

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-351/2017.

ACTORA: DELFINA GÓMEZ
ÁLVAREZ.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE
FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADA PONENTE:
MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO.

SECRETARIO: ENRIQUE MARTELL
CHÁVEZ.

Ciudad de México, dos de junio de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-351/2017, promovido por Delfina Gómez Álvarez en contra del requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio número INE-JDE38-MEX/VE/0157/2017, emitido dentro de los autos del procedimiento administrativo sancionador INE/Q-COF-UTF/44/2017/EDOMEX.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados por la actora en su escrito primigenio, así como las constancias del expediente, se desprende lo siguiente:

1. Queja. El veintiocho de abril del año en curso, el Partido Acción Nacional presentó escrito de queja en contra de Delfina Gómez Álvarez y el partido político MORENA, denunciando hechos relacionados con el presunto mal manejo de recursos públicos para beneficio de los denunciados.

2. Expediente de Queja. En su oportunidad la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral formó el expediente respectivo bajo la clave INE/Q-COF-UTF/44/2017/EDOMEX.

3. Requerimiento. El seis de mayo del año en curso, mediante oficio número INE-JDE38-MEX/VE/0157/2017, le fue notificado a la actora Delfina Gómez Álvarez, el requerimiento de información relacionado con el expediente INE/Q-COF-UTF/44/2017/EDOMEX, a fin de que señalara lo siguiente:

- 1. Informe si durante su administración en el periodo de 2013 a 2015 se realizaron descuentos a los trabajadores del municipio de Texcoco, Estado de México que beneficiaron a algún grupo o partido*

político.

2. *En caso de ser afirmativo el párrafo anterior, informe en relación a los descuentos referidos lo siguiente:*
 - a) *Concepto por el que se realizaron.*
 - b) *Monto de los descuentos.*
 - c) *Razón por la que se autorizaron los descuentos.*
 - d) *Personas a quienes se realizaron los descuentos.*
3. *Informe la relación que guardan con la C. María Victoria Anaya Campos y la C. Sara Iveth Rosas Rosas y el cargo que desempeñan dichas ciudadanas en su campaña a Gobernador del Estado de México.*

II. Recurso de apelación. Inconforme con el referido requerimiento, el ocho de mayo siguiente, Delfina Gómez Álvarez, presentó la demanda del presente medio de impugnación.

Cabe señalar al respecto que, si bien el medio de impugnación de Delfina Gómez Álvarez fue presentado como recurso de apelación, la Secretaría General de Acuerdos, en ejercicio de la atribución conferida en el Acuerdo 2/2017, emitido por el Pleno de esta Sala Superior, registró dicho medio de impugnación como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en atención los derechos cuya transgresión alega la actora, así como a la autoridad responsable y el acto esencialmente impugnado.

III. Recepción en Sala Superior, integración del expediente y radicación. Oportunamente fue recibido el medio de impugnación en esta Sala Superior, el informe circunstanciado, así como la documentación relacionada, y por acuerdo de doce de mayo de este año, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, conforme a lo previsto en los artículos 41, fracción VI y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de ciudadano promovido en contra de un requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano al cual esta Sala

Superior ha considerado como parte de la estructura central del citado instituto.¹

II. Improcedencia. Esta Sala Superior considera que en este asunto se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral, toda vez que el acto impugnado carece de definitividad y firmeza.

El artículo 9, párrafo 3, de la citada ley adjetiva electoral, señala que un medio de impugnación deberá desecharse de plano, entre otros supuestos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la propia ley.

En este contexto, el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la ley en cita, establece que los medios de impugnación en él previstos, serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales aplicables, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales pudieran modificarse, revocarse o anularse, al acoger la pretensión del demandante.

¹ Cfr. SUP-RAP-223/2016, SUP-RAP-255/2016 SUP-RAP-276/2016, y SUP-RAP-519/2016.

En esencia, los artículos citados establecen que sólo será procedente el medio de impugnación, cuando se promueva contra un acto definitivo y firme.

En este sentido, esta Sala Superior ha determinado que de la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación.

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha considerado que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, cumplen con el aludido requisito de definitividad aquellos actos previos a la resolución del mismo que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales.

El citado criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2010², que establece:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. De la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación. En este sentido, dado que el acuerdo

² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, p. 30.

de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, el requisito de definitividad se cumple, excepcionalmente, para hacer procedente el medio de impugnación previsto en la legislación aplicable, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales del actor.

De acuerdo con dicho criterio, los medios de impugnación iniciados en contra de acuerdos dictados dentro de los procedimientos administrativos sancionadores procederán, de forma excepcional, cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos del inconforme.

Por tanto, en sentido contrario, la regla general indica que, ordinariamente, dichos actos no son definitivos y firmes, pues se trata de determinaciones intraprocesales que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del actor al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Ello, toda vez que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica, no afecta en forma irreparable algún derecho del actor, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.

Por tanto, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar en el procedimiento administrativo sancionador, se generan con el dictado de una resolución definitiva, en

la cual se tome en cuenta la actuación procesal para acreditar alguno de los elementos del ilícito administrativo o la responsabilidad del actor e imponerle una sanción.

Así, los requerimientos formulados al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio al partido apelante, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

En el caso, el requerimiento dictado dentro del procedimiento administrativo sancionador expediente INE/Q-COF-UTF/44/2017/EDOMEX, no genera una afectación en la esfera de derechos de la ciudadana actora, puesto que forma parte de los medios de prueba que serán tomados en cuenta al momento de emitir la decisión final dentro del citado procedimiento.

En efecto, de la lectura armónica e integral de lo previsto en los artículos párrafos 1 y 5, 34, 35, 36 y 37 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se puede desprender que el proceso ordinario sancionador oficioso contiene las etapas siguientes:

- **Inicio del procedimiento.** El Consejo General del

Instituto Nacional Electoral, la Comisión de Fiscalización o la Unidad Técnica de Fiscalización (artículo 26, párrafo 1).

- **Publicitación.** El inicio se hace público en los estrados del instituto (artículo 26, párrafo 4).
- **Investigación.** Si es necesario reunir elementos previos al emplazamiento (investigación previa o preliminar³) o con posterioridad a éste, la Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación para el esclarecimiento de los hechos (artículo 36).
- **Emplazamiento al denunciado.** Asimismo, se le notifica al denunciado y se le corre traslado con copia simple de las constancias que obren en el expediente.
- **Contestación.** Dentro del plazo improrrogable de 5 días a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, el denunciado podrá contestar por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes (artículo 35).
- **Ampliación de la Litis.** Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos

³ Al respecto debe considerarse que uno de los fines de esta investigación está dirigido a identificar si existe mérito suficiente para incoar el procedimiento contra el o los probable responsables, con el objeto de hacer más eficaces y racionalizar los recursos, a fin de no vincular a los probables responsables a un procedimiento sancionador de manera innecesaria o precipitada (criterio sustentado al resolver el SUP-JE-107/2016).

de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación (artículo 34, párrafo 6).

- **Cierre de instrucción y elaboración del proyecto de resolución.** Una vez agotada la instrucción, la Unidad Técnica emitirá el acuerdo de cierre respectivo y elaborará el proyecto de Resolución correspondiente, mismo que se someterá a consideración de la Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse (artículo 37, párrafo 1).
- **Resolución.** La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los Proyectos de Resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados. Una vez aprobados los Proyectos de Resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo para su votación.

Como se advierte de los autos, el procedimiento administrativo sancionador se encuentra en la etapa de

investigación preliminar, toda vez que el veintiocho de abril pasado, la autoridad responsable acordó la integración del expediente, lo ordenó registrar en el libro de gobierno, le asignó número de expediente; dio aviso al Secretario Ejecutivo y ordenó publicar en los estrados su inicio.

En el expediente no obra constancia de que la Unidad Técnica de Fiscalización haya emplazado a Delfina Gómez Álvarez, pues solo se aprecia que, con fundamento en el artículo 34, párrafo 1, del Reglamento citado, la citada Unidad realizó requerimiento a la actora, a través del oficio INE/JDE38-MEX/VE/0157/2017 (ahora impugnado) para que en el plazo de 48 horas aportara diversa información.

Lo anterior pone de relieve que el requerimiento impugnado se emitió dentro de un procedimiento administrativo sancionador en la etapa de investigación preliminar, razón por la cual se trata de una determinación de naturaleza intraprocesal y, por ende, no es una determinación definitiva y firme que incida en la esfera de derechos de la actora.

Además, no se actualiza algún caso de excepción para tener por satisfecho el requisito de definitividad en la impugnación, pues no se advierte de qué manera afecte de forma directa e inmediata la esfera de derechos de la

actora, al limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales.

Lo anterior, toda vez que la afectación sustantiva y directa a la esfera jurídica de la inconforme se actualiza hasta la emisión de una determinación que pueda afectar inmediatamente a la actora, por ejemplo, si al decidir el fondo del procedimiento se determina la imposición de una sanción, y que tal determinación se sustente en los actos intraprocesales impugnados.

Incluso, en el caso, la responsable podría concluir no emplazar a la ciudadana actora si estima que no existen elementos suficientes para determinar la probable comisión de la conducta infractora, caso en el cual la posible afectación a la actora no se concretaría.

Debe tenerse presente que, existe una diferencia sustancial entre los requerimientos realizados fuera de un procedimiento sancionador o después de concluido, con los hechos dentro de uno, pues en el primer caso no existe una resolución posterior en la cual se materialice la afectación directa e inmediata, por lo que la afectación si puede ser inmediata, lo cual permite la impugnación directa de un requerimiento.

Ejemplo de un requerimiento emitido fuera de juicio es el hecho a Morena de los remanentes que tenía que

devolver, del financiamiento para gastos de campaña correspondientes al proceso electoral 2014-2015.⁴

En este orden de ideas, la ciudadana actora deberá esperar al dictado de la resolución que ponga fin al procedimiento, para que, en caso de que estime que ésta le irroga algún perjuicio, al momento de combatirla incluya entre los argumentos constitutivos de los agravios que exprese, las alegaciones referentes al requerimiento impugnado y así, esté en aptitud de evidenciar que los mismos trascendieron al resultado de la resolución.

Por tanto, en el supuesto de que, efectivamente, el requerimiento formulado rebase la Litis del procedimiento administrativo sancionador, como lo plantea la actora, le causaría una afectación si el mismo concluye con la imposición de una sanción, que se sustente en dicho requerimiento; por lo que será hasta entonces que el requerimiento podrá ser impugnado, como una violación procesal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la razón esencial de la Jurisprudencial 1/2004 y tesis X/99, que llevan por rubro:

ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA

⁴ Requerimiento impugnado en el SUP-RAP-515/2016.

DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.

APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.

Es por las razones apuntadas que, en el caso, el requerimiento formulado dentro de los autos del procedimiento administrativo sancionador INE/Q-COF-UTF/44/2017/EDOMEX, mediante el cual se solicitó diversa información a Delfina Gómez Álvarez, no es un acto definitivo y firme, por lo que este medio de impugnación resulta improcedente.

En términos esencialmente similares fue resuelto el Recurso de Apelación expediente SUP-RAP-87/2017.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda del presente medio de impugnación.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, remítanse a su lugar de origen las constancias a que haya lugar, y acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS

SUP-JDC-351/2017

VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO