

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-127/2018

RECURRENTE: FERNANDO
ENRIQUE MAYANS CANABAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: GENARO ESCOBAR
AMBRIZ

COLABORÓ: ROXANA MARTÍNEZ
AQUINO

Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **revocar** la resolución INE/CG407/2018¹, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral².

I. ANTECEDENTES:

1. Queja en materia de fiscalización

a. Presentación de queja en materia de fiscalización. El cinco de marzo de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización³ del INE el escrito de queja en materia de fiscalización presentada por Fernando Enrique Mayans Canabal en contra del Partido de la Revolución Democrática⁴, por considerar que se transgredió la normativa electoral en la etapa de precampaña al cargo

¹ En adelante "acto impugnado".

² En adelante INE.

³ En adelante UTF.

⁴ En adelante PRD.

de Gobernador del estado de Tabasco, dentro del Proceso Electoral Local 2017-2018.

b. Recepción y prevención al quejoso. El nueve de marzo de dos mil dieciocho, la UTF tuvo por recibido el escrito de queja, se integró el expediente INE/Q-COF-UTF/38/2018/TAB, y se previno a Fernando Enrique Mayans Canabal, a efecto de que manifestara las razones por las cuales estima que los hechos denunciados, pudieran constituir alguna infracción en materia de fiscalización.

c. Alcance al escrito de queja. El nueve de marzo de dos mil dieciocho, Fernando Enrique Mayans Canabal presentó alcance a su escrito de queja, en el que esencialmente reiteró las manifestaciones realizadas en su escrito de queja y presentó elementos de prueba adicionales.

d. Respuesta al oficio de prevención. El doce de marzo siguiente, Fernando Enrique Mayans Canabal presentó escrito ante la UTF a efecto de dar respuesta al requerimiento de la autoridad, mediante el cual refirió que los hechos denunciados están relacionados con el presunto uso indebido de recursos por parte del PRD.

2. Dictamen INE/CG253/2018 y Resolución INE/CG254/2018. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, en sesión extraordinaria, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado y la resolución *respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Gobernador, Diputado Local y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, en el estado de Tabasco.*

3. Resolución del procedimiento de queja INE/CG407/2018 (acto impugnado). El veinticinco de abril del año en curso, el Consejo

General del INE emitió la resolución impugnada, en la que **desechó** la queja interpuesta.

4. Recurso de apelación

a. Demanda. El seis de mayo del año en curso, Fernando Enrique Mayans Canabal, por propio derecho, interpuso recurso de apelación en contra de la resolución referida.

b. Turno. El diez de mayo de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-127/2018**, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

c. Radicación. El dieciséis de dos mil dieciocho, la Magistrada radicó el recurso de apelación citado, a la Ponencia a su cargo.

d. Admisión y cierre. En su oportunidad, se acordó la admisión y cerrar la instrucción del presente medio de impugnación.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación por el que se controvierte una resolución del Consejo General del INE relacionado con un procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra del PRD en el marco del Proceso Electoral Local 2017-2018, en Tabasco.

Lo anterior con fundamento en:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵: artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶: artículos 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷: artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 42 y 44, párrafo 1, inciso a).

SEGUNDA. Procedencia. El medio de impugnación cumple los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos: 7, párrafo 1, 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y, 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. Está cumplido porque el recurso se interpuso por escrito, en el que se hace constar la denominación del recurrente y su firma autógrafa, y los demás requisitos legales exigidos.

b) Oportunidad. El recurso fue interpuesto en tiempo porque la resolución impugnada se le notificó el dos de mayo al actor⁸, y presentó su recurso de apelación el seis de mayo, es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley⁹.

En ese sentido, si la demanda se presentó el seis de mayo, es oportuna¹⁰.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por Fernando Enrique

⁵ En adelante la Constitución.

⁶ En adelante Ley Orgánica.

⁷ En adelante Ley de Medios.

⁸ A fojas 187 y 188 del expediente se advierte la cedula de notificación de fecha dos de mayo de dos mil dieciocho.

⁹ Lo anterior en términos de los artículos 7, párrafo 1 y 8, párrafo 1 de la Ley de Medios.

¹⁰ Similar criterio se adoptó en el expediente SUP-RAP-623/2017.

Mayans Canabal, por propio derecho, en contra de la resolución del INE que desechó la queja interpuesta por el recurrente ante la UTF y que motivó la integración del expediente INE/Q-COF-UTF/38/2018/TAB.

Personería que le fue reconocida por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado respectivo¹¹.

No se soslaya que en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Medios¹², se establece la legitimación de los ciudadanos para interponer el recurso de apelación haciendo referencia explícita al caso de imposición de sanciones previsto en el artículo 42 de la dicha ley¹³; sin embargo, de una interpretación sistemática y conforme con la Constitución de ambos preceptos, se llega a la convicción de que **procede el recurso de apelación no sólo en contra de la imposición o aplicación de sanciones.**

Lo anterior toda vez que el referido recurso también procede en contra de cualquier otra determinación o resolución del Consejo General del INE, con motivo del procedimiento administrativo sancionador electoral derivado de la interposición de una queja.

¹¹ Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

¹² **Artículo 45**

1. Podrán interponer el recurso de apelación:

a) De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; y

b) En el caso de imposición de sanciones previsto por el artículo 42 de esta ley:

I. Los partidos políticos, en los términos señalados en el inciso a) del presente artículo;

II. Los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna;

III. Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación aplicable;

IV. Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos, según corresponda y de conformidad con la legislación aplicable, y

Fracción reformada DOF 01-07-2008

V. Los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional.

Fracción adicionada DOF 01-07-2008

c) En el supuesto previsto en el artículo 43 Bis de esta ley:

I. Los partidos políticos que se encuentren en período de prevención o en liquidación, por conducto de sus representantes legítimos al momento del inicio del periodo de prevención, y

II. Las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por propio derecho o a través de sus representantes.

Inciso adicionado DOF 01-07-2008

¹³ **Artículo 42**

1. En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esto de conformidad con lo sostenido en la jurisprudencia 10/2003 de rubro “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA**”.

Si bien la jurisprudencia precisa que la procedencia del recurso de apelación es respecto de quejas interpuestas por los propios ciudadanos, en donde aduzcan vulneraciones estatutarias y no así vulneraciones legales, en el caso se considera que debe maximizarse el derecho al acceso a la justicia pues, por la naturaleza de los hechos denunciados, el recurrente puede controvertir la legalidad de la actuación de la autoridad, pues fue el único sujeto afectado con el desechamiento determinado por la autoridad responsable.

Lo anterior toda vez que en el recurso de apelación el recurrente controvierte la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica derivado del presunto uso indebido de recursos por parte del PRD durante la etapa de precampaña, respecto de una precandidatura que es jurídica y fácticamente inexistente y que se le atribuyó a Fernando Enrique Mayans Canabal, en el Sistema Integral de Fiscalización¹⁴.

Refiere que de manera simulada el PRD registró en el SIF operaciones de prorrateo atribuidos a Fernando Enrique Mayans Canabal, en su carácter de precandidato, siendo que él nunca realizó movimiento alguno en dicho sistema, aunado a que el día doce de enero de dos mil dieciocho, la UTF le comunicó la cancelación del registro de precandidato a Gobernador en el Sistema Nacional de Registro.

¹⁴ En adelante SIF.

Derivado de las particularidades del caso y de la afectación que aduce el recurrente a su esfera jurídica, es que se tiene por acreditada la legitimación, pues el recurso de apelación es el único medio de impugnación mediante el cual puede analizarse la legalidad del acto controvertido.

Esta interpretación resulta conforme con el derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución¹⁵.

Una interpretación contraria implicaría coartar su derecho fundamental de acceso a la justicia.

d) Interés jurídico. Está colmado este requisito, toda vez que el recurrente fue registrado como precandidato del PRD al cargo de Gobernador del Estado de Tabasco y fue él quien promovió la queja que dio origen a la integración del expediente INE/Q-COF-UTF/38/2018/TAB, resuelto por el Consejo General del INE mediante la resolución INE/CG407/2018; de ahí que se considere que tiene interés jurídico para controvertir la resolución que desechó dicha queja.

Se actualiza dicho interés, toda vez que los motivos de disenso están encaminados a que se revoque el desechamiento y se ordene al INE que admita el escrito de queja y proceda a la investigación.

¹⁵ Similar criterio se aplicó en los recursos de apelación SUP-RAP-339/2012 y SUP-RAP-340/2012, en donde se tuvo por acreditada la legitimación del recurrente por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de la determinación del Secretario Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, que desechó la denuncia presentada por el recurrente; con base en la jurisprudencia "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA**", al impugnarse una resolución dictada por uno de los órganos centrales del entonces Instituto Federal Electoral, se determinó que era competencia de la Sala Superior conocer del asunto. Es de destacarse que las referidas impugnaciones se promovieron por un ciudadano por su propio derecho.

En la misma línea argumentativa cabe referir que en el SUP-RAP-342/2012 se aplicó un criterio similar al determinar que se satisfacen los requisitos de legitimación y personería, dado que el recurso fue interpuesto por un ciudadano en forma individual y por su propio derecho, aduciendo la ilegalidad del desechamiento del escrito de denuncia que presentó para que se instaurara un procedimiento especial sancionador contra el Partido del Trabajo y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), por hechos y conductas presuntamente contraventores del orden jurídico electoral federal, los cuales se hicieron consistir, en que el señalado partido político ha permitido que la citada persona moral actúe a través de sus prerrogativas, al compartirle su propaganda electoral pagada con el financiamiento público que recibe.

e) Definitividad. Se cumple con este presupuesto, toda vez que el actor controvierte una resolución del INE, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

TERCERA. Cuestión previa. Con la finalidad de abonar a la claridad, es necesario identificar cuál fue la pretensión del actor en el escrito de queja presentado ante la autoridad responsable; las determinaciones del INE; y los agravios formulados por el recurrente en el medio de impugnación materia de esta ejecutoria.

a) Escrito de queja

Fernando Enrique Mayans Canabal presentó escrito de queja¹⁶ denunciando que, no obstante que renunció formalmente al registro de precandidato a Gobernador del estado de Tabasco desde el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, el PRD ejerció indebidamente recursos por concepto de su precampaña.

Refirió que el PRD en la referida entidad, no solo no tramitó la renuncia y desistimiento a la precandidatura de Gobernador, sino que, de manera simulada registró en la UTF movimientos de financiamiento público atribuidos a Fernando Enrique Mayans Canabal, en su carácter de precandidato.

Señaló que el PRD no le proporcionó información ni clave para acceder al SIF, por lo que nunca realizó movimiento alguno.

Informó que, el doce de enero de dos mil dieciocho, mediante un correo electrónico perteneciente al INE bajo el sitio snr@ine.mx, se envió una comunicación a la cuenta de Fernando Enrique Mayans

¹⁶ Con fecha cinco de marzo de dos mil dieciocho.

Canabal, informándole la cancelación del registro de precandidato a gobernador estatal en el Sistema Nacional de Registro¹⁷.

A pesar de lo anterior, refirió que continuaban registrando en la página de la UTF operaciones económicas a su nombre y con cargo al fondo oficial supuestamente destinado a los gastos relativos a su precandidatura, que es jurídica y fácticamente inexistente.

Señaló que con fecha catorce de febrero del año en curso, el PRD presentó ante el INE un informe de precampaña en cero, lo que evidencia el uso indebido de las claves de acceso al SIF, pues bajo protesta de decir verdad manifestó que nunca recibió material alguno para la presentación de un informe de precampaña, ni mucho menos para hacer movimientos en esa condición.

Adicionalmente precisó haber recibido diversos correos electrónicos de `sif.utf@ine.mx` dirigido a `fernandomayanscanabal2018@gmail.com` informándole que la cuenta concentradora del PRD de la precampaña ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional de oficinas centrales, le había efectuado el prorrateo de gastos, mismo que deberá registrar en sus operaciones contables una vez que se habilite su temporalidad.

El quejoso consideró que los hechos referidos constituyen infracciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸ y en el Reglamento de Fiscalización, por lo que debía iniciarse un procedimiento sancionador, para investigar y, en su caso, sancionar a quienes resulten responsables de la indebida disposición de los recursos del financiamiento público.

El quejoso aportó copia de diversos documentos como elementos de prueba:

¹⁷ En adelante SNR.

¹⁸ En adelante LGIPE.

SUP-RAP-127/2018

- Escrito presentado ante la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo del PRD en Tabasco, donde el quejoso se desiste de su registro como precandidato a Gobernador de ese Estado.
- Escrito por el cual solicita a la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo del PRD, Delegación en el Estado de Tabasco, no ser considerado precandidato, así como la devolución de la documentación entregada.
- Escrito por el cual reitera la solicitud a la referida Comisión.
- Escrito por el cual solicita a la Comisión Electoral del PRD en Tabasco, copia del Acuerdo ACUCECEN/75-1/DIC/2017.
- Impresión en donde se señala que ha sido aprobado el registro del quejoso como precandidato a Gobernador de Tabasco, por el PRD.
- Impresión de la cuenta fernandomayanscanabal2018@gmail.com, en donde se informa a Fernando Enrique Mayans Canabal, la cancelación del registro como precandidato a Gobernador de Tabasco en el SNR.
- Diez impresiones de pantalla dirigidos a la cuenta del quejoso, en el cual se le informó que la cuenta concentradora del PRD de la precampaña ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional le ha efectuado el prorrateo de diversos gastos, así como la cancelación de uno de ellos.
- Escrito presentado ante el Instituto Electoral y de Participación ciudadana de Tabasco¹⁹, en el cual renuncia al registro como precandidato a Gobernador del estado de Tabasco.

¹⁹ En adelante IEPCT.

- Oficio número S.E./1903/2018 del IEPCT, mediante el cual informa que procedió a dar de baja de los libros de registro y de las listas de precandidatos al cargo de Gobernador del Estado de Tabasco.

b) Escrito de ampliación de la queja

El nueve de marzo de dos mil dieciocho, el quejoso presentó en la UTF escrito para “ampliar” la denuncia, en el que medularmente proporcionó elementos de pruebas adicionales, consistentes en copia de diversos documentos:

- Escrito presentado ante la UTF el quince de febrero de dos mil dieciocho, informando hechos que, hasta ese momento, conocía relacionados con su escrito de queja.

- Solicitó que se agregara como prueba, el original del expediente integrado con motivo de la investigación que la UTF ha realizado derivado del referido escrito de quince de febrero de dos mil dieciocho.

- Informes de precampaña presentados en el SIF el catorce de febrero de dos mil dieciocho por Judith López Hernández, respecto de las precampañas de Fernando Enrique Mayans Canabal, Gerardo Gaudiano Roviroso y Jorge Luis Carrera Hernández.

- Solicita que el expediente integrado con motivo de la queja de fecha cinco de marzo de dos mil dieciocho, se acumule al que fue integrado por la UTF con motivo de su escrito de fecha quince de febrero de este mismo año.

c) Prevención

El nueve de marzo de dos mil dieciocho, la autoridad responsable requirió y previno al quejoso²⁰ a efecto de que manifestara las razones por las cuales considera que los hechos denunciados pueden constituir alguna infracción en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados de los gastos realizados por el PRD.

Lo anterior toda vez que la autoridad consideró que de los hechos narrados por el quejoso no se desprende que puedan constituir un ilícito sancionable a través de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

d) Escrito por el cual se dio respuesta a la prevención

El doce de marzo de dos mil dieciocho, el actor presentó ante la UTF escrito con la finalidad de desahogar la prevención.

El actor reiteró, esencialmente, las manifestaciones realizadas en su escrito inicial de queja, resaltando que al utilizar los recursos que se le habían asignado como precandidato, el PRD afectó su persona y derechos político-electorales, pues al usar el nombre del quejoso para disponer de recursos públicos lo imposibilita para el ejercicio de otros derechos político-electorales.

Señaló que la procedencia de su escrito de queja radica en que las conductas denunciadas están relacionadas con el destino de los recursos durante la etapa de la precampaña y causan agravio al financiamiento público asignado, siendo que el quejoso cuenta con la legitimación e interés en que se realicen las investigaciones para fincar las responsabilidades correspondientes, por el uso indebido o

²⁰ La prevención se notificó al quejoso mediante el oficio INE/UTF/DRN/22499/2018, y se le otorgó un plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surtiera efectos la notificación respectiva, a efecto de desahogar la prevención, informándole que, en caso contrario, se procedería a desechar el escrito de queja.

desvió de recursos del fondo oficial destinado a una precandidatura jurídica y fácticamente inexistente.

e) Desechamiento del escrito de queja

Derivado de los hechos denunciados por el actor en su escrito de queja, así como en el alcance presentado y no obstante el escrito por el cual se dio respuesta a la prevención, el Consejo General del INE emitió la resolución **INE/CG407/2018**, en la que determinó **desechar** la queja.

La responsable, consideró actualizada la hipótesis prevista en la fracción I, del numeral 1, del artículo 30, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización²¹, debido a que el escrito de queja fue omiso en precisar las conductas infractoras en materia de fiscalización que según el quejoso se actualizaron, ***situación vinculada a la omisión de aportar elementos de prueba que permitan acreditar sus aseveraciones***²².

Las razones bajo las cuáles la autoridad responsable justificó su decisión consistieron en lo siguiente²³:

- Los partidos y precandidatos son responsables solidarios para efectos de irregularidades derivadas de violaciones a la normativa electoral en materia de fiscalización.
- En el caso de que el PRD hubiera realizado registros contables (como lo es el prorrateo de gastos), se encontraba dentro del límite de sus facultades y obligaciones, **lo cual no constituye por sí solo una violación alguna a la normativa electoral** en materia de fiscalización.

²¹ En adelante Reglamento de Procedimientos.

²² Razonamiento visible a foja 16 de la resolución impugnada.

²³ Visible a foja 18 de la resolución impugnada.

- Los registros que realizó el PRD fueron para cumplir la obligación de informar y registrar en el SIF los gastos por concepto de precampaña, pues, como el propio quejoso lo refiere, se aprobó su registro como precandidato a Gobernador de Tabasco.

- Como sujeto obligado original para rendir los informes de ingresos y gastos de precampaña, el PRD se encontraba en posibilidad de realizar los movimientos contables que considerara procedentes.

La responsable sostuvo que aun cuando el quejoso presentó un escrito en respuesta a la prevención, ello no desahogó el requerimiento de la autoridad, pues no evidenció que los hechos denunciados configuren algún ilícito sancionable a través de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

f) Síntesis de agravios

Los agravios formulados por el actor pueden esquematizarse conforme lo siguiente:

La autoridad responsable no fue exhaustiva porque omitió valorar las pruebas presentadas y pronunciarse respecto del desistimiento y solicitud de cancelación de registro del recurrente, como precandidato a Gobernador del Estado de Tabasco, de fecha veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

Refiere que, contrario a lo referido por el INE, no puede ser solidariamente responsable de las erogaciones efectuadas por el PRD, pues a partir de la fecha de solicitud de cancelación la precampaña era inexistente y, por lo tanto, nunca ejerció recursos públicos.

En el caso se vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica porque la autoridad responsable omitió investigar si efectivamente se realizaron los gastos que, en su momento, fueron registrados por el PRD, pues derivado de la queja presentada se genera, al menos, una presunción de que se realizó un indebido uso de los recursos otorgados para la precampaña

Aduce que, en el escrito de queja, precisó las operaciones que el PRD realizó sin autorización del actor, adjuntando prueba de ello y del oficio S.E./1903/2018 mediante el cual el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco comunicó que se le había dado de baja al recurrente “*como precandidato de los libros de registro de las listas de precandidatos*”; no obstante, en la resolución se señaló que el actor dejó de precisar circunstancias de modo, tiempo y lugar de las operaciones que presuntamente realizó el PRD.

Al emitir la resolución se omite considerar que con fecha doce de enero de este año, mediante el correo electrónico sitiosnr@ine.mx, se informó a la cuenta “fernandomayanscanabal2018@gmail.com” que quedó cancelado su registro como precandidato.

La responsable no funda ni motiva por qué considera que los hechos denunciados son inverosímiles.

CUARTA. Estudio de fondo

a. Pretensión del recurrente

La pretensión del actor consiste en que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada y ordene al INE que admita la queja que presentó, se realicen las diligencias de investigación conducentes para dilucidar los hechos denunciados y emita la resolución que en Derecho corresponda.

La causa de pedir la sustenta en el indebido actuar de la responsable para desechar su queja.

Evidenciados los motivos de inconformidad, se precisarán algunas consideraciones que coadyuvarán a la decisión en el caso.

b. Marco jurídico que regula los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización

Naturaleza de los procedimientos

La finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder establecer, en su caso, si se actualiza la infracción a la norma y junto con ella, la responsabilidad de los sujetos denunciados.

Los procedimientos de quejas y oficiosos en materia de fiscalización se caracterizan porque la autoridad despliega una facultad investigadora y **se circunscriben únicamente a hechos determinados** y que se sustancia con plazos diferentes al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos²⁴.

En el Derecho Administrativo Sancionador Electoral existe una inmensa cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del Derecho Público²⁵.

²⁴ Así lo sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-687/2017 Y SUS ACUMULADOS.

²⁵ El Derecho Administrativo Sancionador Electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal le son aplicables, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes jurídicos tutelados por ella.

Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo “*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*”, y consiste en la **exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley** y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas, por analogía o por mayoría de razón respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

En el Derecho Administrativo Sancionador Electoral el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos²⁶:

- i. Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho en materia electoral.
- ii. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.
- iii. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

Las disposiciones jurídicas referidas, en conjunto, contienen el denominado “*tipo*” en materia sancionadora electoral respecto de ***cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición.***

La nota distintiva en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que el ***tipo*** no se realiza a través de una descripción

²⁶ Así lo sostuvo esta Sala Superior en el Recurso de Apelación SUP-RAP-210/2017.

directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado²⁷.

Precisado la forma en que puede actualizarse la infracción a una norma, debe decirse que los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización **pueden iniciarse: a) a petición de parte, con la presentación de una queja o denuncia, o bien, b) de manera oficiosa** cuando el Consejo General, la Comisión de Fiscalización o la UTF tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, de los cuales incluso, pudo haber tenido conocimiento en el procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos.

Es decir, se necesita lo que en Derecho Penal se llama *notitia criminis*, mediante la cual se inicia la actividad de la justicia, mediante la promoción del proceso; ya sea por la denuncia, ya por la querrela, o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Requisitos que deben cumplirse al presentar un escrito de queja

La trascendencia de la presentación de una queja con la noticia de la comisión de presuntos hechos infractores acompañado de pruebas al menos con valor probatorio para que la autoridad pueda desplegar su facultad de investigación (**tratándose de quejas**), radica en que, **ante la inexistencia de elemento de prueba alguno, aunque fuese mínimo, no habría base para iniciar con la investigación,**

²⁷ SUP-RAP-098/2003 y ACUMULADOS.

de manera que darle curso en esas condiciones, sería arbitraria y daría pauta a una *pesquisa general*²⁸.

Al respecto, el Reglamento de Procedimientos²⁹ establece, entre los requisitos que deben cumplirse al presentar un escrito de queja, que los hechos denunciados constituyan un ilícito en materia de fiscalización y el quejoso aporte elementos de prueba, aun con carácter indiciario, que soporten la aseveración, y hacer mención de aquellos que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

Esta primera fase tiene como objeto imponer ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, los cuales deben estar apoyados en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario³⁰.

La carga para el denunciante se cumple mediante la aportación de **elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados**, puesto que, si para su narración debe operar un criterio de menor rigidez derivado de la dificultad de acceder al conocimiento de estos, por igual o con mayor razón, debe flexibilizarse la exigencia de aportar los elementos de prueba en que se apoyen.

Una interpretación distinta obligaría a los denunciantes a contar con información y documentación que, ordinariamente, está fuera de su alcance, porque lo lógico es que se encuentre en los archivos o

²⁸ Resulta aplicable la tesis de rubro "*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA*" y "*QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA*".

²⁹ Artículo 29, numeral 1, fracción V.

³⁰ Resulta aplicable al caso la Jurisprudencia 16/2011, de rubro *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.

registros de los involucrados, o en instituciones u organismos que no la proporcionan a cualquier persona.

Adicionalmente, si se atribuyera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, se haría nugatoria la posibilidad de que, a través de la denuncia, pudieran demostrarse las irregularidades en el manejo de sus recursos, siendo que, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación que se realice.

Bajos las consideraciones expuestas, para la procedencia de la denuncia resultan suficientes los elementos indiciarios que hagan creíble el conjunto de hechos denunciados y puedan servir de base para iniciar y continuar la averiguación preliminar³¹.

En consecuencia, es a partir del conocimiento de hechos claros y precisos con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificaron, que la autoridad puede desplegar sus facultades a efecto de verificar si dichos hechos actualizan la conducta prevista en la norma³².

Causales de improcedencia de las quejas en materia de fiscalización

Presentado un escrito de queja, la autoridad deberá analizar si reúne los requisitos establecidos para su admisión, pues en caso contrario existe un obstáculo que impide la válida constitución del proceso e imposibilita un pronunciamiento sobre la controversia planteada³³.

Dicho análisis permitirá determinar si se acreditan, en un primer momento, los elementos de procedencia de la queja, a efecto de

³¹ Similar criterio fue establecido en la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-3/2010.

³² Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-606/2015, SUP-RAP-136/2015, SUP-RAP-32/2013 y SUP-RAP-18/2013.

³³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

proveer conforme a derecho sobre su admisión o desechamiento y, en este último caso, justificar que se está ante un **supuesto evidente que autorice rechazar la queja o denuncia**.

Los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimientos se regulan en el artículo 29³⁴, de cuyo contenido se desprende, que toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir con los supuestos normativos que se enlistan en sus diversas fracciones.

Por su parte, el artículo 30 del Reglamento en cita, establece las causas de improcedencia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización³⁵, entre las cuales se encuentra la relativa a que **los hechos narrados en la denuncia resulten notoriamente**

³⁴ **Artículo 29**

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja.

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.

V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.

VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial de queja.

VIII. Adjuntar, preferentemente, en medio magnético el documento de queja y pruebas escaneadas en formato WORD y PDF.

³⁵ **Artículo 30**

Improcedencia

1. El procedimiento será improcedente cuando:

I. Los hechos narrados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

En la utilización de esta causal no podrán utilizarse consideraciones atinentes al fondo del asunto.

II. Los hechos denunciados, se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440, numeral 1, inciso e) de la Ley General.

III. Se omita cumplir con alguno de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento.

IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian, o que se tenga conocimiento de los mismos.

V. La queja se refiera a hechos imputados a los sujetos obligados que hayan sido materia de alguna Resolución aprobada en otro procedimiento en materia de fiscalización resuelto por el Consejo y que haya causado estado.

VI. La Unidad Técnica resulte incompetente para conocer los hechos denunciados. En estos casos, sin mayor trámite y a la brevedad se resolverá de plano sobre la incompetencia, y el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto.

VII. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro en fecha anterior a la presentación de la queja.

VIII. En las quejas relacionadas con un Proceso Electoral, el quejoso aporte como pruebas, únicamente los datos obtenidos por las autoridades electorales como parte del monitoreo de espectaculares y medios impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será determinado, de forma expresa, en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo.

Lo dispuesto en esta fracción no resulta aplicable cuando la queja sea recibida por la Unidad Técnica con posterioridad a la notificación del último oficio de errores y omisiones.

2. La Unidad Técnica realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia del procedimiento; en caso de advertir que se actualiza una de ellas elaborará el Proyecto de Resolución respectivo.

inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 29, numeral 1, en relación con el artículo 30, numeral 1, fracción III del Reglamento de Procedimientos, se tiene que, al presentar el escrito de queja el quejoso deberá narrar de forma expresa y clara los hechos en los que basa la queja, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados y presentar pruebas al menos con valor indiciario³⁶.

En caso contrario, tal omisión actualiza una causal de improcedencia, ante la cual la autoridad deberá, mediante un acuerdo, prevenir al quejoso a efecto que subsane dicha omisión, otorgándole un plazo de tres días, previniéndole que, de no hacerlo, se aplicará la consecuencia consistente en desechar el escrito de queja³⁷.

En consecuencia, sólo si del escrito de queja se desprenden elementos suficientes con carácter de indicios, que presupongan la veracidad de los hechos denunciados los cuales tuvieron verificativo en un contexto que pudiese incidir en el origen y destino de los

³⁶ **Artículo 30.**

1. El procedimiento será improcedente cuando:

(...)

III. Se omita cumplir con alguno de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento.

(...)"

Artículo 31.

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente, atendiendo a los casos siguientes:

(...)

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

Artículo 33.

1. En caso que el escrito de queja no cumpla con los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del numeral 1 del artículo 29; o en la fracción I del artículo 30; ambos del Reglamento, la Unidad Técnica emitirá un acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de tres días hábiles improrrogables contados a partir del momento en que se realizó la notificación, a fin de subsanar las omisiones, previniéndole que de no hacerlo, se desechará el escrito de queja. (...)"

³⁷ En términos del artículo 31, numeral 1, fracción II, en relación con el artículo 33, numeral 1 del Reglamento aludido.

recursos de los partidos políticos, la autoridad se encuentra constreñida a ejercer sus facultades indagatorias, con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos.

En caso contrario, en términos de lo dispuesto en el artículo 31, numeral 1, del aludido ordenamiento reglamentario, la UTF elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización el proyecto de resolución que determine el desechamiento de la queja³⁸.

Naturaleza de la improcedencia

Las normas que establecen causas de improcedencia sólo admiten una interpretación estricta y no así la extensiva (como la analogía o mayoría de razón), por lo cual sólo comprenden los casos que expresamente estén incluidos en ellas³⁹.

La actualización de las causas de improcedencia constituye una sanción para el quejoso ante el incumplimiento de la carga procesal de satisfacer los requisitos necesarios para la viabilidad del procedimiento.

³⁸ **Artículo 31.** (Artículo modificado)

Desechamiento

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente, en los casos siguientes:

I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI o VII del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

2. El desechamiento de una queja en ningún momento prejuzga sobre el fondo del asunto, por lo que la Unidad Técnica podrá ejercer sus atribuciones legales cuando se presente una nueva queja respecto de los mismos hechos.

3. Cuando se actualice el supuesto establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción II de este Reglamento, se dará vista a la Secretaría para los efectos legales conducentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 447, numeral 1, inciso d) de la Ley General.

³⁹ Resulta aplicable la Tesis VI/98. **CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 38 y 39.

El acceso a la justicia constituye la regla y la improcedencia, la excepción, la cual debe aplicarse cuando se satisfagan en su totalidad sus elementos constitutivos⁴⁰.

En este tema se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴¹, al sustentar que procede el desechamiento de una demanda cuando se encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es.

Un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento correspondiente, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

Contrario a ello, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su actualización, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al promovente de su derecho fundamental de acceso a la justicia y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.

⁴⁰ Jurisprudencia 16/2005. **IMPROCEDENCIA. LAS CAUSAS FUNDADAS EN DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA SÓLO SE ACTUALIZAN SI SON IMPUTABLES A LOS PROMOVENTES.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 82.

⁴¹ **DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.** Época: Novena Época. Registro: 186605. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Julio de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 2a. LXXI/2002. Página: 448.

Precisado lo anterior, debe destacarse que las quejas en materia de fiscalización serán improcedentes, entre otros casos, cuando de manera clara y evidente los hechos denunciados no constituyan un ilícito sancionable en materia de fiscalización.

Al respecto, el Consejo General del INE cuenta con atribuciones para desechar la queja presentada si los hechos denunciados, de forma manifiesta, no constituyen una violación en materia de fiscalización, lo cual implica realizar un análisis de los hechos denunciados, sin que ello le autorice a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de los elementos de la infracción.

Esto es, la autoridad electoral tiene la obligación de efectuar un análisis, por lo menos preliminar de la denuncia, a fin de advertir si los hechos configuran la probable actualización de una infracción que justifique el inicio de un procedimiento, sin que ese análisis pueda conducir a juzgar de fondo la infracción, ni a concluir que no se actualiza la infracción, mucho menos la probable responsabilidad de los sujetos implicados, pues ese análisis corresponde a la resolución de fondo que la autoridad competente dicte en el procedimiento sancionador.

Lo anterior toda vez que, la determinación de que los hechos denunciados constituyen, o no, una vulneración a la normativa electoral requiere admitir el escrito de queja y sustanciar el procedimiento.

Bajo ese contexto, ante el indicio de que los hechos denunciados, aun de forma aparente, puedan vulnerar la normatividad, debe admitirse el procedimiento y llevar a cabo la investigación.

En consecuencia, si se declara improcedente el procedimiento sancionador cuando se tiene duda respecto de la actualización de la causa de improcedencia, se contraviene el derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución, pues no existe base objetiva y cierta para declarar tal desechamiento⁴².

Lo expuesto implica que la decisión de desechar un escrito de queja no debe sustentarse en pronunciamientos de fondo, pues en caso de existir duda sobre la procedencia o improcedencia de un procedimiento sancionador, la autoridad debe admitir la queja, llevar a cabo la investigación, emplazar a los sujetos presuntamente involucrados y resolver en el fondo lo que conforme a Derecho corresponda, aun y cuando el resultado de la investigación lleve a un sentido de infundado.

En consecuencia, no podrá declararse la improcedencia cuando se requieran realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley presuntamente conculcada⁴³.

c. Consideraciones de esta Sala Superior en el caso concreto

⁴² Similar criterio emitió esta Sala Superior en los recursos de apelación, SUP-RAP-34/2003 y SUP-RAP-35/2005, al señalar que una vez presentada la denuncia, antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad fiscalizadora debe analizar los hechos denunciados o los elementos probatorios, así sea indiciarios, a efecto de verificar si son susceptibles de constituir una irregularidad, así como para verificar, la idoneidad y eficacia de las pruebas, para contar, cuando menos, con indicios suficientes que hagan presumir la realización de las conductas denunciadas y la probable responsabilidad del sujeto.

⁴³ Jurisprudencia 20/2009. **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

Dada la íntima vinculación que guardan entre sí las alegaciones expuestas por el actor, éstas serán analizadas en forma conjunta, sin que ello genere perjuicio al recurrente⁴⁴.

Por otra parte, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia⁴⁵.

La *litis* se centra en determinar, si el desechamiento realizado por el Consejo General del INE se ajusta a Derecho o, si, por el contrario, se aparta de la legalidad y le asiste la razón al actor.

Del análisis del caso, este órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que el agravio formulado por el recurrente es esencialmente **fundado**, porque al desechar el escrito de queja la autoridad señaló que los registros realizados en el SIF por el PRD no constituyen, por sí solo, una infracción, lo cual constituye un pronunciamiento de fondo si se considera que los hechos denunciados versan sobre el indebido uso de los recursos registrados en el SIF, ante el planteamiento de la renuncia del quejoso como precandidato, siendo que este presentó elementos de prueba para acreditar su dicho.

Bajo ese contexto, la responsable debió admitir el escrito de queja, iniciar el procedimiento, analizar el fondo del asunto y con base en las diligencias, valoración y consideraciones de hecho y de derecho, determinar si se actualizaba una conducta infractora respecto del uso de los recursos.

Esto porque la responsable al momento de resolver **a)** parte de una interpretación incorrecta, pues los hechos denunciados sí son

⁴⁴ En términos del criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, visible en la página 125 de la "Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral", Volumen I, Tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**".

⁴⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios.

susceptibles de constituir vulneración a la normatividad; **b)** el quejoso sí presentó elementos probatorios susceptibles de sustentar los hechos; y **c)** la autoridad responsable justificó la improcedencia a partir de pronunciamientos de fondo.

Las razones que sustentan la determinación de esta Sala Superior se detallan a continuación.

El INE concluyó que los hechos denunciados no constituían hechos sancionables en materia de fiscalización, toda vez que carecían de vinculación con hechos que conciernan al origen, uso y destino de recursos públicos, de ahí que se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción I, del propio Reglamento de Procedimientos.

En primer término, contrariamente a lo resuelto por la responsable este órgano jurisdiccional advierte que el escrito de queja cumplió, entre otros, con los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del artículo 29, del Reglamento de Procedimientos, siendo que de los hechos narrados, la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar y de los elementos probatorios aportados por el quejoso, se desprenden indicios de la probable comisión de conductas vinculadas con la aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los partidos.

Esto es así porque entre las obligaciones de los partidos está la de informar con veracidad la forma en que ejercieron los recursos en cada una de las etapas del proceso electoral, como lo es la precampaña; con base en esa información la autoridad contará con elementos para determinar el adecuado o indebido uso de recursos.

Particularmente tratándose de las precampañas, los partidos tienen la obligación de presentar informes de ingresos y gastos 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; en donde los precandidatos, son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña⁴⁶.

Como puede advertirse, la obligación de presentar el informe de precampaña está directamente relacionada con la existencia de un ciudadano o ciudadana registrada como precandidato, respecto del cuál, el partido político debe rendir cuentas de los ingresos y gastos que generaron un beneficio a la precampaña.

En consecuencia, si el INE fiscaliza la forma en que los sujetos obligados se conducen respecto del origen, destino y manejo de sus recursos, resulta evidente que los hechos denunciados, consistentes en el presunto ejercicio de recursos para una precampaña inexistente, sí son susceptibles de actualizar infracciones relacionadas con el uso indebido de los recursos.

Esto con independencia de que en las precampañas no se otorgue a los partidos financiamiento público pues, la finalidad de la fiscalización en el caso de los partidos políticos atiende a su naturaleza de entidades de interés público y no al origen de los recursos empleados.

⁴⁶ En términos de lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la LGPP.

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;

II. **Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña.** Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

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

IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y

V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

Máxime que al cinco de marzo de dos mil dieciocho (fecha de presentación del escrito de queja), así como al nueve de marzo de ese mismo año (fecha en la cual el quejoso presentó ampliación al escrito de queja acompañando copia del informe de precampaña que presuntamente se registró en el SIF el catorce de febrero de dos mil dieciocho⁴⁷), la responsable tenía a su alcance los registros existentes en el SIF y, por lo tanto, contaba con información para realizar un cotejo entre la información proporcionada por el quejoso y las operaciones registradas por el PRD.

Esto porque, contrario a lo señalado por la autoridad⁴⁸, el quejoso sí presentó elementos de prueba para sostener sus aseveraciones pues, como ha quedado referido en el apartado correspondiente y se solicita se tengan por reproducido en obvio de repeticiones, tanto con el escrito de queja, la ampliación y el desahogo a la prevención, se adjuntó documentación relativa a las solicitudes de renuncia al cargo de precandidato, el pronunciamiento respecto de la cancelación, el prorrateo de diversos gastos por parte del PRD con cargo a la precampaña de Fernando Enrique Mayans Canabal, así como la presentación de un informe de precampaña en el SIF.

Elementos probatorios que en forma conjunta generan, al menos, el indicio de la presunta cancelación del registro de un precandidato respecto del cual se continuaban realizando registros en el SIF, siendo que la obligación de los partidos es transparentar el uso de los recursos con veracidad.

A partir de que el quejoso cumplió con la carga de narrar hechos susceptibles de vulnerar la norma y presentó elementos de prueba para sostenerlos, se desvirtúa la causal de improcedencia en la cual

⁴⁷ Conforme al Acuerdo INE/CG596/2017, el 16 de febrero de 2018 era la fecha límite para la entrega de los Informes.

⁴⁸ A foja 16 de la resolución impugnada la responsable señaló que el escrito de queja fue omiso en precisar las conductas infractoras en materia de fiscalización que según el quejoso se actualizaron, ***situación vinculada a la omisión de aportar elementos de prueba que permitan acreditar sus aseveraciones.***

la responsable sostuvo el desechamiento, máxime que, si se impusiera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos, se haría nugatoria la posibilidad de que ello se lograra derivado de la investigación que se realice por la autoridad.

En segundo término, tal y como se ha precisado en el apartado correspondiente, la autoridad responsable justificó su decisión de improcedencia argumentando que los registros que el PRD realizó en el SIF fue en cumplimiento de su obligación original de registrar los gastos por concepto de precampaña lo que, a consideración de la autoridad, **por sí solo no constituye una vulneración a la normativa**, máxime que el quejoso fue registrado como precandidato a Gobernador de Tabasco.

Primero, esos pronunciamientos de la autoridad “son de fondo” pues constituyen un juicio de valor al señalar que el precandidato sí estaba registrado y el PRD cumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización al realizar registros en el SIF.

Lo anterior toda vez que la autoridad responsable construyó los argumentos para sostener la improcedencia sobre los hechos que el quejoso señala como “infractores” o irregulares.

Al sostener que **“en el caso de que el PRD hubiera realizado registros contables (prorratio) se encontraba dentro del límite de sus facultades y obligaciones”** la responsable soslaya que los hechos denunciados en el escrito de queja versan sobre el registro de operaciones en el SIF respecto de una precampaña inexistente y uso indebido de recursos, cuestión que debe ser resuelta previo a manifestarse sobre la responsabilidad originaria del PRD y la responsabilidad solidaria de un precandidato.

En consecuencia, si con los hechos narrados y elementos de prueba aportados por el quejoso, se advierten indicios de un indebido uso de recursos por parte del PRD por registrar operaciones en el SIF respecto de una precampaña presuntamente inexistente, resulta evidente que los argumentos de la responsable implican juzgar de fondo la infracción, pues con los pronunciamientos realizados en la resolución concluye que no se actualiza la infracción, mucho menos la probable responsabilidad del PRD.

Lo anterior toda vez que con los hechos narrados en la queja se pone en duda la existencia de una precampaña respecto de la cual presuntamente se registraron operaciones en el SIF, razón por la cual, en tanto no se desahogue el procedimiento respectivo, resulta insostenible argumentar la existencia de una obligación en materia de fiscalización por parte del PRD y, menos aún, de responsabilidad solidaria por parte de Fernando Enrique Mayans Canabal, como precandidato a Gobernador de Tabasco.

Precisado lo anterior, es importante resaltar que la finalidad de la facultad investigadora consiste en que la autoridad pueda establecer, por lo menos en un grado presuntivo, la existencia de una infracción y la responsabilidad del o de los sujetos denunciados para estar en condiciones de iniciar el procedimiento, por lo que, en caso de ser necesario, debe ejercer su potestad para indagar los hechos que presumiblemente generan conductas infractoras.

Lo expuesto, en el entendido de que la responsable cuenta con todos los insumos necesarios para verificar de forma directa, los hechos motivo de denuncia en confronta con lo reportado, en el caso, por el PRD y estar en posibilidad de declarar fundar la denuncia y actuar en consecuencia, o bien, desestimar los hechos.

En consecuencia, tal como lo sostiene el recurrente, la autoridad responsable vulneró el principio de exhaustividad y legalidad, pues lo procedente en el caso era admitir la queja.

CUARTA. Efectos

Al haber resultado **fundados** los agravios hechos valer, procede **revocar** la resolución impugnada, para el efecto de que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE admita la queja relativa al expediente INE/Q-COF-UTF/38/2018/TAB y, una vez que integre debidamente el expediente, conforme a sus facultades proceda a elaborar el proyecto de resolución que en Derecho corresponda y lo someta a consideración de la Comisión de Fiscalización y esta, a su vez, lo presente ante el Consejo General del INE.

Emitida la resolución correspondiente, el Consejo General del INE deberá informar a esta Sala Superior respecto de la decisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la resolución INE/CG407/2018, para los efectos que se precisan en el último punto considerativo de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del

SUP-RAP-127/2018

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la
Secretaría General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-RAP-127/2018