

## RECURSOS DE APELACIÓN

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA  
MATA PIZANA<sup>1</sup>

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

**Sentencia** que, con motivo de las impugnaciones presentadas por el **Partido del Trabajo y Morena**, **confirma** el acuerdo **CF/009/2023** de la **Comisión de Fiscalización del INE**, porque el Consejo General del INE convalidó esa normativa al emitir el acuerdo sobre 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 .....	13

### GLOSARIO

<b>Actores/ apelantes:</b>	Partido del Trabajo y Morena.
<b>CG del INE:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>Comisión o CF</b>	Comisión de Fiscalización del INE
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Instituciones:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Lineamientos:</b>	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
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional.
<b>PRD.</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

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

## SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

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

### I. ANTECEDENTES

**1. Acuerdo impugnado<sup>2</sup>.** El diez de julio<sup>3</sup>, 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 electoral<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> Identificado con la clave CF/009/2023.

<sup>3</sup> Salvo mención en contrario, todas las fechas son de dos mil veintitrés.

<sup>4</sup> 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 votos<sup>5</sup>.

### 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 Lineamientos<sup>6</sup>.

### 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 resolutive 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 Superior<sup>7</sup> vinculó al INE para emitir los lineamientos sobre fiscalización de los procedimientos previos al proceso electoral federal 2023-2024.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 lineamientos<sup>8</sup> 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 Fiscalización<sup>9</sup> 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 electoral<sup>10</sup>.

---

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

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

<sup>10</sup> 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 posteriormente los agravios vinculados sobre aspectos de legalidad, sin que ello depare perjuicio alguno a los apelantes<sup>11</sup>.

### 3. Análisis de los agravios.

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

---

<sup>11</sup> 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

**Decisión.** Es **infundado** porque el CG del INE es quien tiene competencia para emitir los lineamientos en materia de fiscalización de los procedimientos previos al inicio del proceso electoral 2023-2024 y en el caso concreto el acuerdo controvertido fue convalidado precisamente por el máximo órgano de dirección del INE.

### 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 preferente<sup>12</sup>.

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 electoral<sup>13</sup>, cuenta, entre otras atribuciones, con la de emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectiva esa atribución<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> 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.**”

<sup>13</sup> Artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la Constitución.

<sup>14</sup> 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 políticos<sup>15</sup>.

La Ley dispone que será atribución de dicho órgano nacional aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones<sup>16</sup>; 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<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>.

Bajo tales consideraciones, la emisión de los lineamientos contenidos en el acuerdo impugnado es competencia del CG del INE, sin embargo, de la propia normativa se advierte que la Comisión de Fiscalización tiene atribuciones para proponer reglamentación en la materia e inclusive emitir los criterios que resulten pertinentes.

### **B. Caso concreto**

**a) Actuación de la Comisión de Fiscalización.** En el marco del desarrollo de los procedimientos partidistas para elegir a las personas que encabezarán los denominados Comités de Defensa de la Cuarta

---

<sup>15</sup> Artículo 191, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral.

<sup>16</sup> Artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

<sup>17</sup> Artículo 191, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

<sup>18</sup> Artículos 192, numeral 1, inciso a); y 199, numeral 1, inciso b), de la LEGIPE.

## SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

Transformación y la Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos.<sup>19</sup>

Los Lineamientos de la Comisión de Fiscalización tuvieron como objeto regular los actos previos al proceso electoral federal y locales concurrentes 2023-2024, con relación a:

- Monitoreos de propaganda en vía pública; monitoreo en internet y visitas de verificación para identificar eventos y recorridos, distribución o colocación de propaganda realizados por los sujetos obligados o personas vinculadas.

Lo anterior, con independencia de la denominación que se les 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, de conformidad con la normativa vigente en materia de fiscalización.

**b) Sentencia de Sala Superior.** Este órgano jurisdiccional, 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

---

<sup>19</sup> Ese acuerdo se emitió el pasado diez de julio.



## SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

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.

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

**c) Lineamientos generales del CG del INE.** El pasado diecinueve de julio, el CG del INE emitió los lineamientos<sup>20</sup> sobre fiscalización de procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024.

El CG del INE reguló los actos y propaganda que lleven a cabo partidos políticos, organizaciones ciudadanas, personas servidoras públicas, personas aspirantes o inscritas en los procesos políticos, personas que organicen o participen en ellos.

En la parte que interesa, el CG del INE reguló los monitoreos en propaganda en vía pública, monitoreo en internet y visitas de verificación, es decir, parte de la materia del objeto de los lineamientos que se impugnan en este medio de impugnación.

Importa señalar que en los Lineamientos del CG del INE se señaló de forma expresa que continuarían vigentes los Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización.

El CG del INE consideró oportuno dejar vigente en lo que no se opongan a los Lineamientos sobre Fiscalización, la diversa normativa emitida por

---

<sup>20</sup> En cumplimiento a la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

## SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO

la Comisión de Fiscalización para realizar procedimientos de campo consistentes en monitoreos y visitas de verificación.<sup>21</sup>

El CG del INE argumento que la convalidación del acuerdo de la Comisión de Fiscalización obedecía a que los monitoreos y visitas de verificación permiten recopilar información que puede representar ingresos y gastos de los sujetos obligados.

En ese sentido, el CG del INE razonó que la observancia de los Lineamientos aprobados por dicha Comisión permitirá fortalecer la forma en que se llevarán a cabo los procedimientos de campo referidos con el fin de obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada a efecto de que dichos hallazgos sean reportados en los procesos políticos que se regulan.

**d) Conclusión.** Conforme a lo expuesto, 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.

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 no asiste razón a los apelantes, porque el CG del INE ya emitió los Lineamientos de fiscalización del procedimiento inédito de selección de representantes de las diversas fuerzas políticas y en esa regulación

---

<sup>21</sup> Página 25 del acuerdo del CG del INE, de diecinueve de julio.

de forma expresa convalidó la normativa emitida por la Comisión de Fiscalización.

Si bien la Comisión de Fiscalización emitió lineamientos para regular los procedimientos inéditos de selección de representantes de las diversas fuerzas políticas, lo cual corresponde de forma exclusiva al CG del INE, conforme a lo determinado por esta Sala Superior, lo relevante en el caso concreto es que esa normativa fue convalidada por el CG del INE, quien es la autoridad competente.

Importa señalar que los lineamientos de la Comisión de Fiscalización, independientemente de la denominación que reciban, son directivas internas para la actuación de la UTF, y en modo alguno imponen obligaciones a los sujetos involucrados.

En consecuencia, no asiste razón a los apelantes respecto a que los Lineamientos sobre monitoreo y verificación fueron emitidos por autoridad incompetente, pues en su oportunidad los convalidó el CG del INE.

## **II. Vulneración al principio de igualdad y legalidad.**

**Planteamiento.** Los recurrentes sostienen que los lineamientos de la Comisión de Fiscalización no establecen mecanismos que garanticen que las visitas y verificaciones sean equitativas, ni se acota el actuar de la autoridad, al ser actos de molestia para el partido político.

Finalmente, los recurrentes aducen que la responsable introduce el concepto de “persona vinculada” sin que se haya definido.

**Decisión.** Es **inoperante** porque los recurrentes parte de una suposición sin base objetiva alguna para sostener un argumento de posible actuación discrecional.

**Justificación.** La ineficacia de los agravios radica en que los apelantes parten de apreciaciones subjetivas y dogmáticas para sostener que la

## **SUP-RAP-147/2023 Y ACUMULADO**

responsable no estableció mecanismos para evitar que los monitoreos afecten de manera desproporcional a los partidos políticos.

Esta Sala Superior considera que los apelantes únicamente manifiestan de forma genérica que la regulación propicia desigualdad en el monitoreo, sin que en modo alguno señalen la norma o parte concreta de los lineamientos que propician esa supuesta desigualdad.

Ese mismo tratamiento aplica para el argumento en el que se expone que la responsable no define lo que se debe entender por “persona vinculada”, pues en modo alguno se expone o justifica de qué manera afecta el monitoreo, verificación y fiscalización la falta de definición concreta de “persona vinculada”.

Además, esta Sala Superior considera que la expresión referente a “persona vinculada” se debe entender en el contexto de los lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización.

Es decir, los lineamientos tienen por objeto instruir a la UTF realizar monitoreos o visitas de verificación para identificar actos y propaganda realizados por sujetos obligados o personas vinculadas, independientemente de la denominación que se les 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.

En ese sentido, el concepto de “persona vinculada” se debe entender en el contexto de los monitoreos y verificaciones que realice la autoridad fiscalizadora independientemente de la denominación que se les dé, en el procedimiento previo de selección de representación de la correspondiente fuerza política.

Por lo expuesto y fundado, se

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.

VIII. RESUELVE

ÚNICO. Se confirma el acuerdo controvertido en la materia de impugnación.

**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.