



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SX-RAP-20/2023

**RECURRENTE:** MORENA

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**PONENTE:** MAGISTRADO ENRIQUE  
FIGUEROA ÁVILA

**SECRETARIO:** VÍCTOR MANUEL ROSAS  
LEAL

**COLABORADORA:** LUZ ANDREA  
COLORADO LANDA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés

Sentencia que resuelve el recurso de apelación interpuesto por MORENA, a fin de impugnar la resolución (INE-CG396/2023) mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró infundado el procedimiento de queja en materia de fiscalización (INE/Q-COF-UTF/1054/2021/VER) instaurado en contra de la otrora coalición *Veracruz Va*, así como de su entonces candidata a la Presidencia Municipal de Veracruz, Veracruz (proceso electoral concurrente 2020-2021), por un supuesto *financiamiento paralelo* derivado por un posible uso indebido de recursos públicos (financieros y humanos) provenientes del Ayuntamiento de Veracruz para la realización de actividades de campaña.

**ÍNDICE**

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	3
ANTECEDENTES .....	3
CONSIDERANDOS .....	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia .....	5
SEGUNDO. Presupuestos procesales .....	6
TERCERO. Planteamiento del caso .....	8
a. Aspectos generales .....	8
b. Resolución reclamada .....	11
c. Pretensión y causa de pedir .....	13
d. Identificación del problema jurídico a resolver .....	14
e. Metodología .....	15
CUARTO. Estudio .....	15
a. Tesis general de la decisión .....	16
b. Principios de exhaustividad y congruencia en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización .....	17
c. Dictámenes periciales .....	27
d. Investigación carente de exhaustividad .....	48

e. Conclusiones .....80  
 QUINTO. Determinación .....81  
 RESUELVE .....81

GLOSARIO	
<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento de la Ciudad y Puerto de Veracruz
<b>Coalición</b>	Otrora coalición <i>Veracruz Va</i> , conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución general</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Candidata denunciada</b>	Candidata postulada por la coalición Veracruz Va a presidente municipal del ayuntamiento de Veracruz, Veracruz en el proceso electoral concurrente 2021-2023 (Patricia Lobeira Rodríguez)
<b>Comisión de Fiscalización</b>	Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>FGE</b>	Fiscalía General del Estado de Veracruz
<b>Fiscalía Especializada</b>	Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y Delitos contra la Libertad de Expresión de la Fiscalía General de Estado de Veracruz
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>OPLEV</b>	Organismo Público Local Electoral de Veracruz
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>Presidente municipal</b>	Entonces presidente municipal de la ciudad y puerto de Veracruz (Fernando Yunes Márquez)
<b>Procedimiento de queja</b>	Procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos (expediente INE/Q-COF-UTF/1054/2021/VER)
<b>Reglamento de Procedimientos</b>	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
<b>Resolución reclamada</b>	Resolución INE-CG396/2023 emitida el veinte de julio de dos mil veintitrés, y mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró infundado el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos (INE/Q-COF-UTF/1054/2021/VER) instaurado en contra de la otrora coalición Veracruz Va, así como de su entonces candidata a la Presidencia Municipal de Veracruz, Veracruz (proceso electoral concurrente 2020-2021)
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Xalapa</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>TEV</b>	Tribunal Electoral de Veracruz
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

### SUMARIO DE LA DECISIÓN

Se **confirma** la resolución reclamada, dado que:

- Contrario a lo formulado por MORENA, la UTF desarrolló una investigación idónea, completa, exhaustiva y congruente con los hechos denunciados, dado que realizó los requerimientos necesarios, solicitudes de información, e interrogatorios (cuestionados), que le permitieron agotar las líneas de investigación que la propia UTF estableció, lo que permitió que se allegara de los medios de prueba e



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-20/2023

información necesaria para resolver el procedimiento de queja.

- Las pruebas fueron valoradas por el Consejo General en su conjunto y conforme con las reglas establecidas en el Reglamento de Procedimientos, y, a partir de tal valoración, emitió la resolución reclamada (absolviendo a la parte denunciada) al considerar que la inexistencia de los elementos que configuraran la conducta infractora denunciada.
- Lo anterior, sin que sea óbice que la UTF y el Consejo General indebidamente tuvieron como no admitidos dos dictámenes periciales, (al considerarlos pruebas periciales cuando se trataban de pruebas documentales), pues tales dictámenes periciales, valorados en lo individual y en conjunto con el resto del material probatorio, son insuficientes para acreditar la existencia de un financiamiento ilícito proveniente del Ayuntamiento y a favor de la campaña de la candidata denunciada.

## ANTECEDENTES

### I. Contexto

1. **Queja.** El once de octubre de dos mil veintiuno, MORENA presentó ante la UTF una denuncia en contra de la Coalición y la candidata denunciada por posibles infracciones a la normativa electoral en materia de fiscalización, derivado de un supuesto *financiamiento paralelo* derivado del indebido uso de recursos públicos (humanos y financieros) provenientes del Ayuntamiento para gastos de campaña durante el proceso electoral concurrente 2020-2021 para renovar, entre otros cargos de elección popular, los ayuntamientos del estado Veracruz.
2. **Trámite.** En su oportunidad, la UTF instauró el procedimiento de queja (expediente INE/Q-COF-UTF/1054/2021/VER), admitió a trámite la queja, notificó y emplazó a las personas denunciadas, y realizó las correspondientes diligencias de investigación. Hecho lo cual, elaboró y puso a consideración de la Comisión de Fiscalización del INE el correspondiente proyecto de resolución, la que, una vez que lo aprobó, lo remitió para su discusión y aprobación al Consejo General.

3. **Resolución reclamada.** El Consejo General la emitió el veinte de julio<sup>1</sup>.

## II. Trámite del RAP

4. **Interposición.** MORENA interpuso el presente RAP, el veintiséis de julio, el cual fue remitido a la Sala Superior.

5. **Determinación sobre la competencia.** Mediante el acuerdo de sala emitido el veintiuno de agosto en el expediente SUP-RAP-173/2023, la Sala Superior determinó que esta Sala Xalapa era la competente para conocer y resolver el RAP.

6. **Turno.** Una vez que se recibieron el RAP y las demás constancias, el veintitrés de agosto, la magistrada presidenta acordó turnar el expediente a la ponencia del magistrado Enrique Figueroa Ávila para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.

7. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia, admitir a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

## CONSIDERANDOS

### PRIMERO. Jurisdicción y competencia

8. El TEPJF **ejerce jurisdicción** y esta Sala Xalapa es **competente** para conocer y resolver el presente asunto: **i) por materia**, al impugnarse una resolución emitida por el Consejo General en un procedimiento sancionador (de

---

<sup>1</sup> A partir de este punto, todas las fechas que se citen corresponden al año de dos mil veintitrés, salvo referencia expresa que se haga.



queja) en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos instaurado en contra de la Coalición y la candidata denunciadas, por la supuesta recepción y utilización de recursos ilícitos (*financiamiento paralelo*) para sus gastos de campaña en relación con la elección para renovar el Ayuntamiento durante el proceso electoral concurrente 2020-2021; y **ii) por territorio**, toda vez que la señalada entidad federativa forma parte de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral<sup>2</sup>.

9. Lo anterior, tal como lo determinó la Sala Superior en el acuerdo de sala emitido en el expediente SUP-RAP-173/2023.

#### SEGUNDO. Presupuestos procesales

10. El RAP cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 13, apartado 1, inciso a), fracción I, 40 y 45 de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:
11. **Forma.** El RAP se presentó por escrito ante el órgano señalado como responsable, y en él se hace constar la denominación del partido político que lo interpone, así como el nombre y firma de quien se ostenta como su representante; el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y a la autoridad señalada como responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; así como los agravios que se le causa y los preceptos presuntamente violados.
12. **Oportunidad.** El RAP se interpuso dentro del plazo de cuatro días previsto

---

<sup>2</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 164, 165, 166, fracción III, inciso g), 173 y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 40 y 42, de la Ley de Medios; así como el Acuerdo General 1/2017, por el cual de la Sala Superior ordenó la delegación de los asuntos de su competencia en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos a las Salas Regionales.

en el artículo 8, apartado 1, de la Ley de Medios<sup>3</sup>.

Julio/2023						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
16	17	18	19	20	21	22
Inhábil				Emisión de la resolución reclamada (notificación automática <sup>4</sup> )	<i>Inicia el plazo para impugnar</i> [DÍA 1]	Inhábil
23	24	25	26	27	28	
Inhábil	[DÍA 2]	[DÍA 3]	[DÍA 4] Presentación del RAP <i>Vence el plazo para impugnar</i>			Inhábil

13. **Legitimación y personería.** El RAP es interpuesto por parte legítima, dado que lo hizo un partido político nacional (MORENA) a fin de impugnar una resolución emitida por el Consejo General en el procedimiento de queja que se instauró a partir de la denuncia que presentó en contra de la Coalición y la candidata.

14. Asimismo, el RAP se presentó por conducto del representante propietario de MORENA ante el Consejo General, cuya personería se encuentra reconocida por el propio Consejo General en su informe circunstanciado.

15. **Interés.** Se satisface este requisito, porque MORENA impugna la resolución reclamada, la cual fue emitida por el Consejo General y por la cual absolvió a la Coalición y a la candidata denunciada de la comisión de alguna

<sup>3</sup> En el entendido que, como el asunto no está relacionado con algún proceso electoral, federal o local, en curso, sólo se deben tener en cuenta los días y horas como hábiles, conforme con el artículo 7, apartado 2, de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1/2022. PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO UNA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN FUE OBJETO DE MODIFICACIONES, NO OPERA LA NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 15, Número 27, 2022, páginas 23 y 24.

Jurisprudencia 18/2009. NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 30 y 31.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-20/2023

infracción en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos de haber recibido un supuesto *financiamiento paralelo* por la utilización indebida de recursos públicos provenientes del Ayuntamiento.

16. **Definitividad.** La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la resolución reclamada es definitiva y firme.

### TERCERO. Planteamiento del caso

#### a. Aspectos generales

17. MORENA presentó una queja a fin de denunciar a la Coalición y a la candidata denunciada por un presunto *financiamiento paralelo* por el uso de recursos financieros y humanos del Ayuntamiento para la realización de actividades de campaña durante el proceso electoral 2020-2021.
18. En su queja, MORENA expuso los siguientes hechos:
- El 5 de junio de 2021 (día previo al de la respectiva jornada electoral) circuló un audio del presidente municipal dirigido (en su calidad de superior jerárquico) al personal del Ayuntamiento y del que se infería:
    - Se hacía alusión a un equipo de trabajo que se desempeñaba como promotores del voto en las colonias y fraccionamiento del Municipio.
    - Se hizo referencia al proceso electoral local, cuya jornada electoral se celebró el 6 de junio de 2021, al hacer referencia de que el día siguiente a la difusión del audio resultara electa una mujer como nueva presidenta municipal para darle continuidad a su gestión.
  - La UTF se encontraba sustanciando un diverso procedimiento sancionador en el que se denunció un posible *financiamiento paralelo* por la utilización de recursos públicos y privados para la realización del evento *Todos con Miguel* el 23 de mayo de 2021, el cual (junto con la que queja que se presentaba) daba cuenta del *modus operandi* que se implementó para el desvío de recursos públicos a favor de una candidatura, sino del esquema paralelo por el que se obtuvieron recursos para la realización de eventos de la candidata denunciada.
  - El audio motivo de la queja fue difundido por el presidente municipal para expresar

su deseo de ver triunfar a la candidata denunciada (quien además era su cuñada), así como para señalar que estaría al pendiente y vigilando a su equipo de trabajo, en referencia a sus subordinados y empleados del Ayuntamiento.

- El 6 de junio de 2021, el entonces candidato suplente postulado por la coalición *Juntos Haremos Historia en Veracruz* a la regiduría decimotercera, presentó ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (de la FGE) una denuncia en contra del presidente municipal por un segundo audio que se difundió entre sus subordinados empleados del Ayuntamiento, en el que resulta (todavía más) evidente el *ilegal activismo, acarreo y coacción del voto* sobre tal personal del Ayuntamiento.
- En el segundo audio, se señala que faltarían dos horas para el cierre de las casillas, por lo que se solicitaba un último esfuerzo y que no se quede ninguna persona sin movilizar, pues si bien irían ganando la elección se necesitaría un margen suficiente para que el tribunal electoral no *la tire*; así como que de ello dependían los próximos 4 años de su vida y la de sus familias.
- De acuerdo con MORENA, de los 2 audios, resultaría claro y evidente que la candidata denunciada contó durante el proceso electoral y el día de la jornada electoral con un *financiamiento paralelo* y no reportado, por la utilización de recursos públicos (económicos y humanos) provenientes del Ayuntamiento (ente impedido), al utilizar el presidente municipal su estructura para movilizar a personas para fomentar y promover el voto a favor de la referida candidata denunciada.
- Era un hecho notorio para la UTF que existía un diverso procedimiento sancionador en materia de fiscalización en el que se denunció el rebase del tope de gastos de campaña por parte de la candidata denunciada, derivado de que omitió reportar diversos gastos.

19. Posteriormente, MORENA presentó a la UTF un escrito por el cual aportó pruebas supervenientes, y describió los siguientes hechos:

- La existencia de múltiples notas informativas (de diversas fechas) en las que se hace referencia al uso del personal del Ayuntamiento para realizar actos de proselitismo y movilización del electorado a favor de la candidata denunciada, y con las que se acreditaría el *financiamiento paralelo* denunciado, dado que:
  - Diversas personas refirieron que fueron parte activa en eventos y actos proselitistas por ordenes de sus superiores jerárquicos.
  - Dieron cuenta de la denuncia y declaraciones de una de las regidoras del



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-20/2023

Ayuntamiento, respecto a la supuesta indebida intervención del presidente municipal y de los apoyos que brindó.

- Hacen referencia al video difundido por un ciudadano (Fernando Cruz, trabajador del Ayuntamiento) y en el que menciona que fue obligado a acudir a los eventos proselitistas y realizar diversas labores a favor del PAN y la candidata denunciada, confirmándose, de esta manera, el *financiamiento paralelo* denunciado por la utilización del personal del propio Ayuntamiento en actos proselitistas, al implicar un gasto, pues tal participación se realizó en días y horas hábiles.
- Se refieren a la participación del presidente municipal, quien instó a sus empleados y estructura municipal *a robar la elección* del Ayuntamiento, mediante una ilegal movilización.
- El 1 de junio de 2021, un ciudadano (Fernando Cruz, extrabajador del Ayuntamiento) informó a MORENA que presentó una denuncia por la posible comisión de delitos derivados de la presión y coacción para que asistiera en días y horas hábiles, así como fines de semana, a eventos proselitistas de las candidaturas del PAN, por instrucciones del presidente municipal.
  - Las respectivas comunicaciones fueron extraídas del teléfono personal del referido denunciante por el personal de Servicios Periciales de la FGE.
  - También acusó que fue utilizado en contra de su voluntad a realizar guardias en la casa de campaña de la candidata denunciada, así como en una bodega en donde se guardaba propaganda de las candidaturas del PAN.
  - Refirió en su denuncia la existencia de una orden expresa del presidente municipal para la baja laboral de cualquier persona trabajadora que no acatara sus instrucciones, como la de asistir a la marcha del 23 de mayo de 2021.
- Diversas personas servidoras públicas adscritas a la Dirección de Protección Civil, Guardavidas y Bomberos del Ayuntamiento denunciaron ante la FGE a su superior jerárquico, derivado de que le solicitaron su voto a favor del PAN, así como que el de 5 personas más que deberían llevar a sufragar.
- De lo anterior, era posible observar el uso de las personas empleadas en las diversas áreas del Ayuntamiento para su participación en los actos de campaña y para la obtención del voto (antes y durante la jornada electoral), lo cual implicó una serie de gastos (recursos humanos) erogados en beneficio de la campaña de la candidata denunciada.
- Tal como MORENA había denunciado, previamente, con la difusión de los dos audios

de los que se colegía el uso del personal del Ayuntamiento para la realización de actos proselitista para la obtención del voto a favor de la candidata denunciada, existió un *financiamiento paralelo* ilícito no reportado, pues tales actividades son consideradas por el Reglamento de Fiscalización como gastos de propaganda o gastos de jornada electoral.

20. En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Xalapa al resolver el expediente SX-RAP-160/2021, la Comisión de Fiscalización admitió a trámite la queja y la UTF procedió a la correspondiente sustanciación, así como a realizar la diligencia de investigación que estimó conducentes.
21. Al efecto, emplazó a los partidos políticos que integraban a la Coalición, así como a la candidata denunciada y al presidente municipal, quienes, en esencia, negaron los hechos y las infracciones denunciadas (excepto el PRI y el PRD, quienes no comparecieron en el procedimiento de queja).
22. En su oportunidad, la UTF acordó el cierre de la instrucción y formuló el correspondiente proyecto de resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización y puesto a consideración del Consejo General.

**b. Resolución reclamada**

23. El Consejo General centró el fondo del asunto en determinar si la Coalición, así como la candidata denunciada se beneficiaron por el supuesto empleo de recursos públicos (humanos y económicos) del Ayuntamiento en el marco del proceso electoral concurrente 2020-2021, y de acreditarse tal situación, si los sujetos obligados omitieron reportar los respectivos ingresos obtenidos.
24. El propio Consejo General **declaró infundado** el procedimiento de queja, al considerar insuficientes los elementos de prueba que constaban en el expediente para acreditar alguna violación a la normativa electoral por parte de los denunciados (*financiamiento paralelo*), pues, a su juicio, no se contaban con las circunstancias ni los elementos que, de manera conjunta,



hicieran factible la comisión de conductas que MORENA estimaba contrarias a la materia de fiscalización. Al efecto, consideró lo siguiente:

- La UTF realizó diversas diligencias para allegarse de mayores elementos de convicción, a partir de los hechos denunciados; sin embargo, de las pruebas presentadas por las partes, así como de las obtenidas por la propia UTF, al administrarse, no permitían determinar la existencia de esos hechos denunciados, por el contrario, no le generaron al Consejo General certeza y convicción.
- La investigación realizada se apoyó en pruebas indirectas para acreditar o desmentir los hechos denunciados, por lo que tal investigación se encauzó a la verificación de los hechos secundarios para poder confirmar o desmentir el empleo de un *financiamiento paralelo* proveniente del empleo del personal del Ayuntamiento.
- De los resultados de la investigación, se concluyó la inexistencia de un vínculo que permitiera tener un nexo causal entre la verdad conocida (supuesto empleo del personal) y la verdad buscada (*financiamiento paralelo*), por lo que, al ser incierto el uso del referido personal, resultaba imposible confirmar un *financiamiento paralelo* en beneficio de la parte denunciada.
- Al no advertirse la existencia de los hechos denunciados, ante la duda razonable, debía aplicarse el principio *indubio pro reo*, conforme con el cual no se podría condenar a una persona acusada si no se tiene la certeza sobre la verdad de la imputación, y su exigencia positiva obligaba absolverla al no obtener la certeza en la acreditación de los hechos por lo que se le procesa.
- En el caso, no se acreditaba de manera fehaciente la presunta infracción cometida al no existir prueba plena que corroborara los hechos imputados, el Consejo General se encontraba imposibilitado a emitir una resolución condenatoria conforme con el principio de presunción de inocencia.
- Por tanto, al ser inexistentes los elementos que corroboraran una conducta infractora en términos de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el Reglamento de Fiscalización, los partidos que integraron a la Coalición y la candidata denunciada no vulneraron la normativa aplicable en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, y por ello, el procedimiento de queja resultaba infundado.

### c. Pretensión y causa de pedir

25. En contra de la resolución reclamada, MORENA interpuso el presente RAP,

con la **pretensión** de que se revoque y se devuelva el expediente a la UTF para que reponga el procedimiento de queja, admita las dos pruebas que rechazó y amplíe la investigación de los hechos denunciados.

26. Para sustentar tal pretensión, MORENA plantea como **causa de pedir** que la resolución reclamada es contraria a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al carecer de la debida fundamentación y motivación, y dejar impunes las violaciones en materia de fiscalización, dado que, desde su perspectiva:

- El Consejo General incurrió en una serie de omisiones que la llevaron a arribar a conclusiones inexactas.
- No se agotó el principio de exhaustividad, al haber rechazado de forma indebida las pruebas documentales públicas y dar un insuficiente seguimiento a las correspondientes líneas de investigación; lo que, a su vez, la llevó a una deficiente valoración probatoria.
- Se restó valor probatorio a las ligas de Internet, notas periodísticas y otras pruebas técnicas que daban cuenta de los audios atribuidos al presidente municipal, al no poder robustecerse por el ilegal rechazo de las pruebas documentales públicas que ofreció (dictámenes periciales).
- Las deficientes diligencias produjeron la nugatoria obtención de pruebas indirectas, al soslayarse diversos hechos notorios, derivado de:
  - Falta de valoración de una denuncia.
  - Existencia de 2 servidores públicos que admitieron participar en las guardias en la bodega electoral y que, además, fueron representantes de casilla del PAN.
  - Omisión de verificar si el resto de las personas servidoras públicas implicadas en las guardias y que negaron los hechos o no dieron respuesta a los cuestionados, también fueron representantes de casilla.
  - Escritos de respuesta idénticos por parte de las personas servidoras públicas involucradas.
  - Contradicciones entre lo manifestado por la propietaria de la bodega respecto de quienes admitieron participar en las guardias.
  - Falta de investigación de una mujer implicada en las guardias en la bodega.
  - Contradicciones en las entrevistas realizadas a los vecinos de la bodega.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-RAP-20/2023**

- La resolución reclamada incumple con las premisas que estableció respecto de la valoración de las pruebas indirectas, al omitir las acciones que permitieran acreditar los actos encubiertos, al efectuar una valoración rigorista con las reglas tradicionales, y sin considerar los hallazgos que daban cuenta de las acciones colectivas y coordinadas que daban indicios de la existencia del *financiamiento paralelo* denunciado.

#### **d. Identificación del problema jurídico a resolver**

27. La controversia por resolver consiste en determinar si, como lo formula MORENA, la UTF realizó una deficiente investigación de los hechos denunciados, lo que habría llevado al Consejo General a emitir la resolución reclamada de manera contraria a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia; o si, por el contrario, la investigación efectuada por la UTF y la resolución reclamada se ajustaron a los referidos principios.

#### **e. Metodología**

28. Dado que MORENA sustenta su causa de pedir en la indebida fundamentación y motivación de la resolución reclamada, porque, desde su perspectiva, se realizó una deficiente investigación de los hechos denunciados, en un primer apartado se estudiará aquel motivo de agravio relacionado con el desechamiento de los dos dictámenes periciales respecto de los audios atribuidos al presidente municipal, en tanto que al resto de esos motivos de agravios se les dará respuesta de manera conjunta.

29. Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno a MORENA<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

**CUARTO. Estudio**

30. Como puede advertirse del *planteamiento del caso*, MORENA denunció un presunto *financiamiento paralelo* a favor de la coalición y la candidata denunciada proveniente del indebido uso de recursos públicos (humanos y económicos) provenientes del Ayuntamiento, y que se utilizaron para sufragar los gastos de campaña, y que, por ende, no fueron reportados por los sujetos obligados, en relación con la elección para renovar el referido Ayuntamiento en 2021.
31. Lo anterior, derivado de que de dos audios atribuidos al presidente municipal (supuestamente dirigidos al personal del Ayuntamiento y que se difundieron un día antes y el día de la jornada local), así como de diversas denuncias presentadas ante la FGE (de un candidato de MORENA a regidor, un extrabajador del propio Ayuntamiento y de personas que laboraron en el área de protección civil), y de diversas notas periodísticas, se advertía la existencia de una estructura conformada por personas servidoras públicas del Ayuntamiento a quienes se les coaccionó para participar en varios actos proselitistas de la candidata denunciada, a inducir el voto de la ciudadanía, así como a participar en guardias en su casa de campaña y en una bodega en la que se almacenaba material propagandístico del PAN.
32. El Consejo General absolvió a la coalición y a la candidata denunciada, al considerar que la correspondiente investigación y de las pruebas que constaban en el expediente no se acreditaban los hechos denunciados.
33. MORENA aduce la ilegalidad de la resolución reclamada (por violación a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia) a partir de que, desde su perspectiva, el INE realizó una deficiente investigación de los hechos denunciados, lo que llevó al Consejo General a realizar una indebida valoración probatoria.



34. Lo anterior, derivado de que le fueron desechadas dos dictámenes periciales de reconocimiento de voz del presidente municipal en relación con los audios denunciados, así como un incorrecto seguimiento de las líneas de investigación en respecto de las personas servidoras públicas que supuestamente participaron en las guardias y la existencia de una bodega en las que se almacenaba material propagandístico del PAN.

**a. Tesis general de la decisión**

35. Se debe **confirmar** la resolución reclamada, dado que, contrario a lo formulado por MORENA, la UTF si realizó una investigación acorde congruente y exhaustiva, agotando las correspondientes líneas de investigación, y que le permitió allegarse de los medios probatorios necesarios para resolver el procedimiento de queja.

36. Medios de prueba que (al igual que los aportados por las partes) fueron valorados por el Consejo General en su conjunto y conforme con las reglas establecidas en el Reglamento de Procedimientos, y a partir de tal valoración, emitió la resolución reclamada (absolviendo a la parte denunciada), al considerar que la inexistencia de elementos que configuraran la conducta infractora denunciada.

**b. Principios de exhaustividad y congruencia en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización**

37. La observancia del **principio de exhaustividad** deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

38. Este derecho fundamental obliga al juzgador a resolver las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas

oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

39. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
40. El principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia. De esta forma, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.
41. Este TEPJF ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral



42. Por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, este mismo TEPJF ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme con el artículo 17 de la Constitución general, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes<sup>7</sup>. Tal exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
43. Así, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la controversia planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto, entre otras.
44. Ahora hora bien, **la observancia de estos principios debe enmarcarse en la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, así como en el estándar de prueba para la comprobación de hechos complejos.**
45. La Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.
46. Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus

---

del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

Tesis XXVI/99. EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

fines, de ahí que su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

47. Lo anterior, bajo la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados con las adquisiciones a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.
48. Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos administrativos por parte del INE, cumple con la finalidad y tarea constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos públicos a efecto de participar en un proceso electoral a nivel federal, local o municipal<sup>8</sup>.
49. Conforme con la normatividad aplicable, es posible distinguir dos tipos de procedimientos administrativos en materia de fiscalización:
- El procedimiento administrativo de fiscalización de revisión de informes.
  - El procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización, que puede iniciarse a petición de parte, mediante la presentación de una queja, o bien, de oficio por la propia autoridad fiscalizadora.
50. Si bien ambos procedimientos administrativos están vinculados con el cumplimiento de las obligaciones en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, así como las candidaturas independientes, de las distintas fuentes de financiamiento

---

<sup>8</sup> sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-441/2016, así como SUP-RAP-687/2017 y acumulados.



con las que cuentan, a efecto de transparentar los recursos públicos utilizados por los sujetos que intervienen en los procesos electorales, lo cierto es que se instrumentan de manera distinta, esto es, su inicio, sustanciación y resolución se rigen por reglas procesales distintas, lo cual resulta relevante, **en cuanto a las cargas probatorias y las facultades de la autoridad.**

51. Por cuanto hace, específicamente, a los **procedimientos sancionadores en materia de fiscalización**, la propia Sala Superior estableció<sup>9</sup> que tales procedimientos<sup>10</sup>:

- Presupone la existencia de un tipo administrativo que implica el reproche de una infracción, consistente en la transgresión a los principios de transparencia en el manejo y destino de los recursos de los sujetos obligados, la adecuada rendición de cuentas y aplicación de tales recursos para los fines legalmente establecidos.
- Se sigue en forma de juicio, ya que inicia con la presentación de la queja o denuncia, o bien, con el acuerdo de instauración de uno oficioso, se emplaza a los denunciados o presuntos responsables para que manifiesten lo que a su derecho convenga, se sustancia el mismo (incluyendo la correspondiente investigación), se cierra instrucción y se emite la correspondiente resolución.
- La materia de tal procedimiento es determinar si la conducta (acción u omisión) del sujeto obligado contraviene las disposiciones a las cuales se sujeta su actuar en materia de fiscalización de sus recursos.
- La finalidad es que los sujetos obligados ajusten su conducta y acciones a las normas que regulan la administración de los recursos que obtienen de sus diferentes formas de financiamiento, así como sancionar a los infractores y lograr la restitución de los bienes jurídicos afectados con tal infracción.

52. De esta manera, si bien los procedimientos sancionadores en materia de

---

<sup>9</sup> Al resolver los expedientes SUP-RAP-155/2023, SUP-RAP-706/2023 y SUP-RAP-687/2017 y acumulados.

<sup>10</sup> Conforme con la tesis de la Primera Sala de la SCJN XXXV/2017 (10a.), DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I. Página: 441.

fiscalización son paralelos al procedimiento administrativo de revisión de informes, e, incluso, pueden considerarse una extensión de tal procedimiento de revisión (en la medida que los hechos y conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a investigar y, en su caso, sancionar, se observaron o derivaron de la comprobación de lo reportado e informado por el sujeto obligado), lo cierto es que ambos procedimientos en materia de fiscalización guardan diferencias entre sí.

53. En tales procedimientos sancionadores se reconoce la **facultad investigadora** de la UTF para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente, para lo cual, incluso, podrá ordenar el desahogo de reconocimiento o inspección ocular y pruebas periciales<sup>11</sup> que estime determinantes, así como solicitar información y documentación a distintas autoridades, todo ello para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación (artículos 15 a 21 y 36 del Reglamento de Procedimientos).
54. Al respecto, la Sala Superior ha sustentado<sup>12</sup> que los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización se orientan por los principios y técnicas garantistas del derecho penal, en la medida en que son compatibles<sup>13</sup>.
55. Particularmente, este TEPJF ha señalado que **la sustanciación de este tipo de procedimientos se orienta por el principio inquisitivo** ya que se trata de conductas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de

---

<sup>11</sup> Siempre que el procedimiento sancionador no esté relacionado con un proceso electoral o sus resultados, conforme con el artículo 15, apartado 1, fracción IV, del Reglamento de Procedimientos.

<sup>12</sup> Sentencia emitida en los expedientes SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 99/2006. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565.



los recursos públicos y privados de los partidos políticos<sup>14</sup>.

56. Lo anterior, significa que **la parte quejosa tiene el impulso procesal inicial ante la obligación primigenia de proporcionar elementos al menos indiciarios para demostrar los hechos posiblemente irregulares**. Sin embargo, una vez que esta carga procesal es superada, **corresponde a la UTF ejercer sus facultades indagatorias para verificar la posible existencia de hechos** que en la materia podrían ser irregulares<sup>15</sup>.
57. Esta facultad indagatoria se despliega conforme a las circunstancias de cada caso, pero siempre **procurando el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad**, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con independencia de que, su finalidad también sea la de **esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos**<sup>16</sup>.
58. En ese sentido, las investigaciones que realiza la UTF para el conocimiento cierto de los hechos deben realizarse forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, para lo cual puede, en su caso, requerir a las personas físicas y morales involucradas en las aportaciones materia del procedimiento sancionador, la entrega de la información y/o pruebas que sean necesarias para llegar a ese conocimiento cierto.
59. Al respecto, la Sala Superior ha descrito los elementos que caracterizan a las investigaciones de manera siguiente<sup>17</sup>:

---

<sup>14</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-171/2021 y acumulados, SUP-RAP-131/2022 y acumulados, así como SUP-RAP-67/2023.

<sup>15</sup> Conforme con el artículo 36 del Reglamento de Procedimientos.

<sup>16</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-171/2022 y acumulados, SUP-RAP-172/2021, así como en el SUP-RAP-67/2023.

<sup>17</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-180/2017.

- **Seria**, que las diligencias sean reales, verdaderas, sin engaño o disimulo.
- **Congruente**, que debe ser coherente, conveniente y lógica con la materia de investigación.
- **Idónea**, que debe ser adecuada y apropiada para su objeto.
- **Eficaz**, que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.
- **Expedita**, que se encuentre libre de trabas.
- **Completa**, que sea acabada o perfecta.
- **Exhaustiva**, que la investigación se agote por completo.

60. De esta manera, es criterio reiterado de este TEPJF que los requerimientos e indagatorias que realice la UTF para investigar los hechos denunciados en un determinado procedimiento sancionador deben **respetar en todo momento los derechos y las garantías de las personas requeridas o investigadas**.

61. También, la Sala Superior ha establecido que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>18</sup>.

62. De esta forma, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, la UTF está obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance, agotando las líneas de investigación posibles las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho.

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.



63. De ahí que, como en los **procedimientos de queja en materia de fiscalización** están involucradas conductas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, **la obligación primigenia en materia probatoria recae en el quejoso, al estar obligado a acompañar a su queja o denuncia las pruebas tendentes a demostrar, al menos indiciariamente, los hechos denunciados**, por lo que el principio **dispositivo** sólo opera al inicio con el impulso procesal que realiza la parte quejosa.
64. Una vez que la parte quejosa ha cumplido con ese requisito, **la UTF está obligada a ejercer sus facultades indagatorias** con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en la materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los sujetos, por lo que el procedimiento de queja en materia fiscalización es, esencialmente, **inquisitivo**, como ya sea señalado.
65. En esa misma línea jurisprudencial, es criterio de la Sala Superior<sup>19</sup> que **el ejercicio efectivo del derecho al debido proceso está condicionado, a su vez, a que se garantice el derecho a probar**, con sus respectivos alcances e implicaciones.
66. El derecho a probar en los procedimientos sancionadores se centra en que no se declare la responsabilidad de la parte denunciada sin la existencia previa de datos o elementos de prueba, en el deber de las autoridades de concatenar estas pruebas **argumentativa y razonablemente** para proporcionar, en un caso jurídico particular, una solución que dote de seguridad jurídica a las partes.
67. Bajo esta premisa, la actividad probatoria necesariamente debe encauzar

---

<sup>19</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-67/2023, así como SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

su labor hacia una doble finalidad institucional: la averiguación de la verdad formal o procesal; y una decisión que, basada en esa verdad, permita a las y los justiciables **conocer las razones que sustentan una determinada resolución.**

68. En el proceso probatorio, para pasar de la información obtenida a través de los medios de prueba a los hechos probados y, a su vez, a una conclusión resolutoria, es preciso un **razonamiento** que **exprese los motivos** que apoyan una conclusión. Esto implica que la actividad probatoria y su resultado deben estar **sujetos a criterios de racionalidad.**

69. En este sentido, el cumplimiento de las exigencias de *la motivación en el ámbito del razonamiento como justificación de la decisión*, requiere cuatro pasos concatenados<sup>20</sup>:

- La valoración individual de las pruebas.
- La valoración conjunta de los elementos aportados;
- La identificación del estándar aplicable y, con ello, si las pruebas alcanzan o no el umbral de suficiencia probatoria; y
- La conclusión acerca de si, a la luz de las pruebas disponibles y el estándar de prueba aplicable, es posible la comprobación de alguna de las hipótesis fácticas.

70. Respecto de las pruebas de hechos complejos mayormente ubicados en esta materia de rendición de cuentas, este Tribunal ha reconocido la posibilidad de demostrar los hechos mediante pruebas directas o

---

<sup>20</sup> Al efecto, véanse la siguientes obras de Ferrer Beltrán, Jordi:

- Derecho a la prueba y racionalidad de las decisiones judiciales. Jueces para la democracia. Información y Debate. 2003, julio, p. 28.
- Prolegómenos para una teoría sobre los estándares de prueba. El test case de la responsabilidad del Estado por prisión preventiva, en Filosofía del Derecho Privado. Eds. Diego M. Papayannis y Esteban Pereira Fredes, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons, 2018, p. 407.
- Sobre el deber de motivación de las decisiones probatorias y el juicio por jurados. La sentencia V.R.P., V.P.C. Y OTROS vs. Nicaragua de la CORTEIDH. Revista Quaestio facti. Revista Internacional sobre Razonamiento Probatorio, 2020 Núm. 1.



indirectas, pero en todo momento, observando el principio de inocencia como regla probatoria<sup>21</sup>.

### c. Dictámenes periciales

#### c.1. Planteamiento

71. En su queja (denuncia) MORENA ofreció la prueba pericial, señalando que la aportaría una vez que le fueran entregados los resultados del análisis pericial en materia de autenticación de voz, con lo que, según él, se acreditaría que los audios denunciados fueron grabados y difundidos por el presidente municipal.
72. Respecto de tal medio ofrecido (mediante un escrito posterior), MORENA aportó, con el carácter de documentales públicas, dos dictámenes periciales en el que se establecen, respectivamente, los resultados de los cotejos periciales de voz de los audios de cinco y seis de junio de dos mil veintiuno (audios denunciados).

#### c.1.1. Resolución reclamada

73. El Consejo General **tuvo por no admitidos** tales dictámenes periciales al considerar:
  - Morena anunció la presentación de una prueba pericial, y presentó los dictámenes periciales relacionados con los audios denunciados, y los cuales fueron emitidos por la perita adscrita a la Dirección General de Servicios Periciales de la FGE.
  - Mediante el respectivo acuerdo, la UTF tuvo por no ofrecidos ni admitidos los señalados dictámenes.
  - Al respecto, no le pasaba inadvertido que, al tratarse de pruebas periciales, debía mediar un análisis respecto de su admisión en aquellos procedimientos sancionadores relacionados con los procesos electorales y sus resultados, pues de acuerdo con el Reglamento de Procedimientos, tales periciales sólo son admisibles

---

<sup>21</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-131/2021 y acumulados.

cuando el procedimiento de queja u oficioso no se encuentre vinculado a un proceso electoral y sus resultados.

- En el caso, el procedimiento de queja guardaba relación directa con el proceso electoral concurrente 2020-2021 del estado de Veracruz, específicamente, a la elección del Ayuntamiento.
- Tampoco le pasó inadvertido que si bien MORENA presentó los dictámenes periciales como documental pública (copias certificadas), lo cierto era que su finalidad no sería la de presentar un documento público, sino un dictamen pericial que contenía el juicio, valoración u opinión de personas que contarían con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte (en términos del artículo 18 del Reglamento de Procedimientos).
- El Reglamento de Procedimientos sólo indica que las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, sin que exista un procedimiento específico para ofrecer un dictamen pericial o para que pueda presentarse el dictamen de un perito que no fue nombrado por alguna de las partes (que fue la forma como MORENA ofreció y aportó su prueba pericial).
- El hecho de que MORENA hubiera exhibido un documento público no eximía el hecho de que en realidad había presentado una prueba pericial, misma que fue acordada como no ofrecida ni admitida, respeto de lo cual, el propio MORENA no realizó pronunciamiento alguno.
- Por tanto, el Consejo General tuvo por no admitidas las pruebas periciales ofrecidas, al estar relacionadas con el proceso electoral concurrente 2020-2021 en el estado de Veracruz.

### **c.1.2. Motivos de agravio**

74. A fin de controvertir la no admisión de los dictámenes periciales MORENA formula los siguientes motivos de agravio:

- El Consejo General incurrió en una violación procedimental por el rechazo de dos documentales públicas ofrecidas de manera oportuna, pero que se tuvieron como no admitidas.
- Si bien anunció la presentación de una prueba pericial en materia de autenticación de voz correspondiente a los audios atribuidos al presidente municipal y que dieron origen a la denuncia, en realidad, ofreció dos documentales públicas consistentes en los dictámenes periciales emitidos por la perita de la FGE y sustraídos de las



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-RAP-20/2023

correspondientes carpetas de investigación, y en los que se establecía el resultado del cotejo pericial de la voz del presidente municipal en cada uno de los audios denunciados.

- El Consejo General tuvo por no ofrecidas ni admitidas tales probanzas, bajo el argumento de que se trataba de una prueba pericial que no es admisible en asuntos relacionados con los procesos electorales de conformidad con el Reglamento de procedimientos y al estar relacionado con la elección del Ayuntamiento (proceso electoral concurrente 2020-2021 en el estado de Veracruz).
- En el caso, no se actualizaba el supuesto reglamentario, pues si bien MORENA anunció la presentación de una prueba pericial, ésta no fue ofrecida, sino que lo fueron unas documentales públicas, por lo que se les dio un indebido tratamiento al cambiarles su naturaleza como medios de convicción a periciales.
- Las pruebas documentales consisten en documentos que se desahogan por su propia y especial naturaleza, en tanto que la prueba pericial consiste en aquella probanza que requiere de las formalidades establecidas en el Reglamento de Procedimientos.
- Tal violación procesal trascendió al resultado del fallo, al tratarse de documentales públicas con las que se acreditaban fehacientemente las infracciones denunciadas, aunado que la ausencia de su valoración dio como resultado que el resto del acervo probatorio no superara el nivel de indiciario.
- Indebidamente, el Consejo General pretendió aparentar la existencia de un consentimiento tácito de MORENA respecto al acuerdo de la UTF que tuvo por no admitidas las referidas pruebas, al sostener que no hizo pronunciamiento alguno, debido a que ese tipo de acuerdos (que rechaza pruebas en materia de fiscalización) constituyen actos intraprocesales que son impugnables junto con la resolución definitiva.

## c.2. Tesis

75. Se **deben desestimar** los agravios formulados por MORENA, dado que, si bien le asiste la razón en que tales dictámenes fueron indebidamente rechazados por la UTF y el Consejo General al darles el carácter de pruebas periciales, cuando se trataban de documentos, tales dictámenes periciales, valorados en lo individual y en conjunto con el resto del materia

probatorio, son **insuficientes** para acreditar los hechos denunciados.

### c.3. Análisis de caso

76. Como señala MORENA, la UTF y el Consejo General tuvieron por no admitidas los dictámenes periciales de autenticación de voz emitidos por la perita adscrita a la FGE, al considerar que se trataban de pruebas periciales, las cuales, de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento no son admisibles en aquellos procedimientos relacionados con los procesos electorales y sus resultados.

77. Para MORENA, en esencia, tal determinación es indebida, pues no ofreció ni aportó unas pruebas periciales, sino documentos públicos.

78. Al respecto, el Reglamento de Procedimientos establece:

- Se podrán ofrecer y admitir las siguientes pruebas:
  - Documental pública [artículo 15, apartado 1, fracción I].
  - Documental privada [artículo 15, apartado 1, fracción II].
  - Pericial siempre y cuando el procedimiento de queja u oficioso no se encuentre vinculado al proceso electoral y a sus resultados [artículo 15, apartado 1, fracción IV].
- Para la designación de peritos, la Unidad Técnica utilizará la lista de las personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, que publica anualmente el Consejo de la Judicatura Federal [artículos 15, apartado 4, y 18, apartado 3].
- Serán consideradas como documentales públicas las siguientes [artículo 16, apartado 1]:
  - Los documentos expedidos por las autoridades de los órganos del Estado mexicano (federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México u órganos autónomos) dentro del ámbito de sus facultades.
  - Los documentos, debidamente protocolizados, expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.
- Serán documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos señalados en el propio Reglamento de Procedimientos para ser considerados



públicos [artículo 16, apartado 2].

- Las pruebas periciales son aquellas que implican la emisión de un dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que, para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales [artículo 18, apartado 1].
- Las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, o determinadas de oficio por la UTF, la cual valorará la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite [artículo 18, apartado 2].
  - El nombramiento del perito se hará constar mediante acuerdo en el que se precise el tipo de prueba pericial, su nombre y datos, así como la pretensión de la prueba [artículo 18, apartados 5 y 6].
  - Dentro de los tres días siguientes, el perito designado se presentará a la UTF para aceptar y protestar del cargo, lo cual se hará constar en un acuerdo en el que, además, deberá asentarse el cuestionario con el que se desahogará la pericial [artículo 18, apartado 7].
  - El perito rendirá por escrito su dictamen pericial dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su protesta, el cual se podrá ampliar tres días más, a consideración de la UTF y a petición del perito por causa justificada [artículo 18, apartado 8].

79. Como puede apreciarse, el Reglamento de Procedimientos distingue de entre los medios de prueba que pueden ser ofrecidos y aportados, a las documentales (públicas y privadas) de las periciales:

- Las documentales, como su nombre lo señala, se tratan de documentos que dependiendo de quien los emita tendrán la calidad de públicos o privados.
- Las periciales son aquellas que implican la emisión de un dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que, para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.

80. De acuerdo con la doctrina procesal, el peritaje es la actividad realizada

por personas especialmente calificadas, distintas e independientes de las partes y del juez del proceso, por sus conocimientos técnicos, artísticos o científicos, mediante el cual se suministra a la persona juzgadora los argumentos o razones para la formación de su convencimiento respecto de ciertos hechos cuya percepción o entendimiento escapa a las del común de las gentes. Es una prueba ilustrativa sobre alguna materia técnica, que escapa al conocimiento de la magistratura<sup>22</sup>.

81. Por su parte, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que el objeto de la prueba pericial es el auxilio en la administración de justicia y consiste en que un experto en determinada ciencia, técnica o arte, aporte al órgano juzgador conocimientos propios en la materia de la que es experto, y de los que la persona juzgadora carece, porque escapan al cúmulo de conocimientos que posee una persona de nivel cultural promedio, mismos que además, resultan esenciales para resolver determinada controversia<sup>23</sup>.

82. La finalidad de la prueba de peritos consiste en acreditar los hechos que fundamentan las pretensiones de las partes en el proceso, con la particularidad, de que **la materia de la prueba pericial son aquellos hechos que no son del común saber de las partes o de la persona juzgadora**, de modo que el perito, mediante su informe o dictamen, proporciona al tribunal los conocimientos técnicos necesarios para la valoración de los hechos objeto de la controversia. Por ello, se debe garantizar el mínimo necesario de imparcialidad científica, objetiva, que debe concurrir en el trabajo de examen y emisión del dictamen pericial, cuando el perito actúa conforme con los criterios válidos y vigentes en la

---

<sup>22</sup> Martorelli Juan Pablo. La Prueba Pericial Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37709.pdf>.

<sup>23</sup> Tesis: 1a. CCXCIV/2013 (10a.). PRUEBA PERICIAL. SU ALCANCE PROBATORIO ACORDE A LA PROXIMIDAD ENTRE EL CAMPO DE ESPECIALIZACIÓN DEL PERITO Y LA MATERIA DEL DICTAMEN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 1059.



disciplina que se trate y los aporta al órgano judicial para su valoración.

83. El dictamen pericial implica la exteriorización de la actividad del perito a través de un escrito donde vuelca todo su saber en la materia para la cual se le solicita. **Se denomina dictamen pericial o simplemente pericial a la presentación judicial del perito en la que responde al cuestionario efectuado en el proceso y emite su opinión fundada como profesional, en los casos en que le hubiera sido solicitada**<sup>24</sup>.
84. En el derecho comparado, el momento procesal para aportar la prueba pericial en un proceso civil presenta dudas y problemas en la práctica judicial. La normativa procesal civil de Colombia distingue<sup>25</sup>:
- Cuando se trata de una pericial de parte, la aportación del dictamen pericial es con la demanda o la contestación, como un efecto de la regla general que los documentos y la prueba pericial debe acompañarse con los primeros escritos introducidos en el proceso.
  - En el caso de perito designado por el tribunal (pericial judicial), se permite a las partes que en su demanda o contestación soliciten esa pericial judicial.
85. En el caso de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, parece que la referida problemática en torno al momento procedimental para ofrecer un dictamen pericial se encuentra solventado, desde el momento cuando el Reglamento de Procedimientos no prevé como medios probatorio los dictámenes periciales, como tales, sino a la prueba pericial cuya preparación y desahogo culminan con la rendición del respectivo dictamen por parte del perito, el cual debe ser emitido conforme con el respectivo cuestionario y ratificado.

---

<sup>24</sup> Martorelli Juan Pablo. La Prueba Pericial Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37709.pdf>.

<sup>25</sup> Hurtado Yelo, Juan José. La aportación de dictámenes periciales como consecuencia de la contestación a la demanda. <https://elderecho.com/la-aportacion-de-dictamenes-periciales-como-consecuencia-de-la-contestacion-a-la-demanda>.

86. Ciertamente, como se invocó, el Reglamento de Procedimientos establece las reglas para el ofrecimiento y, en su caso, el desahogo de la prueba pericial, a saber:

- Es improcedente en aquellos procedimientos sancionadores relacionados con algún proceso electoral o sus resultados.
- Las partes pueden ofrecerla o solicitarlas, o bien, la UTF ordenar su desahogo de manera oficiosa.
- El perito es designado por la UTF de la lista respectiva del Consejo de la Judicatura Federal (la designación recae en el primer perito que aparezca en esa lista, y en caso de imposibilidad se nombra al siguiente).
- El perito debe aceptar y protestar el cargo, y se le proporciona el cuestionario conforme con el cual se desahogará la prueba.
- En su oportunidad el perito debe emitir su dictamen.

87. Previo a la emisión del dictamen pericial, se debe agregar una etapa que, si bien no está prevista en el Reglamento de Procedimientos es necesaria para el desahogo de la prueba, pues es aquella en la que el perito organiza las tareas que llevará a cabo para cumplimentar las funciones encomendadas.

88. De esta manera, los dictámenes periciales en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización son el resultado material del desahogo de la prueba pericial, esto es, el documento o escrito en el que el perito aporta sus conocimientos en una determinada ciencia, técnica o arte de la que es experto, respecto de lo fue materia del peritaje en relación con los hechos denunciados.

89. En ese contexto, surge la cuestión, entonces, de cuál sería la naturaleza procesal/probatoria de un dictamen pericial extraprocedimental, esto es, de aquellos que fueron emitidos al desahogarse la pericial en un diverso procedimiento administrativo o juicio.

90. Al respecto, es criterio de este TEPJF que la Teoría General del Proceso



contemporánea concede al concepto *documentos* una amplia extensión, en la cual no sólo quedan comprendidos los instrumentos escritos o literales, sino todas las demás cosas que han estado en contacto con la acción humana y contienen una representación objetiva, susceptible de ser percibida por los sentidos, que pueda ser útil, en cualquier forma y grado, para adquirir el conocimiento de hechos pretéritos<sup>26</sup>.

91. Conforme con la doctrina, documento es:

- Toda cosa que sea producto de un acto humano perceptible con los sentidos de la vista y el tacto, que sirve de prueba histórica indirecta y representativa de un hecho cualquiera. Puede ser declarativo-representativo, cuando contenga una declaración de quien lo crea u otorga o simplemente lo suscribe, como es el caso de los escritos públicos o privados; pero puede ser únicamente representativo (no declarativo), cuando no contenga ninguna declaración, como ocurre en los planos, cuadros o fotografías<sup>27</sup>.
- Es toda cosa que sea producto de un acto humano perceptible con los sentidos de la vista y el tacto, que sirve de prueba histórica indirecta y representativa de un hecho cualquiera. Puede ser declarativo-representativo, cuando contenga una declaración de quien lo crea u otorga o simplemente lo suscribe, como es el caso de los escritos públicos o privados; pero puede ser únicamente representativo (no declarativo), cuando no contenga ninguna declaración, como ocurre en los planos, cuadros o fotografías<sup>28</sup>.

92. Al respecto la Primera Sala de la SCJN<sup>29</sup> ha sustentado el criterio de que el

---

<sup>26</sup> Jurisprudencia 6/2005. PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 255 y 256.

<sup>27</sup> Devís Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial, Ed. Victor P. de Zavalía, Editor, Buenos Aires, Quinta Edición, Tomo II, pág. 486.

<sup>28</sup> Montero Aroca, Juan. La Prueba en el Proceso Civil, Ed. CIVITAS, S.A., Madrid, 1998, Segunda Edición, página 144.

<sup>29</sup> Tesis 1a. CCCXCVIII/2014 (10a.). DICTAMEN PERICIAL EXTRAJUDICIAL. SU VALORACIÓN COMO PRUEBA DOCUMENTAL NO TRANSGREDE A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES POR DENEGACIÓN DE JUSTICIA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 715.

**peritaje realizado por uno o varios especialistas de manera extrajudicial constituye una fuente de prueba**, de manera que cuando tal **dictamen llega al juicio como medio de prueba documental** (por así haberlo ofrecido el interesado y haberse admitido en esos términos por el tribunal), no resultaría válido pretender darle el tratamiento y el valor de una prueba pericial.

93. La prueba pericial es el prototipo de medio de prueba, porque, por regla general, sólo puede tener vida con plenos efectos jurídicos si existe un proceso. **Para afirmar la existencia de la prueba pericial, ésta debe seguir las formas que la propia ley impone a las partes**, pues se trata de un medio de prueba en el que ambas partes están en posibilidad de interrogar a los especialistas sobre los temas que han surgido en el proceso mismo, a partir de la demanda y de su contestación de lo que ha trascendido al juicio y es materia del litigio. En ese sentido, **para hablar de la prueba pericial propiamente dicha, como medio de prueba, necesariamente han de observarse las formas previstas en la ley para su ofrecimiento y desahogo.**
94. Sin embargo, puede ocurrir, en cambio, que la fuente de la prueba sea el peritaje realizado por uno o varios especialistas extrajudicialmente, pero que al juicio llegue como medio de prueba documental, en cuyo caso **el órgano jurisdiccional habrá de valorarlo como una prueba documental**, sin que tal circunstancia implique la vulneración a los artículos 14 y 17 de la Constitución general por denegación de justicia, pues es evidente que en uno y otro caso, es decir, sea que se trate de un dictamen pericial llegado al juicio en forma de documento o que se trate de una prueba pericial que en su desahogo siga la reglamentación prevista en la ley, las partes han de tener la intervención que la ley les permite y, en su valoración, el juez ha de observar las reglas legalmente prescritas.



95. En ese contexto, **le asiste la razón** a MORENA cuando aduce que la UTF y el Consejo General indebidamente tuvieron por no ofrecidas y admitidas los dictámenes periciales de autenticación de voz que aportó al procedimiento de queja en relación con los audios denunciados, pues tales dictámenes no tenían la naturaleza de pruebas periciales, y, por tanto, no estaban sujetas a la limitación reglamentaria de su aportación cuando se trate de asuntos relacionados con un proceso electoral y sus resultados.
96. Con independencia de la manera cómo MORENA los ofreció y aportó, lo cierto es que se trataron de dos peritajes realizados por la perita adscrita a la FGE de manera *extraprocedimental*, al haberse desahogado en las respectivas carpetas de investigación, y llegaron al procedimiento de queja como medios de prueba documentales.
97. Esto es, tales dictámenes periciales tenían el carácter de prueba documental y no de una pericial (prevista del Reglamento de Procedimientos), porque los peritajes en los que se emitieron no se ofrecieron, prepararon y desahogaron conforme con las reglas del referido Reglamento de Procedimientos.
98. Por tanto, la UTF y el Consejo General para poder determinar conforme a Derecho la admisión o desechamiento de tales dictámenes periciales, debió considerarlos como lo que eran, medios de prueba documentales que, como tales, fueron aportados al procedimiento de queja, y más aún cuando se fueron como pruebas supervenientes<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> De acuerdo con el artículo 15, apartado 6, del Reglamento de Procedimientos, en ningún caso se tomarán en cuenta, las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, en este último caso deberá acreditar haberlos solicitado en tiempo ante las autoridades competentes.

99. En el caso y conforme con las constancias de autos, se advierte:

- MORENA presentó la queja el 11 de octubre de 2021 (en la cual ofreció la prueba pericial, señalando que la aportaría una vez que le fueran presentados los resultados del análisis pericial en materia de autenticación de voz.
- El 4 de noviembre siguiente, el propio MORENA presentó ante la UTF un escrito en el cual, entre otras cuestiones, manifestó que al momento cuando presentó la queja no contaba con los elementos derivados de las investigaciones realizadas por la Fiscalía Especializada en las respectivas carpetas de investigación en las que constaban los cotejos realizados por el área de servicios periciales de la FGE y en las que se determinó la coincidencia de voz de los audios denunciados con la del presidente municipal, por lo que le solicitaba que los requiriera<sup>31</sup>.
- De los acuses anexos al referido escrito, se advierte que MORENA solicitó a la Fiscalía Especializada, las copias certificadas de los dictámenes periciales para ser entregados a la UTF y al TEV (una vez que tales dictámenes obraran en actuaciones), el 20 de octubre de 2021<sup>32</sup>.
- Los dictámenes están fechados, uno el 18 de octubre de 2021<sup>33</sup>, y el otro el 16 de noviembre de 2021<sup>34</sup>, en tanto que sus copias certificadas se emitieron el 19 de noviembre de 2021.
- Morena las aportó, con el carácter de pruebas supervenientes, el mismo 19 de noviembre.

100. En esas condiciones, la UTF y el Consejo General, como se adelantó, debieron considerar que los dictámenes periciales se aportaron como documentos públicos y en calidad de supervenientes, por lo que, al no haberlo hecho así, de manera indebida determinaron tenerlos por no admitidos.

101. De ahí que tal determinación de no admitir al procedimiento de queja tales dictámenes periciales sea contraria a los principios de legalidad,

---

<sup>31</sup> Foja 85 del cuaderno accesorio 1.

<sup>32</sup> Fojas 89 y 90 del cuaderno accesorio 1.

<sup>33</sup> Foja 118 del cuaderno accesorio 1.

<sup>34</sup> Foja 123 del cuaderno accesorio 1.



exhaustividad y congruencia.

102. No obstante que la UTF y el Consejo General dieron un indebido carácter de pericial a los dictámenes aportados por MORENA cuando se trataban de documentales, **tal situación es insuficiente para acoger su pretensión de que se revoque la resolución reclamada y se ordene al INE que reponga el procedimiento de queja para que admita los referidos dictámenes periciales, así como para que emita una nueva resolución en las que los valore como documentales.**
103. Ello, porque tales dictámenes son insuficientes, por sí mismos y en conjunto, para acreditar los hechos denunciados relativos a la utilización de recursos públicos del Ayuntamiento para el *financiamiento paralelo* de la campaña de la candidata denunciada, pues MORENA parte de la premisa equivocada de que tales dictámenes constituyen documentos públicos.
104. Contrario a lo pretendido y formulado por MORENA, **tales dictámenes periciales no son documentales públicas con valor probatorio pleno**, a pesar de ser emitidos por una perita adscrita a la FGE y esos dictámenes puedan tener el carácter de oficiales.
105. Lo anterior, porque, conforme con la Teoría General del Proceso, los dictámenes periciales de forma alguna son vinculantes para la persona juzgadora o tribunal, pues no los obliga y tienen la libertad en el momento procesal cuando los valora, incluso, pudiendo abstenerse de considerarlo mediante una decisión debidamente fundada.
106. Para la mayoría de la doctrina y jurisprudencia, el dictamen del perito oficial es idóneo, por sí, para formar convicción y que su opinión debe prevalecer, en principio, sobre la del perito de control o perito de parte, que como tal ha sido designado para defender los intereses de quien lo propone, premiando la objetividad y fundamentación científica y técnica

y/o empírica del dictamen, por encima del sujeto que la haya emitido<sup>35</sup>.

107. Pero aun, tratándose de peritajes oficiales la persona juzgada goza de una libre apreciación para valorarlos (en el sentido de que serán valorados en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia), **sin que, el hecho de provenir de un perito oficial le conceda al dictamen el carácter de una documental pública con pleno valor probatorio.**
108. Lo anterior es así, porque, con independencia de la calidad oficial o privada del perito, **la prueba pericial se constituye fuera del alcance o de la intervención directa de la persona juzgadora<sup>36</sup>, y con mucho más razón, cuando se trata de dictámenes periciales extraprocedimentales o extrajudiciales** que se allegaron al procedimiento de queja como documentales.
109. De acuerdo con los dictámenes periciales, existe una alta probabilidad de que el locutor de los mensajes denunciados y el de los audios aportados (a las respectivas carpetas de investigación para poder desarrollar el cotejo pericial) fueran la misma persona.
110. Al valorar tales dictámenes, en su calidad de documentos privados y conforme con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como atendiendo a los principios de la función electoral (artículo 21, apartado 1, del Reglamento de Procedimientos), a lo más que pueden probar es esa alta probabilidad de que el emisor de los mensajes denunciados sea el presidente municipal, lo cual llevaría a generar un leve indicio que existió un uso indebido de recursos públicos a favor de la

---

<sup>35</sup> Martorelli Juan Pablo. La Prueba Pericial Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37709.pdf>.

<sup>36</sup> Tesis: 1a. LXIV/2015 (10a.). DICTÁMENES PERICIALES. EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL EXIMIR A LOS PERITOS OFICIALES DE RATIFICARLOS, VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PROCESAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1390.



campana de la candidata denunciada.

111. Ello, porque los audios denunciados se tratan de grabaciones, esto es, pruebas técnicas, que por sí mismas son insuficientes para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen, dado que, precisamente, por su carácter imperfecto (ante la facilidad con la que se puede confeccionar y modifica, así como por la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indudable, las falsificaciones que pudieran haber sufrido), requieren de algún otro elemento de prueba con el que deben ser administradas para poder ser perfeccionadas o corroboradas<sup>37</sup>.
112. En esta manera, si bien los dictámenes periciales dan cuenta con la alta probabilidad de que los audios denunciados fueron del presidente municipal, se sigue teniendo la incertidumbre de que tales grabaciones no fueron alteradas o generadas de manera artificiosa (por, ejemplo, mediante inteligencia artificial).
113. Ello, porque los dictámenes periciales no versaron sobre la *integridad* de las grabaciones, sino se circunscribieron a realizar un cotejo de voz, para establecer si correspondían a la del presidente municipal, lo cual, aun valorado en conjunto con el resto del material probatorio, resultaría insuficiente para acreditar el supuesto *financiamiento paralelo* proveniente del Ayuntamiento.
114. Lo anterior, porque de acuerdo con la denuncia los mensajes se emitieron el día previo y el día de la jornada electoral para renovar al Ayuntamiento, en tanto que el motivo de la denuncia es la existencia de una supuesta estructura electoral paralela (conformada por personas empleadas del

---

<sup>37</sup> Jurisprudencia 4/2014. PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23 y 24.

Ayuntamiento) para participar en los actos proselitistas de la candidata denunciada, así como para promover el voto a su favor. De ahí que, si como se señaló, los audios son posteriores al cierre de las respectivas campañas electorales, tal situación desvanecería el indicio generado<sup>38</sup>.

115. Asimismo, si bien en los mensajes se hace referencia a un equipo que saldría a trabajar, a coordinadores y a un equipo de trabajo, así como a la necesidad de que el día de la jornada electoral no se quedaran personas sin movilizar (a pesar de ir ganado la elección) para obtener un margen suficiente de votos, y de lo cual dependería el futuro de quienes recibían el mensaje y sus familias, ello, por sí mismo, y de manera conjunta pueden llevar a considerar que tales mensajes denunciadas van dirigidos, expresamente, al personal del Ayuntamiento, y, a partir de ello, inferir la existencia de la supuesta estructura y financiamiento paralelos.
116. Lo anterior, porque, conforme con los principios de la lógica, la experiencia y la sana crítica, es dable señala que, por regla general, los servidores públicos de elección popular son militantes del partido político que los postuló, y resultan ser un importante activo político de tales partidos, dado su carácter público y relevante.
117. A respecto, se tiene en cuenta que la Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la permisibilidad de las personas servidoras públicas para asistir a eventos proselitistas en días hábiles o inhábiles, así como a la restricción de no acudir cuando se encuentran obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño de su cargo público<sup>39</sup>; lo cual es importante al caso que nos ocupa, porque tales criterios parten de la existencia de un vínculo entre esas personas servidoras públicas y los

---

<sup>38</sup> Tesis: 1a. CII/2011. LA MOTIVACIÓN DEL PERITO ES UN CRITERIO ÚTIL PARA SU VALORACIÓN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, junio de 2011, página 174.

<sup>39</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JE-80/2021 y SUP-JRC-101/2022.



partidos políticos en los que militan o son simpatizantes, así como del reconocimiento de sus derechos de participación política.

118. En ese sentido, el hecho de que exista una alta probabilidad de que el presidente municipal fuera el autor de los mensajes/audios denunciados, de forma alguna le otorgan valor probatorio pleno a tales audios para acreditar de forma fehaciente la existencia de los hechos denunciados, pues como se ha establecido, no existen elementos internos o externos con los cuales pudieran ser vinculados para sostener que los mismos se dirigieron a al personal del Ayuntamiento que conformaba la supuesta estructura, pues cabe la posibilidad lógica que tales mensajes estuvieran encaminados a las diversas personas militantes y simpatizantes de los partidos que conformaban a la Coalición, así como a sus propias estructuras partidistas y electorales.
119. Al respecto, es de precisar que la Sala Superior ha señalado que las grabaciones sólo pueden llegar a considerarse como elementos para la formación de la hipótesis a corroborar en una investigación<sup>40</sup>, y de lo que se obtiene que los audios denunciados, por sí mismos, resultan insuficientes para acreditar la existencia de la infracción motivo del procedimiento de queja, aun cuando se tuviera por probado que la voz de esos audios corresponde a la presidente municipal, pues requerirían de otros elementos que, valorados en su conjunto, hicieran prueba plena que tales mensajes estaban dirigidos a la supuesta *estructura alterna*.
120. En ese sentido, **carece de razón** MORENA, cuando aduce que el Consejo General soslayó los indicios derivados de las ligas de Internet, notas periodísticas y otras pruebas técnicas que daban razón de los audios denunciados, al no poder robustecerse con los dictámenes periciales.

---

<sup>40</sup> Sentencia emitida en los expedientes SUP-JRC-244/2010.

121. Lo anterior, porque, como se ha señalado, aun considerando tales dictámenes y valorados en conjunto con los señalados medios de prueba, a lo más que se acreditaría es que la voz de tales audios corresponde al presidente municipal, pero se carecen de otros elementos con los cuales tener la certeza de que, efectivamente, tales mensajes fueron generados y difundidos por el referido presidente municipal, ni, menos aún, que tales mensajes hicieran referencia o estuvieran dirigidos a una supuesta *estructura paralela* conformada por personas servidoras públicas del Ayuntamiento y la existencia del denunciado *financiamiento paralelo* derivada del uso indebido de los recursos públicos de ese Ayuntamiento en beneficio de la campaña de la candidata denunciada.
122. Lo anterior, porque, es criterio de este TEPJF<sup>41</sup> que la mera publicación o difusión de una información por un medio de comunicación no trae aparejada, indefectiblemente, la veracidad de los hechos de que se da cuenta, pues el origen de su contenido puede obedecer a muy diversas fuentes cuya confiabilidad no siempre es constatable, además de que en el proceso de obtención, procesamiento y redacción de la noticia puede existir una deformación del contenido informativo, ya sea por omisiones o defectos en la labor periodística o la personal interpretación de los hechos por parte de quienes intervienen en su recolección y preparación (criterio que también puede ser aplicado a las publicaciones digitales en Internet o redes sociales).
123. En consecuencia, si del análisis del contenido de las notas periodísticas, ligas de Internet y otras pruebas técnicas no se advierte (más allá de la presunta existencia y difusión de los audios) algún elemento que permita demostrar de forma fehaciente el pretendido desvío de recursos públicos del Ayuntamiento, ni la relación con algún otro elemento probatorio,

---

<sup>41</sup> Sentencia emitida en los expedientes SUP-JRC-244/2010.



resulta inconcuso que la valoración individualizada o conjunta de tales elementos de prueba, resultan ineficaces para revocar en lo conducente el sentido de la resolución impugnada.

124. De ahí que, los motivos de agravio **deban desestimarse**, en la medida que, aun considerando dentro del acervo probatorio a los referidos dictámenes, ello sería insuficiente para tener por acreditadas las irregularidades denunciadas en materia de fiscalización.

#### **c.4. Conclusiones**

125. Se **desestiman** los motivos de agravio formulados en relación con los dictámenes periciales, pues si bien la UTF y el Consejo General indebidamente los tuvieron como no admitidos al considerarlos pruebas periciales cuando se trataban de pruebas documentales, tales dictámenes periciales, valorados en lo individual y en conjunto con el resto del materia probatorio, son insuficientes para acreditar la existencia de un financiamiento ilícito proveniente del Ayuntamiento y a favor de la campaña de la candidata denunciada.

#### **d. Investigación carente de exhaustividad**

##### **d.1. Planteamiento**

###### **d.1.1. Resolución reclamada**

126. El Consejo General realizó la valoración de las diversas pruebas que constaban en el expediente del procedimiento de queja, para a partir de ello establecer los hallazgos a los que habrá arribado y analizar las conductas y hechos denunciados.

127. Al efecto, el Consejo General estableció:

- De los hallazgos que la UTF obtuvo de las múltiples solicitudes de información efectuadas a diversas personas (físicas y morales) durante el desarrollo de la

investigación, tal Consejo General contaba con los elementos para determinar si la parte denunciada se encontraría en las hipótesis legales para actualizar las infracciones denunciadas.

- De la valoración de los medios probatorios obtenidos y los presentados por MORENA, no se acreditaba la violación a la normativa electoral en materia de fiscalización consistente en la existencia de un *financiamiento paralelo*, pues no se contaban con las circunstancias ni elementos que, conjuntamente, hicieran factible la comisión de las conductas denunciadas.

#### **d.1.2. Motivos de agravio**

128. Morena formula que la resolución reclamada, desde su óptica, es violatoria del principio de exhaustividad, toda vez que de ella se advierte que la investigación no fue acuciosa, al quedar inacabadas las líneas de investigación y pasar por alto diversos hallazgos que daban cuenta de los indicios suficientes de la existencia del *financiamiento paralelo* denunciado.

- La UTF fue omisa en cumplimentar las diligencias para confirmar la veracidad de los audios denunciados, dado que era de su conocimiento la denuncia presentada por el entonces candidato suplente a una regiduría postulado por MORENA, por el audio difundido el día de la jornada electoral.
  - A pesar de hacer referencia a tal denuncia y que fue motivo de contestación por parte del presidente municipal, no se advierte que la UTF le hubiera dado seguimiento, dado que su resultado era fundamental para establecer el nexo causal de ese denunciado (presidente municipal) con los hechos denunciados.
  - Existe una omisión de pronunciamiento respecto de la denuncia del entonces candidato, lo que constituye un contrasentido, al soslayarse un elemento que contribuía a superar el carácter indiciario de las pruebas técnicas.
  - Si bien en la resolución reclamada se hace referencia a la sentencia que el TEV emitió en el expediente TEV-PES-401/2021 (tuvo por no acreditada la infracción atribuida al presidente municipal en relación con los audios denunciados), ello representó una visión incompleta para resolver el procedimiento de queja, pues faltaba por resolver la denuncia penal presentada por el candidato a regidor y que versaba sobre uno de esos audios.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-RAP-20/2023**

- El Consejo General pasó por alto los indicios que darían cuenta de la existencia del *financiamiento paralelo* denunciado, derivados de los hallazgos obtenidos del escrito de respuesta de Fernando Cruz (quien habría presentado una denuncia en contra de diversas personas servidoras públicas del Ayuntamiento, incluido, el presidente municipal) por la coacción al personal del Ayuntamiento para que participaran en los actos proselitistas y a montar guardias en la casa de campaña y en una bodega.
  - La línea de investigación relativa a las personas servidoras públicas que realizaron las guardias en la bodega, no se desarrolló con la suficiente exhaustividad, pues se soslayaron los indicios que revelaban la existencia de una estructura conformada por personal del Ayuntamiento para apoyar logísticamente a la candidata denunciada.
  - Respecto de las dos personas servidoras públicas que admitieron su participación en las guardias y que fueron, además, representantes de casilla del PAN, el INE fue omiso en dar seguimiento a esa línea de investigación, pues sólo realizó el respectivo cuce de información (servidoras públicas/representantes de casilla) de esas dos personas, y no así, resto que no fueron localizadas o se negaron a responder el respectivo cuestionario.
  - Ello, llevó a una incorrecta valoración probatoria, pues al haberse admitido como prueba la base de datos de los comprobantes de pago o gratuidad de los representantes de casillas registrados en el sistema de fiscalización de la jornada electoral, la línea de investigación debió, además de los cuestionarios, indagar respecto de su participación como representantes de casilla, para poder determinar la existencia o no de una estructura electoral conformada por personas servidoras públicas.
  - Respecto de las personas que respondieron el cuestionario negando su participación presentando escritos de respuesta idénticos, el INE incumplió con el principio exhaustividad, pues no le dio la importancia debida, precisamente, a ese hecho de responder el cuestionario de manera idéntica, pues ello actualizaría la presunción de una defensa colectiva, lo que robustecería los indicios de la existencia de una estructura paralela de servidores públicos que intervino en el proceso electoral local.
  - No se tiene certeza respecto de la identidad de la mujer que fue señalada por una de las servidoras públicas, como aquella que la invitó a participar en las guardias, pues el INE omitió dar seguimiento a ese señalamiento, así como para

confirme si era la misma persona que negó cualquier participación partidista.

- En relación con la bodega donde se guardó la propaganda electoral, el INE tampoco fue acucioso y soslayó los elementos que pudieron fortalecer la investigación.
  - La UTF realizó diligencias irrelevantes, dado que la cuestión a dilucidar en el procedimiento de queja era determinar el uso ilegal de la bodega durante el proceso electoral local y no determinar su legítima propiedad, de manera que no indagó respecto de la contradicción entre quienes afirmaban que la bodega había permanecido desocupada desde el 2020 y quienes afirmaban que participaron en las respectivas guardias.
  - Si bien el INE entrevistó a los vecinos para verificar la posible operación de la bodega, las preguntas estuvieron mal planteadas, pues se les cuestionó si habían observado movimiento proselitista, cuando se trataba de una bodega clandestina (al no ser reportado en la contabilidad), aunado a que el horario de las guardias era de las 8 de la noche a las 8 de la mañana, lo que implicaba que las actividades en la bodega se realizaban de noche.
  - Las diligencias relacionadas con la bodega fueron insuficientes y mal encaminadas, y cuya valoración contrasta con los hallazgos obtenidos con las declaraciones de quienes manifestaron haber realizado las guardias objeto de la investigación.

#### d.2. Tesis

129. Se **deben desestimar** los agravios formulados por MORENA, pues se considera que la UTF realizó una investigación idónea, completa, exhaustiva y congruente con los hechos denunciados, dado que realizó los requerimientos necesarios, solicitudes de información, e interrogatorios (cuestionados), que le permitieron agotar las líneas de investigación que la propia UTF estableció, lo que permitió que se allegara de los medios de prueba e información necesaria para resolver el procedimiento de queja.
130. Asimismo, se estima que, contrario a lo alegado, el Consejo General realizó la valoración de las pruebas aportadas por las partes, así como de aquellas que fueron allegadas al procedimiento de queja por la UTF, sin soslayar los hallazgos de la investigación o dejando pasar por alto los indicios derivados



de las declaraciones de quienes afirmaban la comisión de conductas contrarias a la normativa electoral en materia de fiscalización, sino que tales indicios se desvanecieron con los elementos obtenidos de la señalada investigación.

### d.3. Análisis de caso

131. Como se invocó, es criterio de la Sala Superior que **los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se rigen, predominantemente, por el principio inquisitivo**, al tratarse de conductas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos (públicos y privados) de los partidos políticos; de forma que (si bien las partes quejas/denunciadas están obligadas a aportar las pruebas para demostrar, al menos indiciariamente, los hechos denunciados) corresponde a la UTF ejercer sus facultades de investigación para verificar que se está ante hechos posiblemente constitutivos de una infracción en la referida materia de fiscalización.
132. Lo anterior, porque los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización tienen como propósito el esclarecimiento de los hechos denunciados, es decir, la búsqueda de la verdad, y poder estar en la aptitud jurídica de poder determinar la existencia o inexistencia del ilícito administrativo, así como, en su caso, la imputación de responsabilidad y la sanción a imponer.
133. Al efecto, también como ya se señaló, las investigaciones a cargo de la UTF deben ser serias, congruentes, idóneas, eficaces, expeditas, completas y exhaustivas; en cuyo caso se podrá requerir a las personas físicas y morales involucradas en las aportaciones materia del procedimiento, la entrega de la información y de las pruebas que sean necesarias con el objeto de conocer la verdad de los hechos.

134. En el caso, MORENA **carece de razón** cuando formula que la investigación realizada por la UTF fue deficiente y que ello generó una indebida valoración probatoria en la resolución reclamada; pues, contrario a tal alegación, se estima que tal investigación reunió los elementos antes referidos, al haber agotado las correspondientes líneas de investigación, y allegarse de los medios necesarios para el esclarecimiento de los hechos denunciados y poder determinar lo relativo a la existencia o inexistencia de las presuntas infracciones en materia de fiscalización (*presunto financiamiento paralelo*).
135. Conviene reiterar que los hechos motivo de la denuncia consistieron en presunto desvío de recursos públicos (humanos y financieros) del Ayuntamiento, derivado de la supuesta existencia de una *estructura paralela* conformada por personal del Ayuntamiento a quienes se les coaccionaba para participar en los eventos proselitistas de la candidata denunciada, realizar *guardias* en su casa de campaña y en una bodega (donde se almacenaba materia proselitista del PAN), así como para promover el voto a su favor.
136. Lo anterior, a partir de la existencia de:
- Dos audios/mensajes, presuntivamente, del presidente municipal que se difundieron, respectivamente, el 5 y 6 de junio de 2021 (el día previo y el de la jornada electoral para renovar el Ayuntamiento), en los que se hacía referencia a esa supuesta *estructura paralela*.
  - Diversas denuncia presentadas ante la FGE o su Fiscalía Especializa, por esos mismos audios, y coacción sobre las personas servidoras públicas del Ayuntamiento.
  - La declaraciones de un extrabajador del Ayuntamiento, particularmente, respecto de la realización de las guardias en la casa de campaña y la bodega por parte del personal del Ayuntamiento.
  - Notas periodística y/o informativas (digitales y/o electrónicas) que daban cuenta de lo anterior.



137. Desde la perspectiva de MORENA, de los referidos hechos se podía observar el uso de personas empleadas del Ayuntamiento para que participaran en los actos de campaña y obtención del voto de la candidata denunciada, lo que implicó una serie de gastos fueron erogados en beneficio de la referida candidata denunciada y que deberían ser fiscalizados por el INE.

138. A partir de lo anterior y de las pruebas ofrecidas y aportadas por MORENA, la UTF desplegó sus facultades de investigación, tal como se advierte de la propia resolución reclamada:

- **En relación con los audios denunciados.** La UTF dio vista con la queja al OPLEV, quien informó que había instaurado un diverso PES por los mismos hechos, advirtiéndose que la denuncia de tal procedimiento local era idéntica a la que motivo la instauración del procedimiento de queja.
  - Se indagó respecto del estado procesal de tal PES, y se advirtió la existencia de diversos PES instaurados por el OPLEV con motivo de sendas denuncias presentadas por MORENA en contra del presidente municipal, de la candidata denunciada y del PAN por infracciones a la normativa electoral local de propaganda electoral, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña.
  - Se emitieron razones y constancias de las sentencia emitidas por el TEV en esos PES en los cuales se declaró, en cada una de ellas, se declaró la inexistencias de las infracciones denunciadas.
  - Continuando con la línea de investigación y para allegarse mayores elementos de prueba, se levantó razón y constancia de la sentencia emitida por el TEV en el PES TEV-PES-401/2021 (emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Xalapa al resolver el expediente SX-JE-79/2021.
  - Se hizo un análisis de la referida sentencia del TEV, dado que en el PES en el que se emitió se denunciaron los mismos hechos que en el procedimiento de queja, destacándose que el TEV declaró la inexistencia de la violación denunciada.
- **Investigaciones realizadas por la UTF.** A fin de indagar respecto de un supuesto financiamiento paralelo en beneficio de la parte denunciada, **la UTF siguió las líneas de investigación a partir de las premisas de MORENA:**

## SX-RAP-20/2023

- Aportación de ente prohibido, consistente en el empleo de equipos de trabajo conformados el personal del Ayuntamiento para fomentar el voto.
- Omisión de reportar el personal de apoyo para el cuidado de la bodega, asistencia a mítines y estructura electoral.
- Grupos de promoción del voto integrado por generales, coordinadores y movilizadores.
- Egresos no reportados por la contratación de personal eventual, transporte y viáticos.
- Ingresos no reportados por la construcción de una estructura electoral en beneficio del PAN, PRI, PRD y la candidata denunciada consistentes en:
  - Uso de personal operativo de campaña y jornada electoral, así como su salario.
  - Uso de personal consistente en aportaciones en especie de representantes generales y de casilla, así como su pago o retribución.
  - Testimonio de Fernando Cruz de que fue obligado a asistir a diversos eventos, así como a realizar guardias de material propagandístico de la parte denunciada.
- Coacción al voto al personal del Ayuntamiento por parte del presidente municipal.
- Rebase al tope de gastos de campaña a partir de la omisión de reportar los gastos efectuados por la conformación de la referida estructura electoral.
- A partir de tales líneas, la UTF realizó las siguientes investigaciones:
  - Solicitó a la Dirección del Secretariado del INE que certificara el contenido de las páginas de Internet señaladas en la queja, en relación con las supuestas difusión de un audio el 6 de junio de 2021, coacción del presente municipal para asistir a la marcha del anterior 24 de mayo, diversa actividades del presidente municipal, el testimonio de Fernando Cruz y la denuncia por el despido de tres personas adscritas al Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento.
  - Se requirió a la persona que presentó denuncias en materia laboral por los señalados despidos, así como al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz, información relativa a las denuncias de los bomberos.
  - En relación con la denuncia presentada por Fernando Cruz en contra de las entonces jefa del área de atención a jefes de manzana, director de gobernador y el presidente municipal, así como del video difundido en redes sociales por la



referida persona:

- Se le solicitó información mediante un cuestionario, y del que se obtuvo una respuesta, y aportó un calendario con las supuesta guardias.
- Respecto a las guardias denunciadas, la UTF solicitó información a las direcciones de Gobernación y Protección Civil del Ayuntamiento, así como a coordinadora de jefes de manzana del propio Ayuntamiento, obteniendo los correspondientes respuestas en el sentido de negar las manifestaciones de Fernando Cruz relacionadas con las supuestas coacción, obligación o invitación a participar en diversos eventos proselitistas de la campaña de la candidata denunciada.
- Se indagó el domicilio de la persona a la que Fernando Cruz señaló como uno de los empleados del Ayuntamiento a quienes se les obligó a asistir a los eventos proselitistas dentro y fuera de su horario laboral.
- Una vez localizada esa persona, se le solicitó información tendente al esclarecimiento de los hechos denunciados, quien refirió que fue obligado a asistir a diversos eventos proselitistas, así como a realizar asesorías en la casa de enlace tendentes al convencimiento y obtención del voto, señaló al presidente municipal como el principal responsable de organizar, coaccionar, amenazar e instruir al personal de la Coordinación de Atención a Jefes de Manzana, y negó su participación en las guardias.
- De las declaraciones y medios de prueba aportados por la referida persona, la UTF realizó diversas diligencias para conocer el estado procesal del PES instaurado por el OPLEV por la denuncia que presentó por los hechos antes referidos.
  - Se advirtió que el OPLEV desechó la denuncia por ser frívola. Determinación que fue confirmada por el TEV (TEV-RAP-98/2021), cuya sentencia fue, a su vez, confirmada por esta Sala Xalapa (SX-JE-261/2021).
- En relación con la línea de investigación relacionada con el personal del Ayuntamiento que, supuestamente, participó en las guardias en la casa de campaña y en la bodega, conforme con el calendario aportado por Fernando Cruz, la UTF realizó el levantamiento de los correspondientes cuestionarios, conforme con la metodología explicada en la resolución reclamada, y de la que se obtuvo:
  - De 35 personas no se logró levantar el cuestionario a 24.
  - Se localizaron 11 personas, de las cuales 7 accedieron a responder el cuestionario.

## SX-RAP-20/2023

- De esas 7 sólo 2 manifestaron haber participado en las guardias en sus tiempos libres y por ser, respectivamente, un militante y una simpatizante del PAN.
- Derivado de lo anterior, la UTF requirió a la Dirección del Programación Nacional del INE respecto a si esas dos personas, de lo que se obtuvo que fueron registradas como representantes de casilla por la Coalición durante la jornada electoral del proceso electoral concurrente 2020-2021.
- Se solicitó nuevamente que se levantaran cuestionarios a esas dos personas para obtener una mayor información de su participación como representantes de casilla. Sólo una de ellas respondió el nuevo cuestionario, reiterando, reiterando que participó como representante del PAN por ser militante a título gratuito.
- Se solicitó a la Fiscalía Especializada información respecto de la denuncia presentada por Fernando Cruz., de la que se obtuvo que se encontraba en fase de sustanciación. Asimismo, del contenido de la carpeta de investigación, se observó respecto de los medios probatorios obtenido y presentados por Fernando Cruz, coincidencia con los nombres del personal adscrito a la Dirección de Gobernación del Ayuntamiento. De las 18 personas, a 8 se les levantó un cuestionario en diciembre de 2021, el resto no fue localizado.
- Del cruce de información entre los medios probatorios de la carpeta de investigación y del personal del Ayuntamiento, la UTF solicitó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE el domicilio registrado de las señaladas 18 personas, así como de 3 más a las que se le levantó el cuestionario en diciembre de 2021, pero que no vivían en domicilio proporcionado por el Ayuntamiento.
  - Con el auxilio de los órganos desconcentrados, a esas 21 personas se les solicitó información respecto de las supuesta realización de guardias en la casa de campaña y en la bodega, así como su participación en diversos eventos proselitistas de la candidata denunciada. De tales diligencias se obtuvo:
    - 18 personas fueron localizadas, quienes presentaron escritos de respuesta idénticos, negando alguna participación con los partidos, candidaturas, así como en la realización de guardias y en eventos proselitistas.
    - 9 de esas 18 personas, manifestaron que continúan laborando en el Ayuntamiento.
  - Siguiendo con la línea de investigación relacionada con el personal que supuestamente participó en las guardias, se solicitó que se levantaran nuevos cuestionarios a 18 personas, de las que se localizaron 15, y de ellas 10 presentaron idénticos escritos de respuesta negando haber participado en las



actividades denunciadas.

- Asimismo, se solicitó información a las 3 personas señaladas como aquellas que, supuestamente, daban instrucciones al personal del Ayuntamiento para realizar las guardias en la casa de campaña y en la bodega, así como para que participaran en los actos proselitistas, con la finalidad de aclarar o desmentir los señalados hechos. De tales diligencias se obtuvo:
  - Dos de ellas continúan laborando en el Ayuntamiento.
  - Las 3 presentaron idénticos escritos de respuesta negando los hechos imputados.
- **Diligencias relacionadas con la bodega.** Las diligencias se encaminaron a dilucidar los hechos relacionados con la bodega señalada por Fernando Cruz como aquellas donde el personal de Veracruz realizaba la guardia y custodia del material de campaña de la parte denunciada.
- Se trató de obtener información de la persona propietaria, arrendataria, o encargada del inmueble señalado, pero como tal inmueble se encontraba deshabilitado no se pudo realizar la correspondiente notificación.
- Con la finalidad de tener certeza y una mayor información para el esclarecimiento de los hechos denunciados, la UTF realizó una investigación en Internet en relación con el domicilio de la referida bodega con la herramienta *Street view* del buscador de Google, de la que se obtuvo imágenes de la fachada del inmueble, así como del anuncio comercial de una persona moral colocado en tal fachada.
  - Se realizó una nueva búsqueda en Internet en relación con la referida persona moral, del que se obtuvo su domicilio en la ciudad de Veracruz.
  - La UTF solicitó al Registro Público de la Propiedad y de Inspección y Archivo General de Notarías del estado de Veracruz información en relación con el nombre y domicilio de la persona propietaria de la bodega, pero tal autoridad local informó que no localizó en sus registros el bien inmueble ni sus antecedentes mercantiles.
  - También se requirió al Sistema de Administración Tributaria el domicilio fiscal de la señalada persona moral, el cual fue proporcionado.
- Mediante sendos oficios, se solicitó a la representación legal de la persona moral la información referente a la posesión de la bodega, así como respecto de las supuestas guardias. Tal representación legal informó:
  - El domicilio de la bodega no corresponde a su domicilio fiscal desde enero de 2020.

## SX-RAP-20/2023

- Tuvo la posesión del inmueble a través de un comodato (préstamo) otorgado de manera verbal y gratuita por parte de una diversa persona.
- Desconocía los hechos relacionados con las supuestas guardias.
- La UTF requirió información a la mujer señalada como la persona que otorgó en comodato la bodega a la persona moral, quien informó:
  - Ser la propietaria del inmueble.
  - La bodega ha estado desocupada desde enero de 2020 y hasta la fecha del escrito de respuesta (31 de enero de 2022).
  - No tener conocimiento en relación con las supuestas guardias.
- La UTF realizó diversas indagatorias para comprobar y tener certeza de que tal mujer fuera la legítima propietaria de la bodega, lo cual se tuvo por acreditado con la información recabada.
- Asimismo, se levantaron cuestionarios a las personas vecinas de la bodega, de lo que se obtuvo:
  - Se levantaron 8 cuestionarios.
  - Los testimonios recabados fueron coincidentes en que, en el lapso de febrero a junio de 2021, la bodega estuvo cerrada y no observaron movimiento relacionado con alguna actividad política o de proselitismo (sólo un vecino manifestó que observó movimiento, pero no relacionado con los partidos políticos).
- La UTF requirió a su Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros, información relacionada con la casa de campaña registrada en la contabilidad de las 2 candidaturas a la presidencia municipal del Ayuntamiento. Tal Dirección informó los datos de la referida casa de campaña, y señaló la inexistencia de registro alguno de algún inmueble ubicado en el domicilio de la bodega donde se realizaban las guardas por parte del personal del Ayuntamiento.
- También, la UTF requirió a la candidata denunciada información respecto a si contó con un equipo de personal que realizara guardias en su casa de campaña. La candidata denunciada dio respuesta señalando que no se tuvo personal en el domicilio registrado como su casa de campaña durante el proceso electoral concurrente 2020-2021.

139. De tales indagatorias, se observa que el objeto de investigación en el procedimiento de queja consistió en la presunta transgresión a los artículos 25, apartado 1, inciso i), en relación con el diverso 54, apartado,



1 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>42</sup>; esto era, si la Coalición y la candidata denunciada ignoraron la prohibición de recibir aportaciones, por sí o por interpósita persona, por parte de un ente prohibido, como lo son los ayuntamientos.

140. Así, el objeto de la investigación fue la de esclarecer la existencia de un supuesto *financiamiento paralelo* conformado por la utilización de recursos públicos (humanos y económicos) provenientes del Ayuntamiento en beneficio de la Coalición y de la candidata denunciada, dado que el presidente municipal construyó una estructura *electoral paralela* con personal del propio Ayuntamiento, a quienes se les coacción y/u obligo a asistir a los eventos de campaña de la señalada candidata denunciada, promocionar el voto a su favor, así como a realizar guardias en su casa de campaña y en una bodega en el que se guardaba material proselitista del PAN.

141. En el referido contexto, de los hechos denunciados y a partir de las pruebas aportadas por MORENA con su queja y su posterior ampliación, se estima que la investigación realizada por la UTF reunió los elementos que este TEPJF ha establecido que deben reunir las indagatorias efectuadas en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización para esclarecer

---

<sup>42</sup> Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos; [...].

Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

[...].

los hechos denunciados, y conforme con el principio inquisitivo.

142. Asimismo, se estima que la resolución reclamada se ajusta a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, pues analizó la presunta comisión de la infracción denunciada, a partir de los hechos y conductas denunciadas por MORENA, para lo cual valoró las pruebas que fueron aportadas por las partes denunciante y denunciada, así como aquellas que fueron obtenidas de la referida investigación.
143. Valoración que llevó al Consejo General a concluir la inexistencia de la infracción denunciada, conforme con las consideraciones que sustentan tal determinación y que no fueron controvertidas por MORENA en el presente RAP.
144. Se estima lo anterior, respecto de la investigación realizada por la UTF, dado que, como puede apreciarse de las constancias de autos y de la propia resolución reclamada, tal UTF actuó conforme con el principio inquisitivo, pues a partir de los hechos denunciados y de las pruebas aportadas por MORENA, estableció diversas líneas de investigación tendentes al esclarecimiento de esos hechos en relación con:
  - Las conductas atribuidas al presidente municipal a partir de los audios que se le atribuyen y presuntamente difundidos un día antes y el día de la jornada electoral, para lo cual requirió al OPLEV la información correspondiente a los PES instaurados en contra del referido presidente municipal, la candidata denunciada y el PAN, por lo mismos hechos denunciados, así como algunos otros presuntamente constitutivos de uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de campaña.
  - La conformación de una *estructura electoral paralela* integrada por personas servidoras públicas del Ayuntamiento, para lo cual realizó diversas diligencias relativas a:
    - Obtener información de las denuncias ante la FGE y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.
    - De la información proporcionada por diversas autoridades, realizar los correspondientes cotejos para determinar a quienes de las personas señalas



como responsables de obligar a su personal a acudir a los eventos proselitistas o a realizar guardias o que participaron en tales y guardias, se les levantarían los respectivos cuestionario.

- Obtuvo la información relativa de esas personas (domicilio) y les *levantó* los respectivos cuestionarios, a quienes localizó y accedieron a ello.
- De igual forma, en relación con la supuesta realización de guardias, obtuvo la declaración (cuestionario) de Fernando Cruz (quien presentó una denuncia ante la FGE por tales hechos y difundió un video en redes sociales para hacer público las supuestas irregularidades cometidas por el presidente municipal en beneficio de la candidata denunciada.
- A partir de los datos e indicios de los elementos aportados por Fernando Cruz (calendario de guardias):
  - La UTF precisó los nombres de las personas a quienes se les señaló de participar en ellas, y a quienes localizó, les levantó los correspondientes cuestionarios hasta en dos ocasiones.
- Asimismo, respecto de la bodega en donde, supuestamente, se guardaba el materia propagandístico del PAN y de la candidata:
  - Efectuó diligencias tendentes a averiguar quién era la persona propietaria de la bodega o de quien tenía la posesión entre febrero y junio de 2021.
  - A la propietaria del inmueble le requirió la respectiva información relacionada con las guardias.
  - Realizó encuestas entre diversas personas vecinas de la bodega.
- Requirió información respecto de la casa de campaña y del posible personal que realizó las guardas en ese lugar, a su área de auditoría y a la propia candidata denunciada.

145. En el referido contexto, se estima que la investigación llevada a cabo por la UTF fue:

- Seria, porque las diligencias fueron reales y verdaderas, pues se advierte que la UTF realizó los referidos requerimientos o actuó a través de los correspondientes órganos desconcentrados, obteniendo, en su caso, la información pretendida.
- Congruente, pues partió de los hechos denunciados por MORENA, así como de las pruebas indiciarias que aportó; estuvo dirigida a esclarecer la existencia de unos posibles *financiamiento y estructura paralelos* derivados de la utilización de diversas

personas servidoras públicas del Ayuntamiento, para lo cual indagó respecto de las conductas atribuidas al presidente municipal, la participación del personal del ayuntamiento en actos proselitistas y en guardias en la casa de campaña y en una bodega.

- Idónea, en la medida que fue adecuada y apropiada para investigar los hechos base de la denuncia, y poder esclarecerlos para conocer la verdad de lo acontecido.
- Eficaz, pues se alcanzaron los fines perseguidos de obtener la información y los elementos necesarios para el esclarecimiento de los hechos denunciados y poder resolver respecto de la existencia o inexistencia de las infracciones imputadas a la parte denunciada.
- Expedita, pues la UTF superó las trabas que encontraba en la investigación, solicitando información de otro tipo de fuentes cuando no localizaba a las personas, o los requeridos no tenían esa información.
- Completa, porque fue acabada, pues racionalmente no se advierte que la UTF dejara de realizar determinadas diligencias, o si pudo realizar algunas otras.
- Exhaustiva, porque la UTF agotó las correspondientes líneas de investigación.

146. Por su parte, el Consejo General (en la resolución reclamada y sobre la base de las pruebas aportadas por las partes, así como de la investigación de la UTF) expuso cada uno de los hechos base y de los hechos consecuencia para proceder al análisis conjunto de las pruebas, señalando la inexistencia de pruebas que desvirtuaran la interconexión entre las empresas, sin que, de ello, existiera prueba que desvirtuara la estrategia creada para que fuera imposible rastrear el recurso. Sin embargo, precisó la inexistencia de prueba que evidenciara que el recurso entró o benefició, pues lo únicamente probado fue que existió el desvío de recursos a través de diversas personas físicas y morales que debían ser investigadas por las autoridades competentes.

147. En consecuencia, el Consejo General no advirtió los elementos suficientes para acreditar la existencia de una conducta infractora en materia de fiscalización, consistente en la existencia de un *financiamiento paralelo* derivado de la utilización de recursos públicos provenientes del



Ayuntamiento, y declaró infundado el procedimiento de queja.

148. De esta manera, se **desestiman** los motivos de agravio formulados por MORENA, pues, contrario a lo que afirma, el Consejo General sí analizó la totalidad del caudal probatorio y precisó el razonamiento utilizado para la valoración de las pruebas.
149. Respecto de la fase de investigación y sustanciación de los procedimientos de queja en materia de fiscalización, es de reiterar que, al estar regidos por el principio inquisitivo, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, la UTF se encuentra obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance, agotando las líneas de investigación posibles, las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, sin que sean admisibles las pesquisas generales<sup>43</sup>.
150. En tanto que, respecto de la fase de resolución, debe destacarse que es criterio de la Sala Superior<sup>44</sup> que, en el despliegue de las facultades de fiscalización, también se colocan las relacionadas con la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización<sup>45</sup>, de forma específica, las atribuciones del Consejo General para resolver de forma definitiva sobre ellos.
151. Particularmente, la Sala Superior ha enfatizado que la UTF y el Consejo General **deben poner de manifiesto cómo fue que los hechos**

---

<sup>43</sup> Jurisprudencia 67/2002. QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

<sup>44</sup> Sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-67/2023.

<sup>45</sup> Artículo 191, apartado 1, incisos c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**investigados y efectivamente probados encuadraron en los supuestos infractores** y, en consecuencia, se incurrió en la irregularidad objeto de litis<sup>46</sup>, de forma que el principio de presunción de inocencia como regla probatoria implica que, cuando no se alcanza un grado de conocimiento suficiente para la sentencia sancionatoria o condenatoria, o bien, no se refutaron todas las demás hipótesis plausibles y que son compatibles con falta de responsabilidad, debe darse la aplicación de inocencia como regla de juicio.

152. En casos como el presente (en los que se alegue un acto de simulación por parte de los sujetos obligados, como lo es la posible imputación de beneficios económicos derivados del desvío de los recursos públicos), uno de los problemas fundamentales más frecuentes es la ausencia de pruebas directas, por lo que el uso de los indicios resulta básico y necesario para demostrar la irregularidad a fin de que este tipo de conductas no quede impune<sup>47</sup>.
153. Así, aunque es posible sostener la responsabilidad (penal o administrativa) de una persona a través de la prueba indiciaria o circunstancial, lo cierto es que deben concurrir diversos requisitos para que la misma se estime actualizada, pues de lo contrario existiría una vulneración al principio de presunción de inocencia (aplicable en los procedimientos sancionadores)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-RAP-67/2023, SUP-RAP-131/2022 y acumulados, SUP-JDC-1239/2019 y SUP-RAP-79/2020.

<sup>47</sup> La prueba indiciaria o circunstancial es aquella que se encuentra dirigida a demostrar la probabilidad de unos hechos denominados indicios, que en sí mismos y de manera aislada no son constitutivos de un delito o una infracción, pero de los que, por medio de la lógica y las reglas de la experiencia se pueden inferir los hechos constitutivos de una infracción y la participación de un acusado.

<sup>48</sup> Tesis 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.). PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1057.



154. Lo anterior, porque la valoración libre la prueba no equivale a la valoración de indicios carentes de razonamiento.

155. En el caso, el Consejo General:

- Describió la totalidad de las diligencias de investigación que emprendió la UTF a fin de allegarse a la verdad de los hechos. En ellas, se destacan requerimientos a distintas autoridades electorales, fiscales, ministeriales y hacendarias, así como a las personas físicas posiblemente vinculadas con los hechos denunciados.
- Hizo constar (apartado de valoración de pruebas) las reglas de valoración previstas en la normatividad, por ende, precisó el alcance probatorio de las documentales y de las pruebas aportadas por MORENA, así como de las obtenidas de la investigación
- Una vez atribuido el valor individual de las pruebas, estableció cuales fueron los hallazgos obtenidos por la UTF y, realizado lo anterior, emprendió el análisis de la posible actualización de la irregularidad en el caso en concreto.

156. De lo narrado, se advierte que, contrario a lo manifestado por MORENA, el Consejo General llevó a cabo una adecuada valoración de las pruebas, de forma tal, que realizó una descripción individual de cada una ellas e identificó qué tipo de valor probatorio tenían para, enseguida, analizarlas de forma integral.

157. En ese contexto, y al considerarse que la investigación realizada por la UTF fue, particularmente, idónea, completa, exhaustiva y congruente, al permitir que se allegaran al procedimiento de queja las pruebas y los elementos necesarios para esclarecer los hechos denunciados, a partir de lo cual el Consejo General los valorara para poder establecer la existencia o inexistencia de la infracción denunciada, se **desestiman por ineficaces** el resto de los motivos de agravio formulados por MORENA.

#### **d.3.1. Omisión de cumplimentar las diligencias en relación con los audios atribuidos al presidente municipal**

158. Es criterio de la Sala Superior que **las actuaciones y constancias derivadas**

**de una carpeta de investigación pueden ser recibidas como medios de prueba** en los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, al ser inexistente algún impedimento procedimental, y que los mismos merecen, al menos, un valor indiciario<sup>49</sup>.

159. La misma Sala Superior también ha sustentado que en los procedimientos sancionadores en materia electoral, la correspondiente autoridad instructora está facultada para solicitar la información contenida en las carpetas de investigación (averiguaciones previas), dado que el conocimiento de las pruebas desahogadas en la averiguación y el informe del estado que guarda la carpeta de investigación, **puede aportar mayores elementos a la investigación realizada dentro del procedimiento administrativo sancionador electoral**, en la medida en que la correspondiente fiscalía, por mandato constitucional, debe investigar los hechos denunciados y la probable responsabilidad de quienes se perfilan como activos, al recabar los elementos de prueba para ese efecto<sup>50</sup>.
160. Los motivos de agravio formulados al respecto resultan **ineficaces**, dado que MORENA los hace depender de que la UTF debió dar seguimiento a la denuncia presentada por su entonces candidato a regidor del Ayuntamiento por el audio/mensaje atribuido al presidente municipal y difundido el día de la jornada electoral, pues su resultado era determinante para tener por acreditados los hechos denunciados.
161. Sin embargo, MORENA omite dar las razones por las cuales, a partir de las diligencias que constarían en la respectiva carpeta de investigación de la

---

<sup>49</sup> Tesis II/2004. AVERIGUACIÓN PREVIA. SUS ACTUACIONES SON ADMISIBLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, POR LO MENOS, COMO FUENTE DE INDICIOS. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 366 a 368.

<sup>50</sup> Tesis CXIV/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR INFORMACIÓN CONTENIDA EN AVERIGUACIONES PREVIAS. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 175 y 176.



Fiscalía Especializada, se podría establecer el supuesto nexo causal del presidente municipal con los hechos denunciados. Tampoco formula razonamiento alguno por el cual la referidas diligencias llevadas por la Fiscalía Especializada pudieran ayudar a superar el carácter indiciario de las grabaciones denunciadas.

162. Es más, MORENA parte de la premisa equivocada, al tratarse de un acto futuro de realización incierta, de que, finalizada la investigación correspondiente, la Fiscalía Especializada tendría los elementos para ejercer la correspondiente acción penal, presunción que no se puede obtener de las constancias que obran en el expediente del procedimiento de queja, y no se demuestra en el presente RAP.
163. Incluso, aun en el caso que la referida Fiscalía Especializada determinase ejercer la correspondiente acción penal en contra de las personas imputadas, tal determinación, de manera alguna, vincularía al Consejo General para resolver en procedimiento de queja en el sentido de tener por probados los hechos denunciados y acreditada la existencia de la infracción en materia de fiscalización, en principio, porque el ejercicio de la acción penal implica, en términos generales, que la respectiva fiscalía cuenta con los elementos para establecer la **presunta** comisión de un delito, así como la **probable** responsabilidad de la persona indiciada, por lo que las pruebas que se aporten al procedimiento sancionador en materia de fiscalización provenientes de una carpeta de investigación son sólo una fuente de indicios, por lo que, en todo caso, no están exentas de valorarse de forma conjunta con el resto del acervo probatorio y conforme con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.
164. Por ello, se estima que los motivos de agravio formulados por MORENA devienen en subjetivos y genéricos, y, por tanto, en **ineficaces**.
165. Aunado a lo anterior, se tiene que, como se ha señalado, la denuncia

presentada por el entonces candidato ante la Fiscalía Especializada fue con motivo del audio que supuestamente se difundió el día de la jornada electoral, por la posible comisión de un delito electoral, derivado de que se solicitaba el voto mediante una posible coacción.

166. El conocimiento de esa denuncia fue parte del fundamento de la queja presentada por MORENA por un posible *financiamiento paralelo*, pues así lo reconoce en su escrito de denuncia. Dentro de las pruebas que ofreció MORENA no se encontraban las constancias y actuaciones de la correspondiente carpeta de investigación, salvo la que denominó pericial.
167. En ese contexto, si conforme con el artículo 29, apartado 1, fracción V, del Reglamento de Procedimientos, es requisito de las quejas aportar las pruebas con las que cuente la parte quejosa, así como mencionar aquellas que no estén a su alcance o en poder de cualquier autoridad, se estima que MORENA debió ofrecer las constancias y diligencias de la carpeta de investigación, precisamente, al presentar su queja.
168. Como se ha señalado, si bien el procedimiento sancionador en materia de fiscalización se rige por el principio inquisitivo, las partes quejas/denunciantes si tienen la carga procedimental de aportar los elementos de prueba con los que cuenten, así como aquellos que habría de requerir la UTF por estar en poder de alguna otra autoridad.
169. Por tanto, si MORENA no ofreció las diligencias, actuaciones y constancias relativas a la respectiva carpeta de investigación (como sí lo hizo en relación con los dictámenes periciales), no existía la obligación de la UTF de requerirlas, más aún cuando su línea de investigación respecto de los audios atribuidos al presidente municipal se enfocó a obtener la información necesaria de los PES instaurados por el OPLEV derivado de las denuncias presentadas por el propio MORENA, precisamente, por los mismos hechos.



### d.3.2. Omisión de dar seguimiento a la línea de investigación relacionada con las guardias realizadas por personal del Ayuntamiento

170. MORENA formula que se pasaron por alto los indicios que darían cuenta con la existencia del *financiamiento paralelo* y derivados del escrito de respuesta de Fernando Cruz, al no haberse desarrollado adecuadamente la respectiva línea de investigación.
171. El motivo para **desestimar** los motivos de agravio radica en que, también resultan subjetivos y genéricos, en la medida que MORENA omite precisar cuáles serían los indicios que se pasaron por alto y que revelaban la existencia de una estructura conforma por personal del Ayuntamiento.
172. En el caso, la línea de investigación seguida por la UTF se derivó de la denuncia presentada por Fernando Cruz, así como de sus manifestaciones del mensaje que difundió en las redes sociales para dar a conocer las supuestas irregularidades cometida por el presidente municipal.
173. A partir de ello, la UTF se avocó a conocer la información relativa a las personas servidoras públicas del Ayuntamiento que fueron identificadas por Fernando Cruz como aquellas que participaron en las guardias o coaccionaron a su personal a ello; obtenida la información, procedió a levantarles los correspondientes cuestionarios.
174. De tales diligencias, se advierte que no todas las personas fueron localizadas, y de quienes sí lo fueron, sólo una parte accedió a contestar el cuestionado negando su participación en las guardias denunciadas, y únicamente dos personas aceptaron haber realizado las guardias manifestando que lo hicieron, porque eran, respectivamente, un militante y una simpatizante del PAN.
175. En ese contexto, **no le asiste la razón** a MORENA cuando alega que la UTF fue omisa en dar seguimiento a la línea de investigación relacionada con

esas personas que declararon haber participado en las guardias, porque sólo respecto de ellas se requirió información para establecer si habían fungido como representantes de casilla del PAN el día de la elección para renovar el Ayuntamiento, cuando, desde la óptica de MORENA, debió requerirse esa información respecto del total de personas que fueron señaladas de haber realizado las guardias denunciadas (incluidas las no localizadas y las que se negaron a contestar el cuestionario).

176. Lo anterior, porque el requerimiento que realizó la UTF respecto de esas dos personas fue para comprobar su dicho de que hicieron las guardias debido a que eran, uno, militante del PAN, y, la otra, su simpatizante, por lo que tal diligencia resultó proporcional a la materia de investigación.
177. Al respecto, es dable afirmar que la posibilidad de la ciudadanía para ser representante general o de casilla de un partido político se enmarca en el ejercicio de sus derechos fundamentales de participación política, por lo que el aceptar o no ejercer tal representación corresponde al ámbito de cada persona, dada su militancia o afinidad con el respectivo partido político, en la medida que tal función representativa implica velar por los intereses electorales del partido que se representa, así como de coadyuvar con las personas funcionarias de las mesas directivas de casilla para vigilar la emisión de la votación.
178. Como se ha venido reiterando, la investigación en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización se rige por el principio inquisitivo, de manera que la carga probatoria recae en la UTF, quien tiene el deber de desplegar sus facultades **con apoyo en los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**<sup>51</sup>, teniendo como límite no

---

<sup>51</sup> Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.



incurrir en pesquisas generales<sup>52</sup>.

179. De acuerdo con este TEPJF, el criterio de proporcionalidad implica que la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.
180. En ese contexto, se estima que, contrario a lo señalado por MORENA, no resultaría racional ni proporcional que se ordenara que se investigara si todas las personas que fueron señas de participar en las guardias fueron o no representantes generales y de casilla de alguno de los partidos políticos que conformaron a la Coalición, porque una parte de los hechos denunciados consistían en que las personas servidoras públicas del Ayuntamiento que, presuntamente, conformaron una *estructura paralela*, fueron coaccionados u obligados para participar en tales guardias y en diversos eventos proselitistas.
181. De esta forma, se estima, tal diligencia en nada abonaría para la pretensión del actor de que se tengan por acreditados tales hechos denunciados y la comisión de la infracción, así como la responsabilidad de la parte denunciada, pues lo único que se demostraría es que las respectivas personas fungieron como representantes de casillas de algunos de los partidos de la Coalición, de lo que se inferiría que, si participaron en las guardias, ello fue derivado de que simpatizaban con tales partidos, y no

---

<sup>52</sup> Jurisprudencia 67/2002. QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

porque habrían sido coaccionados u obligados para ello.

182. Igualmente, se **desestima** al argumento relativo a que la UTF y el Consejo General no fueron exhaustivos al no darle importancia a que las personas que negaron su participación en las guardias lo hicieron con escritos idénticos de contestación al respectivo cuestionado, lo que actualizaría la presunción de una defensa colectiva y robustecería los indicios de la existencia de una *estructura paralela*.
183. Tal argumento resulta **ineficaz**, porque el hecho de que, probablemente, tales personas hubieran presentado una respuesta idéntica, en el mejor de los casos para MORENA, sólo llevaría a restarles valor probatorio a las mismas (en términos del principio de espontaneidad), pero no generarían los indicios que alega el propio MORENA, en la medida que todas esas personas negaron su participación en las guardias denunciadas, sin que existan otros elementos de prueba (más allá del dicho de Fernando Cruz o del supuesto calendario de guardias que aportó<sup>53</sup>) con lo que, valorados de manera conjunta, generen la certeza de la existencia de las guardias denunciadas.

<sup>53</sup> Las imágenes de tal calendario son:

ABRIL						
LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADOS	DOMINGOS
	20	21	22	23	24	25
	MARTIN	MARTIN	CHUCHO	CHUCHO	DAVID RAMON	DAVID RAMON
26	27	28	29			
FERNANDO	HILSON	FERNANDO	HILSON	RAMON	RAMON	DAVID RAMON

  

MAYO						
LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADOS	DOMINGOS
					1	2
					RAMON	IVYSG
3	4	5	6	7	8	9
IVYSG	SABAT	SABAT	VICTOR	DAVID	MANUEL	MANUEL
10	11	12	13	14	15	16
MARTIN	MARTIN	CHUCHO	CHUCHO	DAVID	DAVID	FERNANDO
17	18	19	20	21	22	23
FERNANDO	HILSON	HILSON	RAMON	RAMON	IVYSG	IVYSG
24	25	26	27	28	29	30
SABAT	SABAT	VICTOR	VICTOR	MANUEL	MANUEL	MARTIN
31						
MARTIN						

  

JUNIO						
LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADOS	DOMINGOS
	1	2	3	4	5	6
	CHUCHO	CHUCHO	DAVID	DAVID	FERNANDO	FERNANDO
7	8	9	10	11	12	13
HILSON	HILSON	RAMON	RAMON	IVYSG	IVYSG	SABAT
14	15					
SABAT	VICTOR					

Nueva TABLA (con MODIFICACIONES DE FECHA)

MAYO						
LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADOS	DOMINGOS
3	4	5	6	7	8	9
FERNANDO	DAVID	CHUCHO	FERNANDO	VICTOR	SABAT	MARTIN
10	11	12	13	14	15	16
CHUCHO	DAVID	MARTIN	VICTOR	SABAT	FERNANDO	DAVID
17	18	19	20	21	22	23
CHUCHO	FERNANDO	VICTOR	SABAT	MARTIN	CHUCHO	DAVID
24	25	26	27	28	29	30
MARTIN	VICTOR	SABAT	MARTIN	CHUCHO	DAVID	MARTIN
31						
FERNANDO						

NOTA: LOS HORARIOS DE GUARDIA SON DE 8-PM A 8-AM

Como puede apreciarse, el referido calendario carece de los elementos para establecer que corresponden a las guardias realizadas en la casa de campaña o en la bodega, pues sólo refieren fechas, nombres de pila y el horario.



184. Respecto a la supuesta falta de certeza respecto de la identidad de la mujer que fue señalada por una de las servidoras públicas, como aquella que la invitó a participar en las guardias, **se desestima**, porque MORENA parte de la premisa equivocada de que existe confusión entre María de los Ángeles Huerta Nart y María de los Ángeles Huerta Cabrera.
185. Lo anterior, porque, contrario a lo formulado, María de los Ángeles Huerta Nart fue una de las personas a las que se les levantó un cuestionario derivado de que fue señalada por Fernando Cruz como una de las personas que realizó las guardias, así como derivado del cruce de información de la carpeta de investigación (integrada con la denuncia del citado Fernando Cruz) y la información proporcionada por el área de recursos humanos del Ayuntamiento.
186. En cambio, María de los Ángeles Huerta Cabrera está perfectamente identificada en la resolución reclamada, así como por la persona que admitió haber realizado las guardias (por ser militante del PAN), como quien invitó a tal persona a participar en tales guardias.
187. De ahí que, el hecho de que varíe uno de los apellidos, no genera la confusión a la que alude MORENA.

#### **d.3.3. Falta de acuciosidad respecto de la línea de investigación relacionada con la bodega**

188. Para MORENA, las diligencias relacionadas con la bodega fueron insuficientes y mal encaminadas, y cuya valoración contrasta con los hallazgos obtenidos con las declaraciones de quienes manifestaron haber realizado las guardias, pues, desde su perspectiva:
- La UTF realizó diligencias irrelevantes, pues lo que debió indagar era el uso de la bodega y no quién era su legítima propietaria, por lo que obvió la contradicción entre quienes afirmaron haber realizado las guardias en tal bodega y quienes

afirmaron que la bodega estuvo cerrada desde enero de 2022.

- Los cuestionarios a las personas vecinas estuvieron mal planteados, pues se les cuestionó si habían observado movimiento proselitista, cuando se trataba de una bodega clandestina (al no ser reportado en la contabilidad).

189. Se **desestima** los motivos de agravio, porque contrario a lo formulado por MORENA; las diligencias relacionadas con la bodega fueron suficientes, completas y exhaustivas, conforme con la línea de investigación planteada, la cual surgió de las manifestaciones de Fernando Cruz, en el sentido de que se le obligó a él y a otras personas servidoras públicas en la bodega cuyo domicilio identificó.

190. Así, la línea de investigación seguida respecto de esa bodega fue debidamente planteada por la UTF, pues, en principio, estuvo dirigida a establecer la existencia de la referida bodega, así como de las condiciones en las que se encontraba, pues se había denunciado que en la misma se había almacenado propaganda electoral del PAN y de la candidata denunciada.

191. Asimismo, la finalidad de ubicar a la propietaria de la bodega era la de requerirle información a cerca de los hechos denunciados, por lo que al encontrar cerrada esa bodega, se avocó a indagar respecto de la identidad de tal propietaria.

192. Tales diligencias llevaron a la UTF a ubicar a la persona moral que ocupó tal local hasta enero de 2020, y quien proporcionó el nombre de la propietaria, quién, a su vez, informó que el local estuvo cerrado desde enero de 2020 y hasta la fecha cuando realizó el cuestionario proporcionado por la propia UTF.

193. Asimismo, indagó con diversas personas vecinas a la bodega, quienes manifestaron que durante el proceso electoral no advirtieron movimiento alguno en la bodega (excepto una persona que declaró que sí vio



movimiento, pero que no estaba relacionado con alguna actividad proselitista).

194. En ese contexto, se estima que la investigación efectuada se ajustó al principio de idoneidad, pues el hecho de ubicar a la propietaria de la bodega tuvo como finalidad obtener información veraz respecto si tal inmueble fue utilizado para guardar un posible material proselitista, en tanto que los cuestionarios a las personas vecinas era para obtener datos acerca de si habían observado algún movimiento relacionado con los hechos denunciados, con independencia del horario de las guardias o de que se hubiera tratado de una bodega clandestina.
195. Se llega a tal afirmación, porque se supone en tal bodega se almacenaba propaganda electoral, misma que, conforme con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, debió tener un movimiento constante de entrada y salida de tal material, precisamente, por estarse desarrollando la fase de campañas electorales.
196. Asimismo, MORENA parte de la premisa equivocada de que la UTF y el Consejo General inadvirtieron una contradicción entre quienes afirmaron haber realizado las guardias con quienes manifestaron que la bodega estaba cerrada.
197. Ello, porque, aun cuando podría decirse que se trata de declaraciones contradictorias, el Consejo General realizó una adecuada valoración al respecto. Ello es así, porque, en realidad, las manifestaciones de quienes afirmaron haber realizado las guardias en la bodega, carecían de un valor probatorio pleno, al tratarse de meros indicios de los hechos denunciados, indicios que no fueron robustecidos con algún otro medio de prueba para llevar a la certeza de que, efectivamente, en la referida bodega personal del Ayuntamiento realizó guardias.

198. Por el contrario, los referidos indicios fueron desvanecidos con los elementos que la UTF allegó al procedimiento de queja, pues de las declaraciones e información que obtuvo, se demostró que tal bodega estuvo cerrada desde enero de 2020 y hasta pasado el proceso electoral concurrente 2020-2021.

**e. Conclusiones**

199. Contrario a lo formulado por MORENA, la UTF realizó una investigación idónea, completa, exhaustiva y congruente con los hechos denunciados, dado que realizó los requerimientos necesarios, solicitudes de información, e interrogatorios (cuestionados), que le permitieron agotar las líneas de investigación que la propia UTF estableció, lo que permitió que se allegara de los medios de prueba e información necesaria para resolver el procedimiento de queja.

200. De esta forma, se advierte que la actuación de la UTF se ajustó al principio inquisitivo que rige los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, sin que se observe que hubiera sido omisa en cumplimentar las correspondientes diligencias, o dejado de agotar las diversas líneas de investigación, por el contrario, realizó las indagatorias necesarias, idóneas y congruentes con esas líneas de investigación, de manera que, conforme iba obteniendo información, determinaba nuevas actuaciones, para lograr el esclarecimiento de los hechos denunciados.

201. Asimismo, se estima que el Consejo General realizó una adecuada valoración de los medios de prueba aportados por las partes y los obtenidos de la investigación de la UTF, en la medida que los valoró en lo individual (determinando su alcance probatorio) y en conjunto, conforme con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, de manera que los indicios de las pruebas aportadas por MORENA se desvanecieron, en la medida que tales pruebas no pudieron ser robustecidas con otros



elementos que, valorados en conjunto, permitieran acreditar de manera fehaciente los hechos y conductas denunciadas.

#### QUINTO. Determinación

202. Conforme con lo expuesto, y al haberse desestimado los motivos de agravio formulados por MORENA, lo procedente es **confirmar** la resolución reclamada.

#### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución reclamada.

**Notifíquese, personalmente** a MORENA (por conducto de la Sala Regional de este TEPJF con sede en la Ciudad de México), **de manera electrónica o por oficio** (con copia certificada de la presente ejecutoria) al Consejo General y a la Sala Superior, y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartados 1 y 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5, y 48, apartado 1, de la Ley de Medios; en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en atención al Acuerdo General 7/2017 de la Sala Superior.

Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba alguna documentación relacionada con este medio de impugnación, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal

**SX-RAP-20/2023**

Electoral, Eva Barrientos Zepeda, presidenta, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado, ante Mariana Villegas Herrera, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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