



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTES: SUP-JE-1470/2023, SUP-RAP-319/2023, SUP-RAP-320/2023, SUP-RAP-322/2023 Y SUP-JDC-525/2023 ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

Sentencia que: i) **desecha** las demandas presentadas por las consejeras electorales Dania Paola Ravel Cuevas, Beatriz Claudia Zavala Pérez, Movimiento Ciudadano y Salomón Chertorivski Woldenberg y ii) **confirma** el acuerdo **INE/CG563/2023** del **Consejo General del INE**, con motivo de la impugnación de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	4
III. ACUMULACIÓN	4
IV. CONSIDERACIÓN SOBRE TRÁMITE DE LEY	4
V. TERCERO INTERESADO	5
VI. IMPROCEDENCIAS	6
A. Consejeras electorales	6
B. Movimiento Ciudadano y Salomón Chertorivski Woldenberg	10
VII. REQUISITOS PROCESALES DE LAS DEMANDAS DEL PRD Y PAN	13
VIII. ESTUDIO DEL FONDO	14
IX. RESUELVE	22

GLOSARIO

Acuerdo o acto impugnado:	Acuerdo INE/CG563/2023 por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF SUP-RAP-210/2023, se establecen las fechas de inicio y fin del periodo de precampañas para el PEF 2023-2024.
Acuerdo INE/CG502/2023:	Acuerdo que por el que se aprueban los plazos de fiscalización de los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, precampañas y campañas de los de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.
Consejeras electorales:	Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez.
COF:	Comisión de Fiscalización.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez, Pablo Roberto Sharpe Calzada, Flor Abigail García Pazarán y Alexia de la Garza Camargo.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

Consejo General del INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
INE / Instituto	Instituto Nacional Electoral.
Informes de precampaña:	Informes de ingresos y gastos de precampaña.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
MC:	Movimiento Ciudadano Chihuahua.
Partidos actores:	Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
PEF:	Proceso Electoral Federal 2023-2024.
SCJN:	Suprema Corte de justicia de la Nación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Acuerdo sobre homologación para conclusión de precampañas.² El veinte de julio del dos mil veintitrés,³ el Consejo General del INE estableció fechas homologadas para la conclusión del periodo de precampañas de las treinta y dos entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal.

2. Calendario para fiscalización.⁴ El veinticinco de agosto, el Consejo General del INE aprobó los plazos para la fiscalización, entre otros, para precampañas federales y locales.

3. Periodo para precampañas federales. El ocho de septiembre el Consejo General del INE aprobó el acuerdo⁵ por el que estableció el periodo de precampaña únicamente para el proceso electoral federal.⁶

² INE/CG439/2023.

³ Salvo mención en contrario, todas las fechas son de dos mil veintitrés.

⁴ INE/CG502/2023.

⁵ INE/CG526/2023.

⁶ El inicio sería el cinco de noviembre y concluiría el tres de enero de dos mil veinticuatro.



4. Primera impugnación. El doce de septiembre, Movimiento Ciudadano impugnó el acuerdo sobre periodo de precampaña federal, al estimar que el inicio de la precampaña debía ser la tercera semana de noviembre.

5. Sentencia de Sala Superior.⁷ El cuatro de octubre, esta Sala Superior revocó el acuerdo INE/CG526/2023 para efecto de que el Consejo General estableciera nueva fecha para inicio del periodo de precampañas federales, la cual debía iniciar en la tercera semana de noviembre.

6. Cumplimiento a la sentencia (acuerdo impugnado).⁸ El doce de octubre, el Consejo General del INE, en cumplimiento a la sentencia mencionada en el punto anterior, aprobó el acuerdo que estableció el periodo de precampañas federales⁹ y ajustó los plazos para la fiscalización de esa etapa.

7. Medios de impugnación. Inconformes con el acuerdo referido en el punto que antecede, las consejeras electorales, Salomón Chertorivski Woldenberg, MC, el PRD y el PAN presentaron demandas.

8. Turno a ponencia. En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes y los turnó a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, conforme a lo siguiente:

Expediente	Parte actora
SUP-JE-1470/2023	Consejeras electorales
SUP-RAP-319/2023	MC
SUP-RAP-320/2023	PRD
SUP-RAP-322/2023	PAN
SUP-JDC-525/2023	Salomón Chertorivski Woldenberg

9. Tercero interesado. El diecinueve y el veintiuno de octubre, Morena compareció en carácter de tercero interesado.

10. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, se admitieron las demandas SUP-RAP-320/2023

⁷ SUP-RAP-210/2023.

⁸ INE/CG563/2023.

⁹ Del veinte de noviembre al dieciocho de enero.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

y SUP-RAP-322/2023; se cerró instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver la controversia, toda vez que se trata de medios de impugnación interpuestos contra una resolución del Consejo General, órgano central del INE, relacionado con la aprobación del periodo de precampañas federales y ajuste de plazos para la fiscalización de esa etapa.¹⁰

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular las demandas al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, Consejo General del INE, y en el acto impugnado, acuerdo INE/CG563/2023.

En consecuencia, los medios de impugnación SUP-RAP-319/2023, SUP-RAP-320/2023, SUP-RAP-322/2023 y SUP-JDC-525/2023 se deben acumular al diverso SUP-JE-1470/2023, por ser éste el más antiguo.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos de los expedientes acumulados.¹¹

IV. CONSIDERACIÓN SOBRE TRÁMITE DE LEY

A la fecha en que se resuelven los presentes medios de impugnación no se ha completado el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios únicamente respecto del juicio SUP-JDC-525/2023.

A efecto de privilegiar el derecho de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva debe obviarse esta formalidad, lo que se justifica en la urgencia de su resolución dada la proximidad del inicio de la precampaña que el propio

¹⁰ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹¹ Artículo 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral



actor señala en su demanda (cinco de noviembre para la Ciudad de México).¹²

Así, en términos del artículo 15 de la Ley de Medios, se invoca como hecho notorio que el pasado veinte de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo impugnado y en los informes rendidos por la responsable en los otros cuatro medios de impugnación se reconoce expresamente su existencia. De ahí que deba tenerse como cierta la existencia del acto reclamado.

V. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado a Morena en cuatro de los cinco juicios a través de dos escritos, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, quien aduce un interés incompatible con el de las consejeras y los partidos actores; asimismo, cumple los requisitos previstos en la Ley de Medios,¹³ como se demuestra a continuación:

1. Forma. En los escritos se asienta nombre y la firma autógrafa de quien comparece en representación del tercero interesado, señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos, razón del interés jurídico y su pretensión concreta.

2. Oportunidad. Los escritos fueron presentados dentro del plazo de las setenta y dos horas, como se muestra a continuación:

Publicación de demanda	Plazo para comparecer	Comparecencia	
PRD, PAN y MC	18:00 horas del 16 de octubre	De las 18:00 horas del 16 de octubre a las 18:00 horas del 19 de octubre.	16:34 horas del 19 de octubre.
Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez	12:00 horas del 18 de octubre	De las 12:00 horas del 18 de octubre a las 12:00 horas 21 de octubre	11:41 horas del 21 de octubre

3. Legitimación e interés jurídico. El escrito de tercero interesado es presentado por un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante el CG del INE y comparece porque considera

¹² Lo anterior, con sustento en la tesis III/2021, de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. EXCEPCIONALMENTE PODRÁ EMITIRSE SENTENCIA SIN QUE HAYA CONCLUIDO EL TRÁMITE".

¹³ Artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

que se debe confirmar el acto impugnado, de lo que deriva un interés incompatible con el de las personas actoras.

VI. IMPROCEDENCIAS

A. Consejeras electorales

1. Decisión.

Esta Sala Superior considera que el juicio SUP-JE-1470/2023 es **improcedente** porque las consejeras electorales **carecen de legitimación activa** para impugnar una determinación emitida por el órgano colegiado al que pertenecen y de la que formaron parte en la deliberación.

2. Justificación.

a) Marco jurídico. Los juicios electorales deben tramitarse de acuerdo con las reglas generales previstas para los medios de impugnación en la Ley de Medios.¹⁴

El artículo 9, apartado 3, de esta normativa establece, entre otros supuestos, el medio de impugnación se desechará de plano cuando incumpla cualquiera de los requisitos previstos en los incisos a) o g) del párrafo 1 de ese artículo, o en los casos cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del referido ordenamiento.

En este tenor, el artículo 10, apartado 1, inciso c), de la ley citada prevé que los medios de impugnación serán improcedentes cuando, el promovente carezca de legitimación, en términos de la propia ley.

El artículo 13 de la ley referida precisa que la presentación de los medios de impugnación corresponde a los partidos políticos a través de sus representaciones legítimas, la ciudadanía y las candidaturas de partido o

¹⁴ De conformidad con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF.



independientes y a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanía, a través de sus representaciones legítimas.

Es importante destacar que la legitimación procesal activa es la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, como demandante, en un juicio o proceso determinado; de ahí que la falta de este presupuesto procesal haga improcedente el juicio o recurso electoral.

En este sentido, ha sido criterio de esta Sala Superior, que cuando una autoridad federal, estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o autoridad responsable, conforme al sistema de medios de impugnación federal, **carece de legitimación activa para promover los juicios.**

Ello, porque éstos **únicamente tienen** como **supuesto normativo** de esa **legitimación**, a quienes concurrieron como demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia.¹⁵

Además, la ciudadanía, individual o colectivamente, puede solicitar la reparación de presuntas violaciones a su esfera jurídica en la materia, **pero no las autoridades responsables** cuando sus determinaciones fueron motivo de decisión en un proceso jurisdiccional, **excepto** cuando tales autoridades promuevan el juicio en defensa de su ámbito individual, o bien, cuando el planteamiento verse sobre cuestiones de competencia.¹⁶

Lo anterior es aplicable *mutatis mutandi* para quienes integran los órganos colegiados de autoridad administrativa o jurisdiccional, pues el desempeño de su cargo se agota en la deliberación del acto que finalmente es adoptado por la mayoría del colegiado.

¹⁵ Jurisprudencia 4/2013, de rubro: “**LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**”.

¹⁶ Jurisprudencia 30/2016, de rubro: “**LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**”.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

b) Caso concreto

Las actoras comparecen en su carácter de consejeras electorales del INE para inconformarse de un acuerdo emitido por la mayoría del Consejo General de esa autoridad electoral.

Al respecto, cabe precisar que las consejeras actoras participaron en la deliberación del acuerdo impugnado, votaron en contra, pero finalmente el acuerdo fue aprobado por la mayoría del Consejo General del INE, es decir, en modo alguno está controvertido que las actoras participaron en la deliberación del acuerdo impugnado por lo que revisten el carácter de autoridad responsable.

¿Qué alegan las consejeras electorales?

Aducen que la mayoría de consejerías omitieron exponer los motivos por los cuales aprobaron la reducción de los plazos para la fiscalización de gastos de precampaña.

Sostienen que el Consejo General del INE debió ponderar entre mantener una precampaña de sesenta días frente a la reducción del periodo de fiscalización, lo cual afecta su derecho a desempeñar el cargo porque impide llevarlo a cabo de manera integral y adecuada.

Por otro lado, las consejeras electorales consideran que es incorrecto delegar la posible modificación del calendario de fiscalización a que la UTF considere cuestiones técnicas que le impidan dar cumplimiento a dicho calendario, sin tomar en cuenta que en realidad la Comisión de Fiscalización también tiene las atribuciones suficientes para ello.

Además, consideran que la previsión es ineficaz, porque cuando la UTF advierta esa imposibilidad ya estará en trancurso el periodo de revisión y no habrá posibilidad de ajustar los plazos.

Finalmente, las actoras alegan que la mayoría del Consejo General del INE interpretó de forma incorrecta la sentencia SUP-RAP-210/2023, porque en modo alguno se estableció el deber de agotar el plazo máximo de sesenta



días para el periodo de precampaña, sino que existe posibilidad de reducir el plazo de precampaña y garantizar plazos más adecuados de fiscalización.

¿Por qué carecen de legitimación activa?

En el caso se advierte que pretenden controvertir un acuerdo que fue aprobado por el órgano colegiado al que pertenecen y el cual fue discutido en una sesión en la que ambas participaron, resultando ser parte de la minoría. En ese sentido, es claro que las actoras forman parte de la autoridad que señalan como responsable.

Cabe precisar que los argumentos mayoritarios no causan una afectación a quienes participan en el proceso de deliberación, porque la discusión de las propuestas se hace entre pares, quienes van señalando los argumentos y razones que al final darán sustento al sentido de su voto.

Luego, las consejerías que integran el órgano colegiado no pueden reclamar si no están conformes con la decisión de la cual fueron parte, aún si pertenecieron a la minoría, porque su derecho al ejercicio del cargo se agotó con el hecho de que hubiesen participado en la decisión, expresado su punto de vista y votado en contra.

De lo anterior, es posible advertir que las actoras pretenden que este órgano jurisdiccional analice un acto administrativo electoral emitido por el órgano colegiado del cual forman parte, pero sin que señalen propiamente una cuestión específica en afectación de su esfera particular con base en una norma legal o un acto concreto.

En ese orden de ideas, como se desarrolló en el marco normativo y de conformidad con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, al promover quien fungió como parte de la autoridad responsable, carecen de la legitimación necesaria para incoar el presente medio de impugnación, aunado a que contrario a lo que aducen, no se advierte que se actualice la excepción prevista en la tesis de jurisprudencia 30/2016, al no evidenciarse una afectación concreta a alguna esfera personal o individual.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

No pasa desapercibido que las consejeras electorales señalan que en el SUP-JE-42/2020, esta Sala Superior reconoció legitimación a una consejería del INE, sin embargo, el caso es distinto, porque en ese asunto la consejería controvirtió una determinación del encargado de despacho de la UTF que imponía restricciones respecto al acceso a documentación del INE.

En el caso concreto, las actoras exponen argumentos genéricos respecto a la supuesta afectación del desempeño del cargo, por la reducción de plazos para fiscalización de gastos de precampañas, pero en realidad sus alegatos son tendentes a cuestionar la decisión de la mayoría de un órgano colegiado del que forman parte.

Por último, de la lectura del acuerdo impugnado en modo alguno se advierte alguna determinación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de las actoras como personas físicas que integran el instituto electoral.

En el escrito de demanda tampoco se señala que se prive de alguna prerrogativa o se imponga una carga a título personal, sin que sea óbice que expongan de forma general que supuestamente se vulnera la adecuada fiscalización de gastos, pues se trata de una atribución que finalmente ejerce el órgano colegiado que emitió la determinación impugnada.

3. Conclusión.

En consecuencia, queda demostrado que en este asunto las consejeras electorales carecen de legitimación para interponer el medio de impugnación, por lo que procede el desechamiento de su demanda.

B. Movimiento Ciudadano y Salomón Chertorivski Woldenberg

1. Decisión

Esta Sala Superior considera que la demanda del recurso de apelación **SUP-RAP-319/2023** es **improcedente** debido a que fue suscrita por quien se ostenta como representante de MC ante el Instituto Electoral de



Chihuahua, quien no tiene facultades para promover el medio de impugnación, de ahí que no cuente con legitimación para representar al partido político recurrente.

Por tanto, con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, procede desechar de plano la demanda debido a que quien la suscribe carece de legitimación para representar a MC en este caso concreto.¹⁷

Por lo que respecta a la demanda de Salomón Chertorivski Woldenberg procede el desechamiento por falta de interés jurídico, porque sus alegaciones versan sobre la supuesta falta de certeza respecto al periodo de precampaña en la Ciudad de México, siendo que el acuerdo que controvierte se refiere exclusivamente sobre la etapa de precampaña en el ámbito federal.

2. Justificación

a) Marco jurídico

En el artículo 13 de la Ley de Medios se reconoce personería a los representantes legítimos de los partidos políticos, entendiéndose por éstos a los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados.

En particular, conforme al artículo 45 de la Ley de Medios, la interposición del recurso de apelación corresponde a los partidos políticos por conducto de sus representantes legítimos.

Con base en la normativa puntualizada, queda claro que los partidos políticos actuarán ante los órganos administrativos y jurisdiccionales de cada ámbito, federal o estatal, por medio de los representantes que acreditan también ante las autoridades de cada esfera competencial.

¹⁷ Con fundamento en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

b) Caso Concreto

El representante de MC ante el órgano electoral de Chihuahua carece de legitimación, porque los partidos políticos deben impugnar mediante su representación ante el órgano que emite el acto que se controvierte.

En el caso, el órgano responsable de la emisión del acuerdo que se impugna es el Consejo General del INE, por lo que quien debió promover el medio de impugnación es la representación de MC ante ese órgano nacional.

No es óbice a lo anterior que la representación de MC en Chihuahua alegue supuesta afectación en la fijación de fechas de precampaña en el ámbito de esa entidad federativa porque, en el caso concreto, el acto controvertido versa exclusivamente sobre la fijación de plazos para precampañas federales sin que en modo alguno se haga cargo de temas de precampaña local.

Esa misma razón es aplicable para el desechamiento de la demanda de Salomón Chertorivski Woldenberg, porque su alegación principal radica en que supuestamente el INE debió ajustar los plazos de precampaña para el proceso electoral de la Ciudad de México, sin embargo, el acto impugnado versa exclusivamente sobre la fijación del periodo de precampaña federal.

Importa señalar que en el SUP-RAP-210/2023, en cuyo cumplimiento se emitió el acuerdo impugnado, esta Sala Superior estableció los efectos exclusivamente para la modificación de las precampañas federales, sin que existiera orden alguna para homologar los periodos con las demás precampañas locales.

Inclusive el propio actor reconoce en su demanda que la autoridad electoral local de la Ciudad de México¹⁸ ya fijó una fecha concreta para el inicio de la

¹⁸ El actor en su demanda señala que el Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante acuerdo IECM-ACU-CG-062/2023, (7 de agosto de 2023) estableció como fecha de inicio de precampaña local el cinco de noviembre.



precampaña en esa entidad federativa, por lo que es ese acto el que rige la situación sobre el inicio de la precampaña en esa entidad federativa.

3. Conclusión.

En consecuencia, queda demostrado que en este asunto la representación local en Chihuahua de Movimiento Ciudadano carece de legitimación para interponer el medio de impugnación, por lo que procede el desechamiento de plano de la demanda.¹⁹

En ese mismo sentido, el ciudadano Salomón Chertorivski Woldenberg carece de interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, porque sus alegaciones las hace depender de aspectos que no forman parte de la materia del acuerdo.

VII. REQUISITOS PROCESALES DE LAS DEMANDAS DEL PRD Y PAN

Las demandas presentadas por el PRD (SUP-RAP-320/2023) y PAN (SUP-RAP-322/2023) cumplen los requisitos de procedencia, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Las demandas se interpusieron por escrito ante la responsable; en ellas se hace constar la denominación de los partidos y la firma autógrafa de sus representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. Las demandas son oportunas porque el acuerdo impugnado se emitió el doce de octubre, y el plazo para impugnar transcurrió del día trece al dieciséis de ese mes, en tanto que las demandas se presentaron el último día de ese periodo, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios, con la precisión de que el caso se relaciona con el proceso electoral en curso.²⁰

¹⁹ Criterio similar también ha sido sostenido por esta Sala Superior al resolver los juicios electorales SUP-JE-275/2021, SUP-JE-63/2021 y SUP-JE-23/2021.

²⁰ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.

**SUP-JE-1470/2023
Y ACUMULADOS**

3. Legitimación e interés jurídico. Se acredita porque los medios de impugnación fueron promovidos por partidos políticos nacionales, por conducto de sus representantes acreditados ante la autoridad responsable, quienes alegan que el acto impugnado vulnera su esfera jurídica porque supuestamente reduce el plazo para presentar informes de precampaña.

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

VIII. ESTUDIO DEL FONDO

Metodología. A fin de analizar de manera contextual los argumentos de los partidos políticos actores, en primer lugar, se planteará el problema general; posteriormente, se precisará el contexto para lo cual se describirá el acto impugnado y enseguida los agravios de los partidos actores; finalmente analizaremos los conceptos de agravio de manera conjunta ante la similitud de sus planteamientos, sin que esto les cause lesión.²¹

1. Problema principal. Determinar si es conforme a Derecho que el Consejo General del INE haya establecido que los partidos políticos deben presentar sus informes de gastos de precampaña dentro del plazo de tres días posteriores a la conclusión de esa etapa.

2. Contexto

¿Qué se establece en el acto impugnado?

El Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG563/2023, en cumplimiento a una sentencia de esta Sala Superior, en el que estableció esencialmente que el periodo de precampañas electorales federales dará inicio el veinte de noviembre de dos mil veintitrés y concluirá el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro, contemplando sesenta días para ello.

Con motivo de la modificación del periodo de precampaña federal se ajustaron plazos para la fiscalización, de tal manera que se redujeron siete

²¹ De conformidad con la jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.



días para que la autoridad electoral realice la revisión de gastos, pues pasó de cuarenta y siete días a cuarenta.

Finalmente, en la parte que interesa, en el acuerdo impugnado se determinó que los partidos políticos deben presentar su informe de precampaña dentro de los tres días posteriores a que concluya esa etapa.

¿Qué plantean los partidos actores?

Plantean que el acuerdo impugnado vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley de Partidos,²² pues se fijó un plazo de tres días para la presentación de los informes de precampaña, cuando en su consideración, esa disposición prevé que el plazo para ello es de diez días.

Al respecto, el PAN refiere que el INE carece de atribuciones para modificar un plazo previsto en la Ley, por lo que estima se vulneran los principios de certeza y debido proceso, pues no se consideró la complejidad que conlleva el proceso electoral concurrente 2023 – 2024.

Asimismo, destaca que en el proceso electoral 2017 – 2018 se otorgaron cinco días en lugar de tres para presentar los informes de precampaña, por lo que la responsable vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos.

Por su parte, el PRD también considera que el acuerdo impugnado vulnera los principios de certeza, objetividad, legalidad y debido proceso, pues el plazo de diez días previsto por la norma para la presentación de los informes de precampaña no puede ser modificado o reducido.

Refiere que los planteamientos anteriores se hacen extensivos al diverso acuerdo INE/CG502/2023, en el que se fijó el plazo de tres días para presentar informes de precampaña.

²² Artículo 79. 1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes: a) Informes de precampaña:
(...)

III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

Finalmente, los partidos actores pretenden que se modifique el acuerdo controvertido para que se les otorgue un plazo de diez días para la presentación de los informes de precampaña.

3. Análisis de agravios

i. Decisión

Los planteamientos son **infundados**, porque parten de una premisa incorrecta referente a que el plazo de diez días en modo alguno puede ser modificado por el INE, pues contrariamente a lo que sostienen los apelantes, **la alegada reducción del plazo para presentar los informes de precampaña está ajustada a derecho**, porque el INE puede hacer los ajustes que considere necesarios a los plazos de fiscalización.

Además, las alegaciones son **ineficaces** para controvertir el acuerdo impugnado respecto a la reducción del plazo para la entrega de los informes de precampaña, pues esa decisión se adoptó desde el diverso acuerdo INE/CG502/2023, aprobado el veinticinco de agosto sin que haya sido impugnado por los actores, por lo que **precluyó** su derecho.

ii. Justificación

A. El INE puede modificar los plazos de fiscalización.

La alegada reducción del plazo para presentar los informes de precampaña está ajustada a derecho, porque el CG del INE tiene atribuciones para modificar los plazos previstos en la normativa electoral, conforme a lo previsto en el transitorio Décimo Quinto de la Ley Electoral, en el que se prevé expresamente que el máximo órgano de dirección del INE puede realizar ajustes a los plazos establecidos en la Ley, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades electorales.

La Sala Superior ha reconocido en distintos precedentes²³ que el INE tiene atribuciones suficientes para modificar o reducir los plazos legalmente

²³ Véase, por ejemplo, lo resuelto en los expedientes SUP-RAP-298/2016; SUP-RAP-605/2017 y acumulados; SUP-RAP-46/2020; así como SUP-RAP-15/2021.



previstos en la normativa electoral para los procesos electorales federales y locales, en aras de garantizar su adecuado desarrollo y organización, siempre y cuando funde y motive su actuación.

Lo anterior, considerando que los partidos políticos, coaliciones, precandidaturas, candidaturas, aspirantes, candidaturas independientes y ciudadanía en general, prevén que el inicio de las distintas etapas que conforman el proceso electoral se regirá en términos de lo que expresamente disponen las leyes de la materia.

En ese sentido, las adecuaciones de cualquiera de los constituyen una medida excepcional y extraordinaria que debe estar debidamente justificada, de tal manera que permita conocer con puntualidad cada una de las razones que tuvo la autoridad para realizar el ajuste correspondiente.

En el caso concreto, el Consejo General del INE al modificar los plazos de precampaña federal consideró necesario hacer ajustes en los periodos de fiscalización, de tal manera que el plazo total que originalmente se tenía para esa etapa de revisión preveía una duración de cuarenta y siete días se redujo a cuarenta.

Asimismo, razonó que, en los plazos definidos para el procedimiento de fiscalización de los informes de precampañas federales, se consideró limitar mayormente los correspondientes a actividades exclusivas de la UTF y los órganos colegiados del INE, manteniendo en la medida de lo posible aquellas que desarrollarán directamente los partidos.

En la parte que interesa, el estableció que la conclusión de la precampaña será el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro y que los informes de precampaña se deben presentar el veintiuno siguiente, es decir, previó un plazo de tres días naturales para el cumplimiento de ese deber.

Esta Sala Superior considera que la determinación es conforme a derecho, porque en el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley de Partidos se prevé que los partidos políticos deben presentar sus informes

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

de precampaña *a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas.*

De la lectura de la norma en modo alguno se advierte que el legislador haya establecido un plazo concreto de diez días para rendir el informe de precampaña, sino que se trata de un periodo que no necesariamente se debe agotar.

En ese sentido, se considera adecuado lo razonado por el Consejo General del INE referente a que para el ajuste de plazos de fiscalización procuró la modificación de los atinentes a la autoridad electoral y mantener en la medida de lo posible aquellas fechas correspondientes a actuaciones de los partidos políticos.

En consecuencia, no asiste razón a los partidos políticos apelantes, porque el Consejo General del INE sí tiene atribuciones para hacer ajustes que impliquen reducción a los plazos sobre fiscalización y la norma en la que se prevé el plazo para rendir el informe de gastos de precampaña en modo alguno establece un término fijo de diez días, sino que puede ser modulado por el INE, tal como ha quedado demostrado.

B. Existencia de preclusión

La preclusión de la facultad procesal relativa a impugnar un acto de autoridad es uno de los principios que rigen el debido proceso.

Para la SCJN la preclusión tiene su fundamento en que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, de modo que se clausuran de modo definitivo y no es viable regresar a un momento procesal que se ha extinguido. Esta se genera por no haber observado la oportunidad que concede la ley para la realización de un acto.²⁴

En materia electoral, la preclusión brinda certeza a los actores políticos sobre el diseño de sus estrategias y la previsibilidad de las medidas que

²⁴ De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 21/2002 de rubro "**PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO**".



deben adoptar para cumplir con sus obligaciones, lo que es relevante para el adecuado desarrollo y preparación del proceso electoral.

En ese sentido, la Ley de Medios prevé²⁵ que los medios de impugnación en materia electoral –salvo las excepciones previstas en el mismo ordenamiento– deben presentarse en los cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento del acto impugnado, o de su notificación; lo que quiere decir que las decisiones de las autoridades electorales deben ser controvertidas en esa oportunidad.

Ahora, cuando se trata de una decisión o resolución en la que, por un lado, se modifican ciertos aspectos de una primera determinación, pero se mantienen o reiteran otros, en el medio de impugnación que se promueva contra aquélla no podrían controvertirse los últimos.²⁶

Así, los argumentos dirigidos a cuestionar los posibles vicios de una primera determinación, que solo se reiteraron en una posterior, serían ineficaces debido a que no se hicieron valer en el momento oportuno, por lo que la facultad de controvertir los vicios de origen de la determinación habría precluido.²⁷

En ese sentido, la falta de impugnación oportuna de las decisiones de las autoridades electorales lleva a que se entienda que fueron consentidas tácitamente por los sujetos a quienes impactan de alguna manera.

Caso concreto

Esta Sala Superior advierte que precluyó el derecho de los partidos actores para controvertir el establecimiento del plazo de tres días para la presentación de los informes de precampaña.

²⁵ Artículo 8.

²⁶ Salvo que el promovente todavía estuviese en tiempo de inconformarse de la primera determinación.

²⁷ Son aplicables, por analogía, los razonamientos que sustentan la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) de rubro: “AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL”, así como la tesis 1a. CXCVI/2014 (10a.) de rubro: “REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES INOPERANTE EL AGRAVIO QUE SE HAGA VALER CONTRA POSIBLES VICIOS QUE NO FUERON PLANTEADOS EN UN RECURSO ANTERIOR”.

SUP-JE-1470/2023 Y ACUMULADOS

Esto es así pues los partidos actores se inconforman de la fijación del plazo de tres días para la entrega de los informes de precampaña, ya que desde su perspectiva deben ser diez días conforme a lo contemplado en Ley de Partidos.²⁸

Sin embargo, esta Sala Superior advierte que el plazo de tres días para la presentación de los informes de las precampañas se estableció desde el acuerdo INE/CG502/2023, aprobado el veinticinco de agosto.

En ese acuerdo, el Consejo General del INE justificó que la homologación de plazos para la presentación de los informes es compatible con el modelo de fiscalización que prevé que las operaciones se realicen en tiempo real,²⁹ es decir, en un plazo no mayor a tres días posteriores a que estas son realizadas; además de que el Sistema Integral de Fiscalización permite generar, firmar y remitir al INE el informe respectivo en forma automática, consolidando toda la información capturada en tiempo real.

Cabe destacar que la norma relativa al plazo para la presentación de los informes de precampañas tiene carácter autoaplicativo, debido a que los partidos políticos deben observarla sin necesidad de que medie acto de aplicación alguno; en ese sentido, la modificación del plazo incidió en la esfera de los partidos políticos desde el momento de su adopción.

Ahora bien, en el acuerdo impugnado se hicieron modificaciones de conformidad con lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-210/2023; sin embargo, se reiteró lo relativo al plazo de tres días que tienen los partidos políticos para la entrega de los informes de precampaña.

Lo anterior es así, ya que en el acuerdo INE/CG502/2023³⁰ inicialmente se previó el fin de las precampañas federales el tres de enero de dos mil veinticuatro y se estableció como fecha límite para la entrega de los

²⁸ Artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III.

²⁹ De conformidad con lo previsto en el artículo 38 del reglamento de fiscalización del INE.

³⁰ Específicamente en el anexo 2.



informes de precampaña el seis de enero siguiente, es decir, un plazo de tres días naturales.

Ahora, si bien en el acuerdo impugnado se modificaron las fechas de fiscalización de precampaña, también es verdad que el plazo para que los partidos políticos presenten su informe de precampañas no tuvo cambio alguno pues se mantiene en tres días.

Lo anterior es así, porque ahora se prevé que la conclusión de la precampaña será el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro y que los informes de precampaña se deben presentar el veintiuno siguiente, reiterando así el plazo de tres días naturales establecido desde el acuerdo INE/CG502/2023.

En ese sentido, el plazo de tres días para entregar los informes de precampaña es un aspecto que simplemente se reiteró en el acuerdo impugnado ante la necesidad de modificar los periodos de precampañas federales de conformidad con lo ordenado por esta Sala Superior.

Así, tomando en consideración el carácter autoaplicativo de la norma por la que se ajustó el plazo para la entrega de los informes de precampaña desde el acuerdo INE/CG502/2023 del veinticinco de agosto, el cual no fue controvertido por los partidos actores, es que precluyó su derecho para hacer valer sus inconformidades sobre el plazo para presentar los informes de precampaña.

Mismas consideraciones se sostuvieron al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-772/2017.

4. Conclusión. Al no asistir razón a los actores, porque los agravios son **infundados e ineficaces**, lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Por lo expuesto y fundado se

**SUP-JE-1470/2023
Y ACUMULADOS**

IX. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** las demandas.

SEGUNDO. Se **desechan** las demandas del SUP-JE-1470/2023, SUP-RAP-319/2023 y SUP-JDC-525/2023.

TERCERO. Se **confirma** el acto impugnado en la materia de impugnación.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe, así como de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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