

Síntesis del SUP-RAP-212/2023

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si la Unidad Técnica de Fiscalización emplazó correctamente a la parte denunciada al procedimiento sancionador en materia de fiscalización o, bien, se vulneró el derecho al debido proceso y una defensa adecuada.

HECHOS

El tres de agosto, Jorge Álvarez Maynez y tres personas más presentaron una queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral en contra de Morena, Claudia Sheinbaum e Indira Vizcaino por implementar un supuesto esquema de financiamiento paralelo consistente en la retención de salarios de las personas trabajadoras en el gobierno del Estado de Colima.

El tres de agosto, la referida Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral reservó la admisión de la queja y su emplazamiento; ordenó realizar diligencias de investigación y declinó competencia en favor de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

El dieciocho de agosto, la Unidad Técnica de Fiscalización admitió la queja y ordenó emplazar a Morena.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

La Unidad Técnica de Fiscalización emplazó indebidamente, sin la totalidad de las constancias del expediente, lo que afecta el derecho de la parte recurrente al debido proceso y una defensa adecuada. Específicamente, no le corrió traslado con los requerimientos ordenados mediante acuerdo de tres de agosto y, en su caso, las respuestas obtenidas.

RAZONAMIENTOS

- Los requerimientos a los que hace referencia el partido recurrente no fueron formulados por la Unidad Técnica de Fiscalización; por lo tanto, no forman parte del expediente en el procedimiento que fue emplazado, de ahí que la autoridad responsable no tenía obligación de correrle traslado con constancias inexistentes.
- La Unidad Técnica de Fiscalización no revocó sus propias determinaciones, ya que la reserva de admisión y emplazamiento fue dictada por una autoridad diversa en un procedimiento de naturaleza distinta.
- El hecho de que las constancias con las cuales se le corrió traslado no estuvieran debidamente foliadas y entre selladas, por sí solo, no le genera afectación alguna al partido apelante.

Se **confirma**
el acuerdo
controvertido.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-212/2023

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA: CLAUDIA ELIZABETH
HERNÁNDEZ ZAPATA

COLABORÓ: LEONARDO ZUÑIGA
AYALA

Ciudad de México, a *** de octubre de dos mil veintitrés

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se **confirma** el acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, por el que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, entre otros aspectos, integró el expediente **INE/P-COF-UTF/100/2023** con motivo de la vista que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral le otorgó para conocer de una queja por el presunto uso indebido de recursos públicos con fines electorales; dio inicio al trámite y sustanciación del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, y ordenó el emplazamiento al partido Morena y a las ciudadanas Indira Vizcaíno Silva y Claudia Sheinbaum Pardo.

Esta determinación se sustenta, esencialmente, en que la Unidad Técnica de Fiscalización no tenía la obligación de correrle traslado a Morena y las demás personas denunciadas con las constancias de un procedimiento sancionador diverso al que fue emplazado, para garantizar su derecho al debido proceso, ya que no contaba con los requerimientos formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y, en su caso, con las respuestas que se hayan obtenido.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ASPECTOS GENERALES.....	2
2. ANTECEDENTES.....	3
3. COMPETENCIA.....	4
4. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO.....	8
6.1 Planteamiento de la controversia.....	8
6.1.1 Acuerdo de reserva de admisión y emplazamiento dictado por la UTCE.....	9
6.1.2. Acuerdo y oficio controvertido.....	10
6.2. Agravio del partido recurrente.....	11
6.3. Problema jurídico por resolver y metodología.....	14
6.3.1. La UTF no estaba obligada a correr traslado con las constancias de los requerimientos formulados en el acuerdo del tres de agosto para asegurar el derecho a un debido proceso.....	14
7. RESUELVE.....	22

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto inicia con una queja presentada ante la UTCE en contra de Claudia Sheinbaum, Indira Vizcaino y Morena por el presunto esquema de financiamiento paralelo utilizado para financiar la aspiración de Claudia Sheinbaum de ser elegida coordinadora de los comités de defensa de la cuarta transformación.
- (2) La UTCE acordó reservar la admisión de la queja y su emplazamiento. En el mismo acto, ordenó diversas diligencias de investigación consistentes en requerimientos a las personas denunciadas,



funcionarias y dependencias públicas, así como a portales de noticias que dieron cuenta de los hechos.

- (3) Asimismo, declinó competencia en favor de la UTF para que realizara una investigación en relación con las posibles infracciones en materia de fiscalización.
- (4) Recibida la vista, la UTF ordenó admitir el procedimiento y emplazar a las partes denunciadas con la documentación que, en ese momento, remitió la UTCE.
- (5) Morena controvierte el acuerdo de emplazamiento dictado por la UTF, esencialmente, porque aduce que no se le corrió traslado con la totalidad de las constancias del expediente. En lo particular, señala la omisión de entregarle las constancias relacionadas con los requerimientos formulados por UTCE y las respuestas que se hubieran obtenido.
- (6) A su parecer, esa omisión le genera una afectación a su derecho al debido proceso.
- (7) Por lo tanto, esta Sala Superior tiene que determinar si se colma el requisito de procedencia relativo a la definitividad, ya que ordinariamente un acuerdo de inicio de procedimiento es un acto intraprocesal y, en su caso, pronunciarse en torno a la supuesta vulneración al derecho a un debido proceso.

2. ANTECEDENTES

- (8) **Queja.** El tres de agosto de dos mil veintitrés,¹ Jorge Álvarez Máynez y tres personas más presentaron una queja en contra del partido Morena, Indira Vizcaíno, Claudia Sheinbaum Pardo y a quien o quienes resultaran responsables por el supuesto uso indebido de recursos públicos y la vulneración al principio constitucional de equidad en la

¹ A partir de este momento todas las fechas se refieren al año de 2023.

contienda, ello con motivo de un supuesto esquema de retenciones salariales de los trabajadores y trabajadoras pertenecientes al gobierno del Estado de Colima.

- (9) **Acuerdo de reserva de admisión y emplazamiento.** En la misma fecha señalada en el numeral anterior, la UTCE acordó reservar la admisión de la denuncia, así como el emplazamiento. Asimismo, en el punto de acuerdo décimo tercero se acordó declinar competencia en favor de la UTF para que realizara una investigación en torno al supuesto uso de recursos públicos y las posibles infracciones en materia de fiscalización.
- (10) **Recepción de la vista en la UTF.** El catorce de agosto, se recibió en el Sistema de Archivo Institucional de la UTF la vista ordenada en el numeral anterior.
- (11) **Acuerdo de inicio de procedimiento (INE/P-COF-UTF/100/2023).** El dieciocho de agosto, la UTF acordó dar inicio al procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización y ordenó notificar, emplazar y otorgar garantía de audiencia al partido político apelante.
- (12) **Recurso de apelación.** El trece de septiembre, el partido político apelante interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable en contra del oficio por el cual se notificó el acuerdo referido en el numeral anterior.
- (13) **Recepción y turno.** En su oportunidad, se recibieron las constancias que integran el expediente en esta Sala Superior y el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-212/2023**, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. COMPETENCIA

- (14) Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, ya que se controvierte una determinación emitida por un órgano central del INE,



consistente en el oficio por medio del cual se emplazó al partido apelante a un procedimiento administrativo en materia de fiscalización, relacionado con la posible vulneración a las normas de fiscalización *ad hoc* emitidas en el contexto de los procesos partidistas de índole nacional.

- (15) Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94 y 99, párrafo² cuarto, fracción III, de la Constitución general; 1º, fracción II; 164; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. PROCEDENCIA

- (16) El recurso de apelación satisface los requisitos exigidos para su admisión previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1, y 45, inciso a), de la Ley de Medios, tal y como se expone a continuación:
- (17) **Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, en el consta el nombre y firma autógrafa de quien se ostenta como representante del partido recurrente, se identifica el acto impugnado y el órgano responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación y se exponen los agravios, así como los preceptos legales y constitucionales supuestamente violados.
- (18) **Oportunidad.** La demanda fue interpuesta en el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º de la Ley de Medios. El acuerdo de emplazamiento impugnado le fue notificado al partido el siete de septiembre, lo cual se corrobora con la cédula de notificación electrónica del oficio INE/UTF/DRN/13512/2023, remitido por la autoridad responsable.

- (19) Por lo tanto, el plazo para la interposición del medio de impugnación

² En función de lo determinado en la sentencia del expediente SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 y ACUMULADOS.

transcurrió del ocho al trece de septiembre, esto sin tomar en cuenta sábado nueve y domingo diez, al no estar relacionado el asunto con proceso electoral alguno,³ por lo que, si la demanda fue interpuesta este último día, resulta evidente su presentación oportuna.

- (20) **Legitimación y personería.** El recurso lo interpone Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, personería que fue reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.
- (21) **Interés jurídico.** Se satisface el requisito, ya que el partido político apelante manifiesta que el acuerdo de inicio de emplazamiento le genera una afectación a su derecho a defenderse debidamente.
- (22) **Definitividad.** Se satisface este requisito en atención a las siguientes consideraciones.
- (23) Esta Sala Superior ha reconocido en el criterio sostenido en la **Jurisprudencia 1/2010** de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE**, que es posible que las partes que son emplazadas a un procedimiento puedan impugnar el acuerdo de admisión y emplazamiento.
- (24) Sin embargo, el referido criterio jurisprudencial no opera de manera automática, sino que se trata de una excepción, pues ordinariamente el acuerdo de emplazamiento constituye un acto intraprocesal que carece de definitividad y que únicamente resulta impugnabile una vez que se emite la resolución final.
- (25) En efecto, esta Sala Superior ha desechado las impugnaciones relacionadas con acuerdos de admisión y emplazamiento dictados en procedimientos sancionadores cuando cuestionan la no responsabilidad de los hechos denunciados o, por el contrario,

³ En términos del artículo 7, párrafo 2 de la Ley de Medios.



cuando no se alega una posible afectación irreparable al ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales de la persona actora.⁴ Cuestiones que puede controvertirse durante la sustanciación del procedimiento.

- (26) En esa medida, para verificar la procedencia excepcional en contra del acuerdo de emplazamiento es necesario analizar los argumentos de la parte actora o apelante para analizar si, independientemente de si le asiste la razón o no, la actuación de la autoridad responsable puede representar una afectación irreparable al ejercicio de un derecho.
- (27) En el caso, se actualiza el referido supuesto excepcional, debido a que la parte apelante alega que no se le corrió traslado con la totalidad de las constancias que integran el expediente sancionador, lo cual, de asistirle la razón implicaría una vulneración al debido proceso.
- (28) Puntualmente, refiere que no se le entregaron los requerimientos y las respuestas formuladas en la instrucción del procedimiento, lo que implica una afectación a su derecho de debida defensa.
- (29) En esa medida, independientemente de si le asiste la razón a la parte apelante o no, no tener acceso a la totalidad de las constancias que integran un expediente desde el inicio del procedimiento puede llegar a generar una afectación al derecho a una debida defensa.
- (30) Lo anterior en atención a que, en un procedimiento sancionador, donde se ve involucrada la facultad punitiva del Estado, es necesario que exista una debida contradicción entre las alegaciones realizadas por la autoridad investigadora y los sujetos denunciados, ello con la finalidad de que las personas investigadas estén en posibilidad de plantear sus excepciones y defensas de manera completa y

⁴ Ver las resoluciones de los expedientes SUP-RAP-290/2022, SUP-RAP-416/2021, SUP-RAP-127/2019, SUP-RAP-128/2019 y SUP-RAP-162/2021, entre otros

exhaustiva para controvertir la posible existencia de una infracción.

- (31) La necesidad de tener un conocimiento completo del expediente cobra especial relevancia en las etapas iniciales de los procedimientos sancionadores, pues en el oficio de emplazamiento se otorga una temporalidad específica para que la parte denunciada ofrezca pruebas y haga alegaciones para contradecir los hechos denunciados.
- (32) En ese sentido, no tener el acceso a la totalidad del expediente podría generar una situación de desequilibrio procesal que no podría verse subsanada con una resolución de fondo, ya que, desde el inicio del procedimiento, la parte denunciada no tendría conocimiento de la evidencia en la cual se basa una denuncia y; por lo tanto, no podría controvertirla de manera adecuada.
- (33) En atención a estas consideraciones, en caso de no estudiarse el medio de impugnación, podría generarse una afectación irreparable al derecho a un debido proceso y la tutela judicial efectiva del partido recurrente, en función de que podría emitirse una resolución sin que la parte actora conozca la totalidad de las constancias del expediente.⁵
- (34) Por lo tanto, es **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable en relación con la falta de definitividad del acto controvertido.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1 Planteamiento de la controversia

- (35) Para atender los planteamientos de Morena, resulta necesario formular algunas precisiones en relación con el origen de la queja y

⁵ En similares términos se justificó la procedencia de la sentencia del expediente SUP-RAP-155/2021 en la cual se hacía un planteamiento similar relacionado con el acceso a un expediente en el contexto de un procedimiento en materia de fiscalización.



las autoridades que han intervenido para la investigación de los hechos denunciados.

6.1.1 Acuerdo de reserva de admisión y emplazamiento dictado por la UTCE

- (36) Como primer punto, la queja que dio lugar al procedimiento administrativo en materia de fiscalización cuyo acuerdo de emplazamiento constituye el acto controvertido en este recurso, fue presentada el tres de agosto ante la UTCE.
- (37) En la misma, se denunció un supuesto esquema de retenciones salariales realizadas por la gobernadora de Colima, Indira Vizcaíno Silva, a trabajadores de diversas dependencias del gobierno estatal con la finalidad de financiar los recorridos y propaganda de Claudia Sheinbaum en el contexto del proceso interno para elegir a la persona coordinadora de los comités de defensa de la cuarta transformación.
- (38) Al respecto, la UTCE ordenó integrar el expediente UT/SCG/PE/JAM/CG/676/2023. En el mismo acuerdo, determinó reservar la admisión de la denuncia y el emplazamiento, ya que consideró necesario realizar diligencias preliminares de investigación adicionales para contar con los indicios suficientes para que, en su caso, se admitiera la queja.
- (39) Asimismo, en los puntos de acuerdo séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo, se ordenó requerir a personas servidoras públicas, así como a portales digitales de noticias y medios periodísticos.
- (40) Finalmente, en el punto décimo tercero, la UTCE determinó declinar competencia y dar vista a la UTF, ello debido a que las personas quejasas solicitaron que la UTF realizara una investigación exhaustiva a fin de reunir los elementos suficientes para acreditar el probable uso

indebido de recursos públicos a través de un esquema de financiamiento paralelo ilegal por medio de la retención de los salarios de las personas trabajadoras del gobierno de Colima.

6.1.2. Acuerdo y oficio controvertido

- (41) El catorce de agosto, la UTF recibió la vista otorgada por la UTCE, derivada de la queja presentada para denunciar el esquema de financiamiento paralelo por retenciones salariales del Gobierno de Colima.
- (42) El dieciocho de agosto, la UTF acordó iniciar el procedimiento administrativo en materia de fiscalización, advirtiéndole que no tenía competencia para pronunciarse en torno a la solicitud de medidas cautelares.
- (43) Por lo tanto, la UTF ordenó formar el expediente INE/P-COF-UTF/100/2023, darle inicio al procedimiento, así como emplazar a Morena, Claudia Sheinbaum Pardo y a Indira Vizcaíno Silva, corriéndoles traslado con las constancias que obraban en el expediente y otorgarles su garantía de audiencia.
- (44) En esa medida, por medio del oficio INE/UTF/DRN/13512/2023, se notificó a Morena el inicio del procedimiento, señalándose que de la denuncia se desprende la presunta comisión de actos y/o omisiones relacionadas con el uso indebido de recursos públicos con fines electorales, así como retenciones salariales aplicadas a las personas trabajadoras de diversas dependencias del gobierno del Estado de Colima.
- (45) En concreto, la UTF refirió que las conductas denunciadas podrían constituir la infracción de omitir rechazar aportaciones e ingresos de personas físicas, militantes y/o simpatizantes mediante descuentos vía nómina de trabajadores, ingresos no comprobados y no reportados, aportaciones de entes prohibidos o desconocidos, así como



aportaciones y recepción de ingresos de militantes y simpatizantes sin los requerimientos señalados en la normatividad electoral.

- (46) Por lo tanto, se notificó el inicio del procedimiento y se otorgó un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación del oficio para que el partido apelante manifestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara los elementos de convicción que considerase pertinentes, ordenándose correrle traslado, de forma electrónica, de las constancias que obraban en el expediente.
- (47) Asimismo, se requirió al partido apelante que entregara toda la documentación que acreditar la procedencia total de los recursos aportados, ingresos y/o egresos, los recibos de las personas aportantes, así como los datos de identificación de las referidas personas.
- (48) También se requirió que se indicara la o las pólizas en el Sistema Integral de Fiscalización que contuvieran las evidencias respecto a las referidas aportaciones, egresos y/o ingresos.
- (49) Por último, se indicó que, con fundamento en el artículo 36 Bis del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el partido apelante podía consultar las constancias que integraban el expediente, *in situ*, previa cita.

6.2. Agravio del partido recurrente

- (50) El partido apelante expone un único concepto de agravio consistente en que se viola su derecho fundamental al debido proceso.
- (51) Esto lo sostiene, esencialmente, en función de que se le omitió correr traslado con las diligencias de investigación adicionales que fueron acordadas mediante el acuerdo del tres de agosto.

- (52) Estima que tal omisión constituyó una violación irreparable a sus derechos, pues precisamente en la etapa de emplazamiento es en la que las partes denunciadas están en posibilidad de realizar manifestaciones y aportar las pruebas que estime procedentes.
- (53) En particular, refiere que ello constituye una violación al artículo 35 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual establece que es en la etapa del emplazamiento en la que se pueden ofrecer las pruebas pertinentes, aunado a que el referido numeral establece que se correrá traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente.
- (54) En esa medida, aduce que *de facto* la autoridad electoral está precluyendo su derecho a aportar pruebas, ya que desconoce el resultado de las diligencias de investigación realizadas.
- (55) El partido apelante estima especialmente relevante este punto, pues las únicas pruebas o evidencias con las que fue emplazado al procedimiento fueron referencias a reportajes y notas periodísticas que se exhibieron en la queja.
- (56) De ahí que estime que la referida actuación constituya una violación a los artículos 14 y 17 de la Constitución general relativos al debido proceso y la tutela judicial efectiva, porque no es posible conocer qué pruebas deberá aportar al no conocer cuáles son las evidencias o pruebas en las que se sustenta la denuncia.
- (57) En esa misma tesitura, agrega que las constancias con las que se le corrió traslado no están foliadas, rubricadas, ni entreselladas, de ahí que no se garantice la inviolabilidad del expediente y se impida tener certeza de que la autoridad electoral haya recibido las respuestas a los requerimientos formulados previo a la fecha en que se emplazó al partido político apelante.
- (58) Agrega que el documento digital con el que se corrió traslado no existen constancias que acrediten que la autoridad electoral haya formulado los



requerimientos ordenados en el acuerdo del tres de agosto, y, en caso de que se hayan realizado, no es posible advertir las respuestas de las personas requeridas.

- (59) Siendo que, en todo caso, los requerimientos fueron formulados el día tres de agosto y el acuerdo de emplazamiento fue notificado el siete de septiembre, por lo que resulta evidente que la autoridad electoral ya contaba con las respuestas a los requerimientos.
- (60) Asimismo, señala que en el acuerdo del tres de agosto se condicionó la admisión de la demanda a la realización de las diligencias de investigación ordenadas, señalándose expresamente que emplazar al partido apelante sin contar con la totalidad de las constancias de la investigación implicaría una violación al artículo 14 Constitucional general, por lo que era procedente reservar lo conducente respecto de tal actuación.
- (61) Por lo tanto, refiere que el acuerdo de emplazamiento de la UTF constituye una violación al referido artículo, lo cual es incluso contrario a lo ordenado por la propia autoridad en el acuerdo del tres de agosto.
- (62) Por último, el partido apelante señala que la admisión de la denuncia había quedado condicionada a que se desahogaran las diligencias de investigación ordenadas, ello ante la insuficiencia de elementos en la queja para pronunciarse sobre la admisión.
- (63) En esa medida, sostiene que la UTF incurrió en una incongruencia al haber admitido la queja pese a no contar con las respuestas a las diligencias realizadas respecto de lo ordenado en el acuerdo del tres de agosto y constituye una revocación de sus propias determinaciones.
- (64) Por lo tanto, el partido apelante solicita que se reponga el procedimiento y que se le emplace con las respuestas a los requerimientos formulados en el acuerdo del tres de agosto.

6.3. Problema jurídico por resolver y metodología

- (65) El problema jurídico por resolver consiste en determinar si la UTF tenía la obligación de correr traslado con los requerimientos y sus respuestas formulados por la UTCE en el acuerdo del tres de agosto para asegurar el derecho al debido proceso.
- (66) Para el análisis del caso, en primer lugar, se hará una descripción del marco normativo aplicable y, en segundo lugar, se procederá a su análisis al caso concreto.
- (67) Asimismo, los motivos de agravio se analizarán de forma conjunta y en orden distinto al planteado por el partido apelante, sin que ello le genere una afectación, en términos de la Jurisprudencia 4/2000.⁶

6.3.1. La UTF no estaba obligada a correr traslado con las constancias de los requerimientos formulados en el acuerdo del tres de agosto para asegurar el derecho a un debido proceso

Marco normativo

- (68) De los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución general se desprende el derecho al debido proceso, el cuál es un derecho cuyo contenido esencial puede sintetizarse en que cualquier acto privativo requiere que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.
- (69) Por su parte, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación⁷ ha establecido que las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, señalando que, generalmente, se traducen en los siguientes cuatro requisitos:

⁶ De rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Disponible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

⁷ De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 47/95 de rubro "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO". Disponible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133.



- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- La oportunidad de alegar; y
- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

(70) En esa misma línea, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 el piso mínimo de garantías judiciales que debe de seguirse en cualquier procedimiento que resulte materialmente jurisdiccional.⁸

(71) Siendo especialmente relevante para el análisis del caso lo previsto en el párrafo 2, inciso c del referido artículo, el cual establece que se debe de dar al inculpado el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.

(72) En particular, respecto a este inciso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que esta garantía implica que el Estado debe permitir al inculpado el conocimiento del expediente llevado en su contra, aunado a que se debe respetar el principio contradictorio, el cual consiste en que se garantice al inculpado la intervención en el análisis de la prueba.⁹

(73) En el caso de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en

⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado de manera reiterada que las garantías judiciales no deben entenderse aplicables únicamente a aquellos procedimientos que formalmente tienen una naturaleza jurisdiccional, sino en todos aquellos que sean seguidos en forma de juicio y que puedan redundar en un acto privativo. Véase Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

⁹ Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206.

Materia de Fiscalización materializa el referido derecho en su artículo 35, relativo al emplazamiento a un procedimiento.

- (74) En el referido numeral se establece que cuando la UTF inicie el procedimiento oficioso, sin perjuicio de las diligencias que pueda realizar, emplazará a la parte denunciada para que en un plazo improrrogable de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime necesarias, estableciéndose expresamente que se le correrá traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente.
- (75) Ahora bien, por lo que respecta al derecho a una tutela judicial efectiva, el referido derecho se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución general.
- (76) De conformidad con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰ este implica el derecho subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.
- (77) Sin embargo, ese alto tribunal también ha establecido que no existe una conculcación al referido derecho por el hecho de que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y que regule distintas vías y procedimientos.¹¹

¹⁰ De conformidad con la Jurisprudencia 1ª./J. 42/2007 de rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. Disponible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, página 124.

¹¹ De conformidad con la Tesis aislada 1ª. CXCIV/2016 (10ª.) de rubro: DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. Disponible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Julio de 2016, Tomo I, página 317.



- (78) Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretado el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ha establecido que el referido derecho implica que los estados no impongan trabas innecesarias para que las personas acudan a los tribunales, siendo que cualquier costo o dificultad debe estar plenamente justificada.
- (79) En el caso de la materia electoral, esta dualidad o diversidad de procedimientos atiende a los bienes jurídicos que son tutelados por cada una de las vías sancionadoras.
- (80) En efecto, una misma conducta puede llegar a afectar una diversidad de bienes jurídicos de distinta naturaleza, como puede ser una conducta que implique una violación al principio de neutralidad al que se encuentran obligados los servidores públicos, pero que al mismo tiempo implique una vulneración a las normas en materia de fiscalización.
- (81) Así, cada una de estas vías, la sancionadora especial y la sancionadora fiscalizadora, requieren de una instrucción diversa y de pruebas distintas para que las partes denunciadas como la autoridad instructora puedan fincar responsabilidades o defenderse, respectivamente.
- (82) Esto en función de que las finalidades que cada uno de los procedimientos siguen y los bienes jurídicos que protegen son distintos, por lo que resulta razonable que existan vías distintas y especializadas para analizar cada tipo de infracción.
- (83) Esta posibilidad de que una misma conducta pueda afectar diversos bienes jurídicos y que requiera de la atención especializada de diferentes autoridades administrativas electorales se encuentra materializada los artículos 5 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el diverso 15, párrafo segundo, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

(84) Los referidos artículos establecen la posibilidad de que la UTF y la UTCE puedan ordenar vistas a otras autoridades cuando adviertan que de los hechos denunciados se desprendan posibles infracciones que no resulten de su competencia, lo cual es congruente con los estándares internacionales y constitucionales relacionados con el derecho a una tutela judicial efectiva.

Caso concreto

(85) Esta Sala Superior considera que los agravios del partido apelante son **infundados** e **inoperantes**, respectivamente, por lo que se debe confirmar el acto reclamado.

(86) En primer lugar, el agravio sobre la omisión de correr traslado con la totalidad de las constancias del expediente es **infundado**, dado que la parte apelante parte de una apreciación errónea al considerar que la UTF omitió proporcionarle información.

(87) Lo anterior, porque, a su parecer, las constancias relacionadas con los requerimientos que alega no le fueron entregados al momento de ser emplazado al procedimiento no formaban parte del expediente del procedimiento sancionador en materia de fiscalización con número de expediente INE/P-COF-UTF/100/2023.

(88) En efecto, el referido procedimiento en materia de fiscalización derivó de la vista que fue otorgada por la UTCE en el expediente sancionador UT/SCG/PE/JAM/CG/676/2023, siendo que fue en el acuerdo de reserva de admisión y de emplazamiento dictado en ese expediente en el que fueron formulados requerimientos a diversos sujetos involucrados con la denuncia.

(89) Sin embargo, lo cierto es que, en el punto de acuerdo décimo tercero, la referida autoridad declinó competencia en favor de la UTF por lo que respecta a las posibles infracciones en materia de fiscalización.

(90) En esa medida, la UTF no contaba con las referidas constancias y; por lo tanto, no se encontraba obligada a correr traslado de ellas, en



términos del artículo 35 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, pues se trataba de requerimientos formulados por una autoridad diversa.

- (91) En segundo lugar, resulta **infundado** el planteamiento del partido apelante en el sentido de que la autoridad electoral está revocando sus propias determinaciones al contradecir lo previsto en el acuerdo del tres de agosto dictado por la UTCE.
- (92) Lo anterior, ya que el partido apelante pretende equiparar las actuaciones realizadas por la UTCE y la UTF, dando un tratamiento unitario a dos autoridades distintas, que, si bien forman parte de la estructura orgánica del INE, operan de manera independiente y tramitan procedimientos de diversa naturaleza que requieren de pruebas y diligencias distintas.
- (93) En esa medida, es incorrecta la apreciación del partido apelante cuando refiere que el acuerdo de inicio de procedimiento dictado por la UTF es incongruente con lo determinado en el punto de acuerdo quinto del acuerdo de reserva de admisión y emplazamiento del tres de agosto, pues se trata de una resolución emitida por una autoridad diversa que no vincula a la UTF.
- (94) Incluso, las exigencias previstas para la admisión de los procedimientos especiales sancionadores y los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización son distintas, por lo que resulta válido y consistente que la UTCE haya determinado reservar la admisión de la queja a la realización de diligencias adicionales y que la UTF haya dado inicio al procedimiento.
- (95) En tercer lugar, la circunstancia de que no se le hayan corrido traslado con los requerimientos formulados por la UTCE en un procedimiento instruido por la UTF no puede considerarse como un hecho que vulnere

el debido proceso y el acceso a la tutela judicial efectiva, de ahí que tal alegación sea **infundada**.

- (96) En particular, el principio de contradicción y la posibilidad de objetar las pruebas en que se basa la denuncia no se vio afectado, pues se le corrió traslado al partido apelante con la totalidad de las constancias que integraban el expediente sancionador en materia de fiscalización y con base en las cuales la UTF determinó dar inicio al procedimiento.
- (97) Asimismo, debe agregarse que las pruebas necesarias para controvertir los hechos que son objeto de la denuncia en cada uno de los procedimientos -sancionador de fiscalización y especial sancionador- son distintas, siendo que, como se le hizo sabedor al partido apelante por medio del oficio INE/UTF/DRN/13512/2023, existían distintas pruebas que podían dar constancia de que el supuesto esquema de retenciones salariales se encontraba amparado en las disposiciones legales aplicables en materia de fiscalización.
- (98) En todo caso, debe advertirse que el emplazamiento realizado por la UTF se fundamentó en el artículo 35, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual se refiere al emplazamiento realizado al inicio de un procedimiento.
- (99) Sin embargo, el referido artículo, en su numeral 2, establece que **una vez sustanciada y terminada la investigación se deberá notificar a las partes involucradas en el procedimiento** para que en un plazo de setenta y dos horas formulen los alegatos que consideren convenientes, lo cual garantiza que las partes denunciadas puedan conocer la totalidad del expediente antes de que se resuelva.
- (100) Es decir, la autoridad formulará un segundo emplazamiento, para garantizar que quien pudiera incurrir en alguna infracción y ser sancionado por ello, conozca, previamente, las diligencias de la investigación.



- (101) Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 Bis del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización las partes de los procedimientos podrán tener acceso al expediente en el que estén involucrados, y consultar las constancias en todo tiempo durante la sustanciación del mismo, con las limitantes, que la misma norma prevé.
- (102) Por lo tanto, queda evidenciado que en todo momento el partido apelante se encontraba en la posibilidad de objetar de manera completa y exhaustiva las alegaciones que en su contra se realizaron, ya que la UTF, con base en los elementos que obraban en el expediente y en el ejercicio de su función técnica e independiente, consideró que las pruebas que obraban en este eran de una entidad suficiente para inferir una posible infracción en materia de fiscalización.
- (103) En todo caso, de conformidad con los numerales referidos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el partido apelante cuenta en todo momento con la posibilidad de imponerse en autos a efecto de ejercitar su derecho de defensa y plantear contradicción en relación con el material probatorio recabado por la responsable, lo cual incluso podrá hacerlo una vez concluidas las investigaciones, de ahí que no le asista la razón cuando refiere que se vulnera su derecho a formular alegatos o que se podría emitir una determinación sin que tenga conocimiento total de las constancias que integran el expediente.
- (104) Finalmente, es **inoperante** el agravio relativo a que se corrió traslado con las constancias del expediente y que estas no estaban debidamente rubricadas, foliadas y entreselladas, ya que se trata de una manifestación genérica y vaga en la que no se expresa cual es la posible afectación que podría generarle tal omisión al partido político apelante.
- (105) Por lo tanto, el acuerdo y oficio impugnado se debe confirmar en lo que es materia de impugnación. En consecuencia, esta Sala Superior:

7. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por *** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien 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.