

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-147/2023 Y
SUP-RAP-148/2023, ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, **** de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de las impugnaciones presentadas por el **Partido del Trabajo y Morena, revoca** el acuerdo **CF/009/2023** de la **Comisión de Fiscalización del INE**, al carecer de competencia para emitir Lineamientos generales sobre monitoreo y verificación de propaganda con fines de fiscalización de los procedimientos previos al 2023-2024.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. LEGISLACIÓN APLICABLE	2
III. COMPETENCIA	3
IV. ACUMULACIÓN	3
V. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.....	3
VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	4
VII. ESTUDIO DEL FONDO	5
VIII. RESUELVE.....	10

GLOSARIO

Actores/ apelantes:	Partido del Trabajo y Morena.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Comisión o CF	Comisión de Fiscalización del INE
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Lineamientos:	Lineamientos para realizar procedimientos de campo consistentes en monitoreos y visitas de verificación, para identificar actos y propaganda realizados por sujetos obligados o personas vinculadas, independientemente de la denominación que se le dé en los ámbitos federal y/o local, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRD.	Partido de la Revolución Democrática.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez y Carlos Gustavo Cruz Miranda.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF: Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Acuerdo impugnado². El diez de julio³, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos sobre verificación, monitoreo y fiscalización de procedimientos previos a los procedimientos electorales federales y locales 2023-2024.

2. Recursos de apelación. El veinte de julio, el PT y Morena, respectivamente, interpusieron recursos de apelación para controvertir el acuerdo anterior.

3. Turno. La presidencia de la Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-147/2023** y **SUP-RAP-148/2023**, y turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

4. Instrucción. En su momento el Magistrado Instructor radicó y admitió los expedientes y, al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar cerró instrucción.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

El dos de marzo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia electoral⁴.

Sin embargo, el veintidós de junio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, en la que determinó la invalidez del aludido decreto de reforma en materia electoral.

² Identificado con la clave CF/009/2023.

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

⁴ Mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

En consecuencia, dado el sentido de la resolución de la SCJN, la normativa electoral que resulta aplicable es la anterior al decreto de reforma que ha quedado invalidado. Importa señalar que las resoluciones del máximo tribunal son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas cuando sean aprobadas por cuando menos ocho votos⁵.

III. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos, porque son recursos de apelación interpuestos por partidos políticos, a fin de impugnar una determinación de la Comisión de Fiscalización en la que aprobó los Lineamientos⁶.

IV. ACUMULACIÓN

En los asuntos hay identidad en la autoridad responsable (Comisión de Fiscalización) y de la resolución impugnada (CF/009/2023), por lo que existe conexidad en la causa; por tanto, es posible acumular los recursos.

En consecuencia, se acumula el recurso SUP-RAP-148/2023 al diverso SUP-RAP-147/2022, por ser éste el primero en ser recibido. Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia, al expediente acumulado.

V. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

Planteamiento. La responsable aduce que las demandas se deben desechar, porque la controversia ha quedado sin materia, pues la Sala Superior⁷ vinculó al INE para emitir los lineamientos sobre fiscalización de los procedimientos previos al proceso electoral federal 2023-2024.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

⁵ Artículos 43 y 72, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. En el caso concreto, la sentencia de la aludida acción de inconstitucionalidad fue aprobada por una mayoría de nueve votos.

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Al resolver el SUP-JDC-255/2023 y su acumulado.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

Determinación. Es **infundada** la causal de improcedencia, porque el acuerdo impugnado subsiste, ya que en modo alguno ha sido revocado o dejado sin efecto por esta Sala Superior o por el CG del INE.

Inclusive es un hecho notorio para esta Sala Superior, que el pasado diecinueve de julio, el CG del INE emitió los lineamientos⁸ sobre fiscalización de procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024, en los que señaló de forma expresa que continuarían vigentes los Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización.

En ese sentido dado que ni esta Sala Superior ni el CG del INE han revocado el acto que ahora se impugna no es posible tener por actualizada la causal de improcedencia que hace valer la responsable.

VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Las demandas cumplen los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Las demandas se presentaron ante la responsable; en ellas se hace constar la denominación de los actores y las firmas de sus representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; sus conceptos de agravio y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron en tiempo, porque en sus demandas, los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado les fue notificado el catorce de julio, a través del Sistema Integral de Fiscalización⁹ y presentaron su demanda el veinte de julio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para controvertir, sin que se cuenten los días inhábiles por no estar vinculado con un proceso electoral¹⁰.

⁸ En cumplimiento a la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

⁹ Sin que en autos exista mención o constancias/ que indique lo contrario.

¹⁰ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.

3. Legitimación e interés jurídico. Se acreditan porque los recursos son promovidos por partidos políticos quienes impugnan un acuerdo emitido por la Comisión de Fiscalización.

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

VII. ESTUDIO DEL FONDO

1. Planteamientos.

En el caso, los recurrentes alegan que el acuerdo impugnado debe revocarse porque la Comisión de Fiscalización: **a)** carece de competencia para emitir los lineamientos; **b)** No se establecen mecanismos que garanticen que las visitas y verificaciones sean equitativas, y **c)** se establecen instituciones jurídicas que no tienen asidero legal.

2. Metodología.

Por cuestión de método se analizará primero el tema en el que se cuestiona la competencia de la responsable por ser una cuestión procesal y, de asistirles la razón será innecesario el estudio de los demás conceptos de agravio, en caso contrario se continuará con los temas subsecuentes en el orden en que se citan, sin que ello depare perjuicio alguno a los apelantes¹¹.

3. Análisis de los agravios.

Falta de competencia de la Comisión de Fiscalización para emitir los Lineamientos aprobados en el acuerdo impugnado.

Planteamiento. Los recurrentes sostienen que la Comisión de Fiscalización carece de competencia para emitir los Lineamientos pues es el CG del INE el facultado para emitir lineamientos específicos en

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

¹¹ Con sustento en la jurisprudencia 04/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

materia de fiscalización, monitoreo, verificación, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

Decisión. Es fundado el agravio porque es el CG del INE quien tiene competencia para emitir los lineamientos en materia de fiscalización de los procedimientos previos al inicio del proceso electoral 2023-2024.

Justificación

A. Marco normativo.

i. Competencia. La competencia es un presupuesto indispensable para la existencia de cualquier acto jurídico, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y preferente¹².

Los actos emitidos por autoridades que carecen de competencia llevan a su nulidad y no producen efecto alguno.

ii.- Facultad reglamentaria y emisión de los lineamientos.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral¹³, cuenta, entre otras atribuciones, con la de emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectiva esa atribución¹⁴.

¹² Tesis de jurisprudencia 1/2013, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**”

¹³ Artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la Constitución.

¹⁴ Artículo 44, incisos ii) y jj), de la Ley Electoral.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

De la misma manera, el CG del INE tiene la facultad de emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos¹⁵.

Bajo tales consideraciones, **la emisión de los lineamientos contenidos en el acuerdo impugnado es competencia del CG del INE.**

B. Caso concreto

En el marco del desarrollo de los procedimientos partidistas para elegir a las personas que encabezarán los denominados Comités de Defensa de la Cuarta Transformación y la Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos en los que estableció la realización de monitoreos o visitas de verificación con fines de fiscalización para identificar la propaganda realizada por sujetos obligados o personas vinculadas, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.

Inconformes los recurrentes alegan la falta de competencia de la referida Comisión para emitir los lineamientos, debido a que consideran que es el CG del INE quien debió emitirlos.

Al respecto, esta Sala Superior considera que **asiste razón a los recurrentes**, porque el **CG del INE es el órgano competente para emitir los Lineamientos**, por lo siguiente:

a. Competencia formal del CG del INE para emitir los lineamientos en materia de fiscalización.

La Constitución dispone que la organización de las elecciones compete al INE, organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en la materia, independiente en su decisiones y funcionamiento, al cual le corresponde, entre otras

¹⁵ Artículo 191, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

atribuciones, la fiscalización de los ingresos y egreso de los partidos políticos y candidatos¹⁶.

Asimismo, en la LEGIPE establece que el INE es la autoridad competente para la fiscalización de los recursos y la revisión ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos durante los procesos electorales federal y locales¹⁷.

Y, si bien, la citada Ley dispone que será atribución de dicho órgano nacional aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones¹⁸; **específicamente, en materia de fiscalización, prevé que el Consejo General tiene como facultades en la revisión de los ingresos y egreso, la contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, así como la emisión de los lineamientos específicos y necesarios**¹⁹.

Lo anterior se robustece en el mismo ordenamiento al establecer que compete a la UTF elaborar los proyectos de reglamento en materia de revisión de ingresos y gastos, así como los acuerdos que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos; lineamientos que serán revisados por la Comisión de Fiscalización del instituto, **para someterlos a aprobación del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, el Consejo General**²⁰.

Como se advierte de lo anterior, **el CG del INE es formalmente competente para emitir los lineamientos en materia de fiscalización** que se requiera para agotar efectivamente la función que tiene encomendada por la propia Constitución, que es la de verificar que el origen, uso y reporte de los ingresos y gastos de los actores políticos durante los procesos electorales, y fuera de ellos se adecúe a los principios Constitucionales.

¹⁶ Conforme lo previsto en el artículo 41, base V, Apartado A, de la Constitución.

¹⁷ En los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI; y 190 de la LEGIPE.

¹⁸ Artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

¹⁹ Artículo 191, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

²⁰ Artículos 192, numeral 1, inciso a); y 199, numeral 1, inciso b), de la LEGIPE.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

Ahora bien, importa señalar que los lineamientos aprobados por la Comisión de Fiscalización tienen como objeto regular el monitoreo de propaganda en la vía pública e internet, así como visitas de verificación, con la finalidad de establecer parámetros generales de fiscalización en los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Superior considera que en este caso concreto la Comisión de Fiscalización excede sus atribuciones porque a quien corresponde la regulación general en materia de fiscalización es al CG del INE, por lo que el agravio en estudio es fundado.

b. Competencia jurisprudencial del CG del INE para emitir los Lineamientos previos al proceso electoral federal.

Esta Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-255/2023 y acumulado, sostuvo que el CG del INE es el órgano competente para emitir lineamientos generales para fiscalización de los procesos previos al proceso electoral federal.

En efecto, en dicha sentencia sostuvo que corresponde al CG del INE emitir los referidos lineamientos al ser el órgano superior de dirección del INE, el cual tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, señaló que el CG del INE era el competente para emitir los lineamientos ya señalados **al tratarse de un caso inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral**, con la finalidad de evitar un daño irreparable al principio o valor constitucional de la equidad en la contienda.

Por tal motivo, en la sentencia citada, este órgano jurisdiccional ordenó a la referida autoridad emitir los lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024.

SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

Como se evidencia de lo anterior esta Sala Superior ya estableció que la autoridad competente para emitir los lineamientos generales en materia de fiscalización es competencia exclusiva del CG del INE.

En ese sentido, es incuestionable que la Comisión de Fiscalización carece de competencia para emitir los Lineamientos impugnados, porque su finalidad es regular de forma general aspectos inherentes a la fiscalización de los procedimientos partidistas previos al inicio del proceso electoral 2023-2024.

Dado que el acuerdo impugnado ha quedado sin efectos y los recurrentes ha alcanzado su pretensión, es innecesario el estudio de los restantes planteamientos expuestos en las demandas.

Por último, se deja en libertad de atribuciones al CG del INE para que de considerarlo necesario complemente los lineamientos sobre fiscalización.

Por lo expuesto y fundado, se

VIII. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así, por ***** lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que esta sentencia 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.