

**Síntesis
SUP-RAP-157/2022**

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es procedente el recurso de apelación en contra de un informe de la Unidad Técnica de Fiscalización que tuvo por recibido el Consejo General del Instituto Nacional Electoral?

HECHOS

1. El INE aprobó los Lineamientos Generales para establecer la forma y los plazos para fiscalizar los gastos utilizados en el proceso de revocación de mandato. En ellos, se precisó que las inconsistencias y, en su caso, la imposición de las sanciones a los partidos políticos formaría parte de la revisión del Informe Anual de 2022.

2. El 31 de mayo de 2022, la Comisión de Fiscalización le presentó al Consejo General el Informe de la Unidad Técnica de Fiscalización sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como de las actividades de fiscalización en para el proceso de revocación de mandato. En dicho documento se determinó iniciar procedimientos sancionadores oficiosos para resolver algunas irregularidades en materia de fiscalización vinculadas al proceso de revocación de mandato

3. El 06 de junio de 2022, MORENA interpuso un recurso de apelación para controvertir el Informe de la UTF.

**PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE
RECURRENTE:**

MORENA se inconforma con la consideración prevista en el Informe respecto a que, indebidamente, se “aprobó” la instauración de diversos procedimientos oficiosos en su contra, además de alterar los plazos, la forma y la metodología mediante la cual serán revisados los hallazgos con respecto al proceso de revisión de la revocación de mandato.

RESUELVE

RAZONAMIENTOS

El medio de impugnación es improcedente porque el **acto reclamado no es definitivo ni firme**, sino que se trata de un informe presentado al Consejo General del INE que, por sus características, no puede ser controvertido en este momento, ya que no implica una afectación de los derechos sustantivos del recurrente.

**Se desecha
el recurso
de
apelación.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-157/2022

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: CARLOS VARGAS
BACA

COLABORARON: CLAUDIA
ELIZABETH HERNÁNDEZ ZAPATA Y
ARES ISAÍ HERNÁNDEZ RAMÍREZ

Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veintidós

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **desecha** el recurso de apelación interpuesto por MORENA en contra del Informe de la Unidad Técnica de Fiscalización sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como sobre las actividades de fiscalización que se llevaron a cabo para el proceso de revocación de mandato que le presentó la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, porque el acto impugnado no tiene el carácter de definitivo, de manera que le cause algún perjuicio al partido recurrente.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES.....	4
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA	5
5. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	5
6. IMPROCEDENCIA	6
7. RESOLUTIVO	9

GLOSARIO

Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Informe	Informe sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como de las actividades de fiscalización que se llevaron a cabo para el proceso de la revocación de mandato presentado por la Unidad Técnica de Fiscalización
Informe Anual de 2022	Dictamen consolidado y resolución que presenta el Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en la revisión del informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos correspondiente al ejercicio dos mil veintidós
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos Generales:	Lineamientos Generales para la fiscalización del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El INE aprobó los Lineamientos Generales para fiscalizar la revocación de mandato.¹ En ellos, se precisó que las inconsistencias y, en su caso, la imposición de las sanciones a los partidos políticos formarían parte de la revisión del Informe Anual de 2022.²

¹ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS QUE SE PRESENTEN, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO CF/017/2021. Versión vigente INE/CG98/2022 de 21 de febrero de 2022. Disponible en la dirección electrónica: https://www.dof.gob.mx/2022/INE/CGext202202_21_ap_6.pdf

² Artículos 28, 32 y 48 de los Lineamientos.



- (2) En la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós,³ la Comisión de Fiscalización le presentó al Consejo General del INE el Informe de la UTF sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como de las actividades de fiscalización en la revocación de mandato. En el Informe se señala, de entre otros aspectos, que se identificaron diversas situaciones vinculadas con los sujetos obligados de la fiscalización electoral que no se encuentran permitidos por la normativa vigente aplicable.
- (3) En el apartado de conclusiones del Informe se estableció que, de una interpretación sistemática y teleológica de la sentencia de la Sala Superior en la que se declaró el proceso de revocación de mandato como concluido e inválido, era necesario resolver con celeridad algunas situaciones señaladas como posiblemente irregulares en materia de fiscalización, por lo tanto, lo más adecuado sería iniciar los procedimientos sancionadores oficiosos que permitieran determinar lo correspondiente.
- (4) Inconforme, MORENA impugna la consideración señalada en el Informe con respecto a la sustanciación y resolución de algunos hechos presuntamente infractores de la norma electoral, a través de procedimientos sancionadores oficiosos, de manera anticipada a la aprobación y resolución del Informe Anual de 2022.
- (5) No obstante, esta Sala Superior debe determinar, en primer término, si el Informe impugnado tiene el carácter de definitivo y si dada la naturaleza del acto, le causa algún perjuicio al recurrente, para efecto de considerar si el medio de impugnación es o no procedente.

2. ANTECEDENTES

- (6) **Aprobación de los Lineamientos Generales.** El veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1633/2021, por el que se emitieron los Lineamientos Generales para la fiscalización del proceso de revocación de mandato del presidente de la

³ De este punto en adelante las fechas corresponden al 2022, salvo que haya un señalamiento diverso.

República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten. De entre otros aspectos, en los Lineamientos Generales se estableció que las operaciones formarían parte de la revisión del Informe Anual de 2022 y, en caso de que fuera procedente, se impondrían las sanciones en ese momento procesal.

- (7) **Modificación a los Lineamientos Generales.** El veintiuno de febrero, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG98/2022, por el que modificó los Lineamientos Generales para la fiscalización del proceso de revocación de mandato. Los cambios no alteraron la determinación de revisar y sancionar las posibles irregularidades derivadas del proceso de revocación de mandato hasta el Informe Anual de 2022.
- (8) **Informe sobre la fiscalización de la revocación de mandato (acto impugnado).** El treinta y uno de mayo, en la sesión del Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización le presentó al Consejo General del INE el Informe de la UTF sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como de las actividades de fiscalización realizadas para el proceso de revocación de mandato. En dicho documento se sostiene que, en aras de cumplir con la conclusión del ejercicio revocatorio, lo más adecuado era instaurar procedimientos sancionadores oficiosos en materia de fiscalización respecto de algunos hallazgos presuntamente infractores.
- (9) **Recurso de apelación.** El seis de junio, MORENA interpuso un recurso de apelación para controvertir el Informe Anual precisado en el punto anterior.

3. TRÁMITE

- (10) **Turno.** El diez de junio, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro indicado, registrarlo y turnarlo a su ponencia para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- (11) **Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el recurso de apelación en la ponencia a su cargo.



4. COMPETENCIA

- (12) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; 34, párrafo 1, y 196, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- (13) Esto es así, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en contra del Informe Anual que se le presentó al Consejo General del INE, en el que se realizan ciertas consideraciones relacionadas con los procedimientos y plazos para la fiscalización del proceso de revocación de mandato, y que la parte actora controvierte, al estimar que le provoca una afectación a sus derechos.

5. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (14) Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020⁴ en el cual, si bien reestableció 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 determine alguna cuestión distinta, lo que justifica la resolución del presente recurso en sesión no presencial.

6. IMPROCEDENCIA

- (15) Con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, en el caso, se actualiza la prevista en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, porque el **acto reclamado no es definitivo**, sino que se trata de un Informe presentado al Consejo General del INE que, por

⁴ Aprobado el primero de octubre de 2020 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día trece del mismo mes y año.

sus características y naturaleza, no puede ser controvertido de manera destacada en este momento, ya que no implica una afectación a los derechos sustantivos del partido recurrente, como se razona enseguida.

- (16) El artículo 9, párrafo 3, en relación con el 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios, establece que debe desecharse de plano un medio de impugnación cuando, de entre otros supuestos, sean presentados sin que se haya agotado el principio de definitividad.
- (17) Esta Sala Superior ha sostenido que el mandato de definitividad cuenta con dos sentidos: **a) La obligación de agotar las instancias previas que se establezcan en la legislación y en la normativa partidista, siempre que prevean medios de impugnación que sean idóneos para modificar o revocar el acto o resolución en cuestión, y b) La limitante de que únicamente pueden controvertirse las determinaciones o resoluciones que tengan carácter definitivo; entendiendo la limitante como la posibilidad de que se genere una afectación directa e inmediata sobre los derechos sustantivos de quien está sometido a un proceso o procedimiento.**
- (18) En el caso, el acto impugnado es el Informe de la UTF sobre los gastos realizados por los partidos políticos, así como de las actividades de fiscalización realizadas sobre el proceso de revocación de mandato que la Comisión de Fiscalización le presentó al Consejo General del INE, a fin de hacer del conocimiento del órgano superior de dirección y a la ciudadanía, los informes presentados por los partidos políticos y los hallazgos detectados por la autoridad hasta ese momento, en atención al calendario establecido en el Acuerdo INE/CG/98/2022.
- (19) En dicho Informe se señala que se identificaron diversos gastos vinculados con los sujetos obligados de la fiscalización electoral no permitidos por la normativa vigente aplicable. Asimismo, en el apartado de conclusiones, se estableció que, de una interpretación sistemática y teleológica de la sentencia de la Sala Superior, en la que se declaró concluido el proceso de revocación de mandato y carente de efectos jurídicos, era necesario sustanciar y resolver con celeridad respecto de algunos hallazgos



posiblemente irregulares en materia de fiscalización, por lo tanto, lo más adecuado sería iniciar procedimientos sancionadores oficiosos que permitieran determinar lo correspondiente.

- (20) MORENA impugna dicha consideración contenida en el Informe con respecto a la sustanciación y resolución de lo correspondiente respecto de algunos hechos presuntamente infractores de la norma electoral, a través de procedimientos sancionadores oficiosos, de manera anticipada a la aprobación y resolución del Informe Anual de 2022.
- (21) Sin embargo, tal y como se adelantó, esta Sala Superior estima que el recurso de apelación es improcedente, ya que el acto impugnado tiene una naturaleza informativa, descriptiva y/o declarativa, de manera que no le causa ningún perjuicio a la esfera jurídica del recurrente.
- (22) En términos de lo dispuesto en los artículos 14, numeral 5, y 19, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General⁵, así como 5, párrafo 1, inciso i), y 13, párrafo 2, inciso f), del Reglamento Interior,⁶ ambos del INE, los informes que las distintas áreas del INE le presentan a su Consejo

⁵ **Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE**

Artículo 14. [...]

Orden del día

5. Los puntos agendados en el orden del día, que se circulen con la convocatoria de que se trate, serán listados por el Secretario bajo el criterio de presentación de **Informes**, Acuerdos y Resoluciones, procurando ordenar los puntos que estén vinculados.

Artículo 19. [...]

Forma de discusión de los asuntos

7. Tratándose de asuntos del orden del día relativos a **informes**, el Consejo abrirá una sola ronda de discusión en la cual los oradores podrán hacer uso de la palabra por ocho minutos como máximo.

⁶ **Reglamento Interior del INE**

Artículo 5.

1. Para el cumplimiento de sus atribuciones corresponde al Consejo: [...]

i) Conocer los avances y resultados alcanzados por los órganos del Instituto en el marco de su planeación, a través de los informes trimestrales y anuales que rinda la Junta por conducto del Secretario Ejecutivo, los informes específicos que estime necesario solicitarles, los que en su caso, deba rendir el OIC; así como el Informe Anual en materia de Transparencia que debe rendir el Instituto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;

Artículo 13 [...]

2. Son atribuciones de los Consejeros que presidan una Comisión: [...]

f) Solicitar a nombre de la Comisión, sin perjuicio de su derecho propio, la inclusión de los informes, dictámenes o proyectos de resolución aprobados por ésta, en el orden del día de las sesiones del Consejo;

General tienen la finalidad de dar a conocer los trabajos, avances o estado en el que se encuentran las múltiples actividades que lleva a cabo el Instituto. Por lo tanto, en principio, un informe que recibe el Consejo General del INE de alguna de sus áreas u órganos técnicos no implica una determinación que afecte derechos sustantivos y que, por lo tanto, pueda ser impugnado.

- (23) Esta Sala Superior no desconoce que hay casos en los cuales un informe se convierte en un acto complejo, derivado de las determinaciones que con base en dicho documento adopta el Consejo General y son votadas por sus integrantes.⁷ Sin embargo, ello no ocurrió en el caso bajo análisis, pues como se advierte de la versión estenográfica de la sesión de treinta y uno de mayo del Consejo General del INE, el Informe Anual ahora impugnado e puso a consideración de las y los integrantes de ese Consejo General, quienes en algunos casos realizaron intervenciones expresando sus posicionamientos respecto del mismo, y una vez hecho lo anterior, únicamente se tuvo por recibido, sin que la autoridad responsable haya tomado o votado alguna determinación.⁸
- (24) Con base en lo expuesto, el presente recurso de apelación resulta improcedente, porque el acto que se reclama no es definitivo, puesto que no implica una determinación del Consejo General del INE que afecte irreparablemente los derechos sustantivos del partido recurrente, motivo por el cual no se actualiza el supuesto de excepción para examinar desde ahora la legalidad del informe impugnado.
- (25) El inicio de un procedimiento o procedimientos oficiosos sería, en su caso, la determinación que pudiera llegar a ocasionarle algún perjuicio al partido recurrente, por lo que sería hasta ese momento cuando el partido político se encuentre en condiciones de controvertir la decisión de la autoridad

⁷ Véase la sentencia dictada por esta Sala Superior en el Juicio SUP-JDC-37/2022.

⁸ La cual se invoca como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios y que está disponible para su consulta en la página en internet del INE <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/136346/CGor20205-31-VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



electoral de revisar, investigar y sancionar las posibles infracciones en materia de fiscalización, si estima que la forma de proceder de la autoridad electoral fiscalizadora no se ajusta a la normativa aplicable o a los Lineamientos Generales dictados sobre el particular.

- (26) En suma, lo determinado en el Informe de la UTF no implica una decisión de naturaleza sustantiva o ejecutiva, que afecte derechos, porque solamente se mencionó la eventual instauración de los correspondientes procedimientos oficiosos, como ha quedado precisado en el desarrollo de la presente ejecutoria, por lo que hasta que se concrete el inicio de dichos procedimientos, será cuando se materialice un acto susceptible de ser impugnado en sus méritos. De ahí que lo procedente sea desechar la demanda del presente recurso de apelación.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha** de plano el recurso de apelación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El secretario general de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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