



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-118/2022

**RECURRENTE:** MORENA<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>2</sup>

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** PRISCILA CRUCES AGUILAR Y GERMAN VÁSQUEZ PACHECO

**COLABORARON:** NEO CÉSAR PATRICIO LÓPEZ ORTÍZ Y MIGUEL ÁNGEL APODACA MARTÍNEZ

*Ciudad de México, seis de abril de dos mil veintidós.*<sup>3</sup>

1. **Sentencia** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup> por la que se **revoca**, en lo que es materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución respecto de las irregularidades encontradas durante la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de gubernatura y diputaciones locales, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Quintana Roo. Lo anterior, para los efectos precisados en la ejecutoria.

### I. ASPECTOS GENERALES

2. El partido político MORENA controvierte la resolución INE/CG168/2022 emitida por el Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen INE/CG167/2022 en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña presentados por los partidos políticos en las precandidaturas a los cargos de gubernatura y

---

<sup>1</sup> Puede referirse como actor o recurrente, indistintamente.

<sup>2</sup> En adelante, Consejo General del INE.

<sup>3</sup> Todas las fechas se entenderán correspondientes al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

<sup>4</sup> En lo sucesivo, Sala Superior.

diputaciones locales, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Quintana Roo.

3. Esta Sala Superior determinará si le asiste razón al señalar que la autoridad responsable de forma indebida determinó la comisión de una irregularidad y una sanción, con motivo de lo resuelto en la conclusión sancionatoria identificada como **7\_C2\_MORENA**.

## **II. ANTECEDENTES**

4. **1. Acuerdo INE/CG1746/2021.** El diez de diciembre de dos mil veintiuno el Consejo General del INE estableció los plazos para la revisión de los informes correspondientes al periodo de obtención de apoyo ciudadano, precampañas y campañas de los procesos locales 2021-2022, entre otras entendidas federativas, de Quintana Roo.
5. **2. Dictamen consolidado y resolución (INE/CG167/2022 e INE/CG168/2022, acto impugnado).** El dieciocho de marzo, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña presentados por el recurrente en el proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Quintana Roo.
6. **3. Recurso de apelación.** El veintidós de marzo, el partido recurrente presentó demanda de recurso de apelación en contra de la resolución anterior ante la autoridad responsable.

## **III. TRÁMITE**

7. **1. Turno.** Mediante acuerdo de veintiséis de marzo, se turnó el expediente SUP-RAP-118/2022 a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En lo sucesivo, Ley de Medios.



8. **2. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia.
9. **3. Acuerdo de escisión.** El treinta de marzo, esta Sala Superior determinó escindir la demanda para efectos de que este órgano jurisdiccional conociera únicamente respecto de lo resuelto en la conclusión 7\_C2\_MORENA
10. **4. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor admitió el presente asunto y declaró cerrada la instrucción del presente recurso de apelación.

#### IV. COMPETENCIA

11. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación porque se relaciona con la fiscalización de ingresos y gastos de la precampaña al cargo de la gubernatura en Quintana Roo, en el proceso electoral local 2021-2022 en curso<sup>6</sup>.

#### V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

12. Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020,<sup>7</sup> en el cual, si bien restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior dicte alguna determinación distinta.

---

<sup>6</sup> Lo anterior, conforme a lo resuelto en el Acuerdo de Sala precisado en el punto 3 del apartado de trámite. Así como, con fundamento en lo previsto en los 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución general; 166, fracción III, inciso g); y 169, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y en la lectura sistemática de los artículos 44, numeral 1, inciso a) en relación con los artículos 83, inciso a), fracciones I y II e inciso b), fracciones I y II ; 87, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

<sup>7</sup> Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

## VI. PROCEDENCIA

13. Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación satisface los requisitos legales previstos en la Ley de Medios,<sup>8</sup> como se precisa enseguida.
14. **1. Forma.** La demanda fue presentada por MORENA ante la autoridad señalada como responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que basa su impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.
15. **2. Oportunidad.** El escrito se presentó el veintidós de marzo ante la autoridad responsable, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios. Lo anterior, ya que el acto impugnado fue aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el dieciocho de marzo, por lo que es evidente que si la demanda se presentó el veintidós siguiente se realizó en el plazo previsto.
16. **3. Legitimación y personería.** El recurso de apelación lo interpone un partido político nacional por conducto de su representante propietario ante la autoridad responsable, carácter que le es reconocido por esta misma en el informe circunstanciado correspondiente.
17. **4. Interés jurídico.** Se satisface el requisito porque MORENA cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación pues controvierte diversas irregularidades y sanciones que le fueron imputadas en la revisión de los informes de fiscalización respectivos.
18. **5. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

---

<sup>8</sup> Esto es, con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley de Medios.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

### 1. Pretensión y causa de pedir

19. El recurrente controvierte el dictamen y la resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de los ingresos y los gastos de precampaña de la gubernatura, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2021-2022, en el estado de Quintana Roo.
20. Su **causa de pedir** consiste esencialmente en que, en su concepto, la autoridad responsable vulneró su garantía de audiencia e incurrió en una indebida fundamentación y motivación, al determinar la conclusión sancionatoria **7\_C2\_MORENA**.

### 2. Agravios

21. De forma general, el recurrente en su escrito de demanda señala que la autoridad responsable incurrió en una **falta de motivación y exhaustividad** en la elaboración del dictamen y proyecto de resolución porque existe el deber de pronunciarse por todos y cada uno de los planteamientos formulados, así como por las pruebas aportadas.
22. Particularmente, respecto de la conclusión sancionatoria **7\_C2\_MORENA** el partido manifiesta que **ésta se encuentra indebidamente fundada y motivada** porque la autoridad no expresó de forma pormenorizada las razones o circunstancias por las que determinó que omitió realizar el supuesto “reporte de gastos”.
23. Así, el recurrente alude a que no se fundó ni motivó el por qué la propaganda detectada debía ser contabilizada y reportada como gasto de precampaña, sin acreditar que reunía los requisitos contenidos en la legislación ni los elementos temporal, personal y subjetivo, siendo indispensable que se den a conocer las propuestas de las

precandidaturas cuando la propaganda observada es genérica reportada en gastos ordinarios.

24. Para sostener lo anterior, el partido manifiesta que a pesar de que la propaganda genérica menciona el término “precampaña” ello no debe influir en la clasificación de la propaganda pues deben prevalecer las disposiciones normativas.
25. En similar sentido, el partido acusa que la autoridad responsable señaló en un primer momento “la omisión en el registro” y posteriormente “la omisión en el reporte” de gastos de producción de los spots publicitarios de radio y televisión, con lo que se cataloga injustificadamente la infracción.
26. En ese sentido, el recurrente alega que le solicitó *ad cautelam* a la autoridad fiscalizadora porqué el promocional genérico debía ser considerado de precampaña, sobre lo que manifiesta que la autoridad respondió que se había vulnerado el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos<sup>9</sup> y el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.
27. Por ese motivo, el partido sostiene que se **vulneró su garantía de audiencia** porque originalmente la observación se fundamentó en distintos artículos que no tenían relación con los hechos y al sancionar no señaló las razones por las que la propaganda debía considerarse de precampaña.
28. Aunado a que señala que **el gasto sí estuvo reportado en la póliza PNDR3/02-2022** correspondiente al **ID 381 del Comité Directivo Estatal** por lo que en todo caso sería una falta formal.
29. Finalmente, el partido cuestiona la individualización de la sanción pues la propaganda **únicamente se transmitió un día durante la precampaña de Quintana Roo** por lo que estima que la sanción es desproporcionada.

---

<sup>9</sup> En adelante, Ley de Partidos.



### 3. Metodología de estudio

30. Por cuestión de método, los agravios se analizarán por temáticas a fin de evitar reiteraciones innecesarias, sin que ello obstaculice el estudio de la totalidad de las razones expuestas<sup>10</sup>.
31. Así, se analizará en un primer momento los alegatos relacionados con la supuesta *transgresión a la garantía de audiencia* del recurrente porque de resultar fundados sería innecesario el estudio del resto de los motivos de disenso.
32. Posteriormente, se abordarán los planteamientos con los que se acusa de una *indebida fundamentación y motivación* de la irregularidad determinada y, finalmente, lo relativo a la *indebida individualización de la sanción*.

### 4. Tesis

33. Esta Sala Superior determina que es **infundado** e **ineficaz** el alegato de vulneración a la garantía de audiencia pues la autoridad fiscalizadora garantizó su derecho al notificar el oficio de errores y omisiones señalando la conducta y proporcionando las evidencias probatorias, por lo que el actor, en pleno ejercicio de sus derechos, pudo formular su defensa y cuestionar los señalamientos de la autoridad.
34. Por otro lado, es **fundado y suficiente para revocar la resolución combatida**, el agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación de la irregularidad pues el actor al responder el oficio de errores y omisiones realizó una serie de formulaciones a fin de demostrar que la propaganda detectada era genérica y no requería ser reportada como un gasto de precampaña, sin que la autoridad fiscalizadora precisara las circunstancias por las que estimó se actualizaba la infracción y razonara sobre el por qué no le asistía razón al hoy recurrente.

---

<sup>10</sup> Véase, la Jurisprudencia 4/2000 de rubro 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.

35. Por tal motivo, es innecesario el estudio del resto de los planteamientos de disenso.

## **5. Justificación**

### ***a. Supuesta transgresión a la garantía de audiencia***

36. El proceso de revisión de informes comprende una serie de etapas sucesivas en las que la garantía de audiencia es brindada de forma previa a la determinación final de las observaciones que no fueron subsanadas.
37. En ese contexto, solo hasta que la autoridad fiscalizadora establece las conclusiones sancionadoras, es posible determinar si la irregularidad obedece a gastos no reportados o a una falta de documentación (falta formal) y, en consecuencia, es hasta la valoración a la respuesta al oficio de errores y omisiones cuando determina la comisión de una irregularidad precisando sus fundamentos y causas.
38. Se llega a tal conclusión, a partir del análisis del marco normativo que rige el derecho de audiencia que tienen los sujetos obligados dentro del procedimiento de fiscalización, específicamente, durante la etapa de precampaña.
39. Al respecto, la garantía de audiencia encuentra sustento normativo en el segundo párrafo del artículo 14, de la Constitución General. En ese orden de ideas, el artículo 16, párrafo 1 de dicho ordenamiento, establece el deber de todas las autoridades de fundar y motivar los actos de molestia a los gobernados, lo cual implica la debida fundamentación y motivación de ellos.
40. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las garantías del debido proceso aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y su conjunto integra la garantía de audiencia.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 11/2014 (10ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 3, febrero de 2014, página 396, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO".



41. En materia de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que la garantía de audiencia durante el procedimiento de revisión de informes, a cargo de la autoridad administrativa, **se respeta si concurren los siguientes elementos:**<sup>12</sup>

a) Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de la autoridad.

b) El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno.

c) El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate; y

d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

42. Con relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes de **precampaña**, en el artículo 80, párrafo 1, inciso c), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos<sup>13</sup>; y en el 291, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, se establece que si durante la revisión de los informes la Unidad Técnica de Fiscalización advierte la existencia de errores y omisiones técnicas **prevendrá** al partido político para que en un plazo de siete días presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Similar criterio a lo sostenido en el SUP-RAP-59/2018, SUP-JDC-66/2018, SUP-RAP-54/2020, entre otros.

<sup>13</sup> En adelante, Ley de Partidos.

<sup>14</sup> Ley de Partidos, **artículo 80. 1.** "El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: (...) c) Informes de Precampaña: (...) II. La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que, en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; (...)"

Reglamento de fiscalización, "**artículo 291. Primer oficio de errores y omisiones** (...) 2. En el caso de la revisión de los informes de aspirantes y precandidatos, se deberán presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes en un término de siete días".

43. En ese sentido, el oficio de errores y omisiones técnicas **es el momento procesal oportuno** en el que el sujeto obligado se encuentra en aptitud de subsanar las observaciones realizadas y, en su caso, de informar a la autoridad responsable sobre el registro de operaciones que haya omitido reportar en tiempo, a fin de no incurrir en la irregularidad de que el gasto se considere como no reportado. Esta situación se valora en el dictamen consolidado correspondiente.
44. De lo anterior, se puede apreciar la manera en la que la autoridad responsable otorga a los partidos políticos la **garantía de audiencia dentro del procedimiento de revisión de los informes de precampaña**.
45. En el caso, contrario a lo sustentado por el actor, y de las constancias que integran el expediente, el agravio se considera **infundado**.
46. Lo anterior, porque de las constancias que integran el expediente se desprende que **la autoridad fiscalizadora** por medio del oficio INE/UTF/DA/2928/2022 **garantizó el derecho de audiencia del actor al momento en que le notificó el oficio de errores y omisiones técnicas** al precisar la conducta que estimaba posiblemente contraventora de la normatividad y proporcionar la totalidad de las evidencias probatorias respectivas, esto, al identificar los promocionales pautados cuyo gasto se consideró que no habían sido reportado.
47. En ese sentido, el actor en pleno ejercicio de sus derechos **pudo expresar los agravios respectivos a través de la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones, como en la demanda que integró el presente medio de impugnación**<sup>15</sup>.
48. Por otro lado, son **ineficaces** los planteamientos del recurrente en los cuales señala la supuesta variación de la conducta entre una “omisión en

---

<sup>15</sup> En materia de informes de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la defensa y la garantía de audiencia se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado. Criterio sostenido en la resolución de los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-684/2015, SUP-RAP-8/2017, así como SUP-RAP-27/2017 y acumulado, y SUP-RAP-59/2018, entre otros.



el reporte” o una “omisión en el registro”, así como los relativos a la supuesta modificación en la fundamentación que no tenía relación con los hechos, pues el partido omite demostrar cómo ello afectó a su debida defensa y esta autoridad jurisdiccional no advierte que con ello se haya comprometido algún derecho del recurrente.

49. La ineficacia del planteamiento obedece a que, por un lado, el uso del concepto “reporte” o “registro” no trasciende en la irregularidad determinada y, por el otro, el recurrente no solo omite señalar qué fundamentación varió, sino que la autoridad fiscalizadora al requerirle por medio del oficio de errores y omisiones fundamentó la observación en disposiciones adicionales a las utilizadas finalmente en la conclusión sancionatoria.
50. En efecto, la autoridad fiscalizadora al emitir el oficio de errores y omisiones no solo utilizó la fundamentación de la conclusión sancionatoria (artículo 79, numeral 1 de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización) sino aplicó una serie de disposiciones normativas para sustentar su observación primigenia (los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP; **46, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 126, 127, 138, 203, 241 numeral 1, inciso h) del Reglamento de Fiscalización**), por lo que no se advierte una notoria afectación a su derecho de audiencia y defensa del recurrente.

***b. Supuesto reporte del gasto***

51. Como se señaló, el actor en su escrito de demanda manifiesta que el gasto sí estuvo reportado en la póliza **PNDR3/02-2022** correspondiente al ID 381 del Comité Directivo Estatal por lo que en todo caso sería una falta formal.
52. El planteamiento es **inoperante** porque la autoridad fiscalizadora al valorar la respuesta al oficio de errores y omisiones técnicas tomó en consideración la referencia que hizo a la póliza y al ID de contabilidad mencionada, sin embargo, la autoridad señaló haber constatado que el Comité Ejecutivo Estatal del partido **omitió registrar la transferencia en**

**especie al ID 108897** de la contabilidad de la candidata a gobernadora, por lo que concluyó que no reportó los gastos correspondientes a la producción de los spots publicitarios de radio y televisión, por ende, la observación se tuvo por no atendida.

53. La inoperancia del planteamiento radica en que el actor omite controvertir frontalmente la consideración principal de la autoridad responsable pues de su escrito de demanda no se observa la exposición de argumentos lógico-jurídicos con los que se demuestre la incorrección del razonamiento de la responsable respecto a la omisión en el registro de la transferencia en especie.

***c. Indebida fundamentación y motivación***

54. Como se precisó, de las manifestaciones realizadas por el recurrente en su escrito de demanda y de la respuesta al oficio de errores y omisiones, se desprende la afirmación de que la autoridad responsable omitió precisar las circunstancias por las que incurrió en la *omisión de reportar egresos por la edición de un promocional en radio y televisión* y, en ese sentido, no valoró la respuesta emitida al oficio de errores y omisiones en la que esencialmente cuestionó el deber de reportar en el informe de precampaña la propaganda genérica del partido político detectada, cuando en ésta no se hizo mención a alguna precandidatura.
55. Esta Sala Superior considera que el agravio es **fundado y suficiente para revocar** la resolución y el dictamen consolidado respecto a la conclusión sancionatoria **7\_C2\_MORENA** para el efecto de que la autoridad fiscalizadora valore la respuesta brindada por el partido durante el proceso de revisión de informes y, en su caso, precise las circunstancias por las que considera que se infringe la normatividad.
56. Al respecto, es importante considerar que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: **1)** por falta de fundamentación y



motivación y, **2)** derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación<sup>16</sup>.

57. La **falta de fundamentación y motivación** consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, **así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.**
58. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.
59. Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.
60. En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.
61. Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, **la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.**
62. En consecuencia, ante las alegaciones de un partido político respecto de la presunta ilegalidad de la decisión de una autoridad, es necesario

---

<sup>16</sup> Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-278/2018 y SUP-RAP-109/2019, entre otros.

analizar los términos en que actuó la autoridad a efecto de determinar si fue apegada a derecho.

63. Al respecto, esta Sala Superior observa de las constancias del expediente que en el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/2928/2022 la autoridad fiscalizadora señaló:

*Derivado de la información obtenida en el portal [www.pautas.ine.mx](http://www.pautas.ine.mx) así como de la proporcionada por la DEPPP se observó que el sujeto obligado realizó gastos de spots publicitarios, cuyo costo de producción omitió reportar en los informes, como se detalla en el **Anexo 3.5.10** del presente oficio.*

*Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:*

*En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado;*

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.*
- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.*
- El o los contratos de arrendamiento, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.*
- El o los avisos de contratación respectivos.*

*En caso de que correspondan a aportaciones en especie;*

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa.*
- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.*
- El documento del criterio de valuación utilizado.*
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.*
- En caso de que la aportación sea mayor a 90 UMA, el comprobante de pago de la cuenta del aportante.*

*En caso de una transferencia en especie:*

- El recibo interno correspondiente.*

*En todos los casos;*

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.*
- El informe de precampaña con las correcciones.*
- Muestras de las distintas versiones de los promocionales de radio y televisión.*
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.*

*Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP; 46, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 126, 127, 138, 203, 241 numeral 1, inciso h), del RF."*

64. Y en el anexo 3.5.10 de dicho oficio, en lo que interesa, se precisó lo siguiente:



| UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN  |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
|--|--------------|-------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------|--|------------------|
| DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES POLÍTICAS Y OTROS |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| INFORME DE PRECAMPAÑA 2021-2022  |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| MORENA   |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| ESTADO DE QUINTANA ROO   |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| PROMOCIONALES DE RADIO Y TV NO REPORTADOS EN CONTABILIDAD                    |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| ANEXO 3.5.10   |              |                   |                 |                            |                             |  |                  |
| Cons.  | Estado       | Tipo (Radio / TV) | Sujeto obligado | Versión                    | Folio                       | Tipo de Propaganda (Genérica / Conjunta / Personalizada) | Nacional o Local |
| 1  | Quintana Roo | TV                | Morena          | PRECAMPAÑA QUINTANA ROO V3 | <a href="#">RV-02738-21</a> | Genérica   | Local            |
| 2  | Quintana Roo | Radio             | Morena          | PRECAMPAÑA QUINTANA ROO V3 | <a href="#">BA-03397</a>    | Genérica   | Local            |

65. Por tal motivo, al emitir respuesta el hoy recurrente manifestó que:

(...)

*En primer lugar, se rechaza categóricamente la presunta infracción a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la LGPP, tal y como esta UTF funda la presunta irregularidad observada. Para mayor claridad, se transcribe la disposición citada por esta UTF para fundar su observación:*

(...)

*Ahora bien, respecto a las disposiciones citadas por la UTF para realizar la presente observación, debe señalarse que parte de la premisa equivocada de que los spots de radio y televisión referidos son propaganda de precampaña. Se aclara a esta UTF que la totalidad de la documentación que comprueba el gasto hecho en los spots publicitarios se encuentran registrados en la contabilidad de operación ordinaria.*

*En efecto, esta UTF omite por completo fundar y motivar las razones por las que considera que los spots referidos son propaganda de precampaña. Para poder considerar al menos de forma indiciaria que existió una irregularidad por supuestamente omitir el registro de cierto gasto de precampaña, resulta indispensable señalar por las razones por las cuáles considera que ese gasto es de precampaña. Esta autoridad administrativa no llevó a cabo un análisis mínimo que permita a mi representado tener conocimiento de las razones por las cuáles consideró que se trató de propaganda de precampaña.*

*En este sentido, resulta de particular relevancia el artículo 267, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (en adelante "LIPEQ") que establece a la letra:*

*Artículo 267. Para los efectos de la presente Ley, se entenderán como: (...) IV. Propaganda de precampaña: El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidatura de quien es promovida. Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios. (...)*

*Tal y como lo señala la normatividad aplicable, para considerar que se trata de propaganda de precampaña, es indispensable que se den a conocer las propuestas de las o los precandidatos involucrados. Ahora bien, pese que esta UTF no fundó ni motivó al menos de forma indiciaria su observación, debe señalarse que no se cumplen los elementos subjetivo ni personal para considerar que la propaganda fue de precampaña.*

*La jurisprudencia de la Sala Superior establece que es necesario que se actualicen tres elementos:*

**1. Temporal:** se refiere al periodo en el que ocurren los actos, por lo que para considerarlos anticipados, estos actos o expresiones deben realizarse antes del inicio de las campañas electorales.

**2. Personal:** se refiere a identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Los sujetos que pueden incurrir en esta infracción se limitan a los partidos políticos, los aspirantes o **precandidaturas**, y se considera que existen cuando en el contexto del mensaje se adviertan **voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a este sujeto.**

**3. Subjetivo:** se refiere a **la finalidad que persiguen las manifestaciones.** Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido; se publique una plataforma electoral; **o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.**

En la especie, resulta evidente que los spots de radio y televisión observados no cumplen ni de forma indiciaria con los elementos personal ni subjetivo. Por un lado, no se hace referencia alguna a la precandidata registrada y, por el otro, tampoco se advierte ni de forma indiciaria algún elemento que permita acreditar que se tuvo la finalidad de posicionar a precandidato o precandidata alguna.

Un presupuesto para observar la supuesta omisión en el registro del gasto de cierta propaganda de precampaña es acreditar que se trató de propaganda de precampaña. En este caso, no sólo es evidente que no se trató de propaganda de precampaña, sino que además la UTF omitió por completo hacer un análisis mínimo o razonamiento para considerar que se trató de propaganda de precampaña; **violando así el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en adelante "CPEUM") que señala:

(...)

*Es así que esta UTF, estaba obligada a observar y adoptar las medidas tendentes a respetar los derechos fundamentales de mi representada y, en especial, el derecho a una tutela judicial efectiva. Sin embargo, no señaló razonamiento alguno para aclarar a mi representado la razón por la cuál consideró que los spots efectivamente configuraban propaganda de precampaña. Partió de la premisa falsa de que era propaganda de precampaña para entonces observar una supuesta falta de registro de gasto de precampaña.*

*Por lo anterior, resulta claro que esta UTF se encuentra violando el derecho a una tutela judicial efectiva por dejar en estado de indefensión a mi representado al no tener posibilidad de conocer las razones por las cuáles consideró que se trataba de propaganda de precampaña. Esto es igualmente violatorio al derecho fundamental a la seguridad jurídica.*

(...)

*Por lo tanto, como es posible desprender directamente de una lectura del criterio jurisprudencial citado, la violación al derecho fundamental a la seguridad jurídica se configuró en el presente asunto cuando esta UTF se encuentra observando la supuesta omisión en el registro de cierto gasto de precampaña pero sin realizar argumento alguno para acreditar por qué la consideró así. Lo anterior, máxime que, como ya se desarrolló, los spots de radio y televisión referidos no cumplen ni de forma indiciaria los elementos personal y subjetivo para poder ser considerados como propaganda de precampaña ya que dichos spots son genéricos y no hacen alusión al voto ni a la precandidata única, y los cuales se encuentran registrados en el gasto ordinario del CEE de Quintana Roo con ID de contabilidad 381 de acuerdo a la siguiente referencia contable PN1-FEB-DR-3/26- 02-21.*

*Así por las razones expuesta atenta y respetuosamente se le solicita a esta UTF que tenga por atendida la presente observación.*

(...)"



*Énfasis del propio escrito de respuesta*

Por tanto, la autoridad fiscalizadora al valorar lo anterior señaló:

**“No atendida**

*Del análisis a lo manifestado por el sujeto obligado y de la verificación al SIF, la respuesta se consideró insatisfactoria, aun y cuando manifestó:*

*presento la póliza PNDR3/02-2022, Correspondiente al ID 381 del Comité Ejecutivo Estatal*

*A continuación, se detalla el caso en comento.*

| Ref. contable | Nombre de cuenta | Concepto   | Cargo              | Abono              |
|---------------|------------------|--|--------------------|--------------------|
| PNDR3/02-2022 | Televisión       | Servicio de producción de spot para TV, Redes Sociales y Radio | 29,000.00          |                    |
|               | Radio            |  | 15,000.00          |                    |
|               | Proveedores      |  |                    | 44,022.00          |
| <b>Total</b>  |                  |  | <b>\$44,022.00</b> | <b>\$44,022.00</b> |

*Derivado de lo anterior se constató que el Comité Ejecutivo Estatal, omitió registrar la transferencia en especie al ID 108897, contabilidad de la Candidata a Gobernadora, de una verificación exhaustiva a los distintos apartados del SIF, se constató que no reportó los gastos correspondientes a la producción de los spots publicitarios de radio y televisión; por tal razón, la observación quedó **no atendida**.*

*En consecuencia, esta UTF determinó el costo del beneficio de los testigos identificados con (1) del Anexo 1 MORENA\_QR del presente dictamen, de la forma siguiente:*

*(...)*”.

66. De ello, esta Sala Superior identifica que la autoridad fiscalizadora a partir de los hallazgos detectados en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, como de la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, requirió al partido recurrente para que, en el marco del proceso de revisión de los informes de precampaña, informara de la localización del reporte del gasto correspondiente a la producción o edición de los promocionales pautados para la pauta local con las claves RV-02738-21 “PRECAMPAÑA QUINTANA ROO V3” y RA-03397 “PRECAMPAÑA QUINTANA ROO V3”.
67. Para tal efecto, la autoridad responsable hizo referencia a distintas disposiciones normativas en las que se establece el deber de presentar un informe pormenorizado de los gastos de precampaña, aludiendo a los preceptos en los que se detalla la documentación comprobatoria necesaria para el registro del gasto o del ingreso dependiendo de su tipo

(por ejemplo, el propio a las aportaciones en especie en contraste con la documentación necesaria al registro de una transferencia en especie).

68. En ese contexto, el partido respondió que en el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora no se precisaron razones por las cuales se estimaba que dichos promocionales beneficiaron a las precampañas objeto de revisión cuando éstos comprendían propaganda genérica que había sido debidamente reportada en el gasto ordinario del comité directivo estatal<sup>17</sup>.
69. Para el partido actor era necesario que la autoridad detallara las circunstancias y los fundamentos por los cuales la propaganda debía contabilizarse como de precampaña y, para ello, estimó que este Tribunal ha considerado necesario que se actualicen los elementos temporal, personal y subjetivo en los que, sustancialmente, debe constatarse el posicionamiento a alguna precandidatura.
70. A pesar de las manifestaciones hechas por el partido durante el proceso de revisión de informes de campaña, la autoridad responsable se limitó a señalar que la respuesta era insatisfactoria porque el comité directivo estatal omitió registrar la transferencia en especie al ID 108897 de la contabilidad de la gubernatura y que, de una revisión exhaustiva al sistema integral de fiscalización, tampoco advirtió el reporte de dichos gastos por lo que concluyó que se infringió lo previsto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de Ley de Partidos<sup>18</sup> y 127 del Reglamento de Fiscalización<sup>19</sup>. En consecuencia, la autoridad procedió a determinar

---

<sup>17</sup> Con ID de contabilidad 381 de acuerdo a la referencia contable PN1-FEB-DR-3/26- 02-21. Véase, escrito de respuesta pág. 23.

<sup>18</sup> **Artículo 79.**

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;"

<sup>19</sup> **Artículo 127. Documentación de los egresos**

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.



el costo para efectos de cuantificar el gasto que consideró benefició a la precandidatura a la gubernatura<sup>20</sup>.

71. En concepto de esta Sala Superior, la autoridad fiscalizadora en el dictamen consolidado -parte integral de la resolución impugnada<sup>21</sup>- incurrió en una **indebida fundamentación y motivación** pues se limitó a verificar si el gasto se encontraba reportado en la póliza precisada por el actor en su respuesta al oficio de errores y omisiones sin argumentar por qué los promocionales detectados en la pauta local debían ser considerados como gastos de precampaña. En ese sentido, **la autoridad omitió precisar las razones por las que dicha propaganda benefició a la precandidatura a la gubernatura más allá de la denominación que el partido les atribuyó a los promocionales.**
72. En consecuencia, es posible afirmar que la autoridad responsable **omitió motivar adecuadamente** la conclusión sancionatoria a la que arribó, sin que sea posible exigir en este momento al partido actor una mayor carga argumentativa pues el dictamen consolidado carece de los razonamientos necesarios que permitan confrontar el beneficio determinado por la responsable.
73. Ante lo fundado del agravio y dados los efectos de la ejecutoria, resulta innecesario el estudio del resto de los motivos de disenso relacionados

---

3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.”

<sup>20</sup> Del dictamen consolidado se advierte que la autoridad identificó que: “las precandidaturas beneficiadas con los gastos no reportados son las siguientes:

| Entidad      | ID de contabilidad | Cargo               | Nombre de la precandidatura            | Concepto                          | Monto a acumular al tope de gastos de precampaña |
|--------------|--------------------|---------------------|--|-----------------------------------|--|
| Quintana Roo | 108897             | Gubernatura Estatal | María Elena Hermelinda Lezema Espinosa | Producción de spot de Radio t TV. | \$44,022.00                                      |

(...).”

<sup>21</sup> Este órgano jurisdiccional ha sostenido que el dictamen forma parte integral de la resolución al ser el documento en el que se precisan los elementos técnicos por los que se sanciona a los sujetos obligados y se asientan los razonamientos que sustentan la determinación, permitiendo que los sujetos obligados cuenten con los elementos para controvertir esa determinación. Véase la sentencia del SUP-RAP-278/2018 y SUP-RAP-13/2021, entre otros.

con el supuesto debido reporte del registro y la indebida individualización de la sanción.

### VIII. EFECTOS

74. Dado que está demostrado que la autoridad responsable **omitió motivar adecuadamente** la conclusión sancionatoria **7\_C2\_MORENA**, se **revoca parcialmente** el dictamen y la resolución combatidos, para el efecto de que **la autoridad responsable emita a la brevedad una resolución** en la que se valore la respuesta brindada por el partido político al desahogar el requerimiento realizado en el marco de la revisión de los informes de precampaña y, en su caso, precise las circunstancias por las cuales considera que se incurre en una irregularidad.
75. Para tal efecto, la autoridad administrativa igualmente deberá valorar la manifestación hecha por el partido en su escrito de demanda, en la que afirma que los promocionales se transmitieron únicamente durante un día de las precampañas.
76. El INE deberá informar del cumplimiento dado a la presente ejecutoria, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que emita la resolución correspondiente.
77. Por lo expuesto y fundado, se

### IX. RESUELVE

78. **ÚNICO.** Se **revoca parcialmente** el dictamen y la resolución impugnados, únicamente respecto de la conclusión **7\_C2\_MORENA**, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-118/2022

Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe 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.