

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-197/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

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

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **Morena**, **confirma la resolución INE/CG485/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, en la que ordenó dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a las supuestas infracciones de actos anticipados de precampaña y campaña atribuidos a diversas personas en el contexto del proceso político que desarrolla para la designación de su liderazgo nacional.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
IV. ESTUDIO DE FONDO.....	4
1. Materia de la controversia.....	4
2. Estudio de los agravios.....	5
2.1. Fundamentación y motivación.....	5
2.2. Incongruencia.....	8
V. RESUELVE.....	10

GLOSARIO

Actor:	Morena. Resolución del CG del INE respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización instaurado en contra de los partidos políticos Morena, Verde Ecologista de México, del Trabajo, así como de Claudia Sheinbaum Pardo, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Gerardo Fernández Noroña, Manuel Velasco Coello y/o quien resulte responsable, por hechos que podrían constituir violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, identificado con la clave INE/Q-COF-UTF/97/2023.
Acto impugnado:	
Autoridad responsable	o Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CG del INE:	
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Isaías Trejo Sánchez, David R. Jaime González, Gabriel Domínguez Barrios y Alexia de la Garza Camargo.

SUP-RAP-197/2023

Denunciante, quejoso o PAN:	Partido Acción Nacional.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
LOPJF o Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

De la demanda presentada por el actor y de las constancias que integran el expediente se advierten los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El veintitrés de junio de dos mil veintitrés² el PAN presentó queja contra Morena, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Claudia Sheinbaum Pardo, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Gerardo Fernández Noroña y Manuel Velasco Coello.

El motivo de la denuncia fue por presuntos actos anticipados de precampaña y/o campaña e indebida utilización de recursos por el desarrollo de actividades de los sujetos denunciados en el contexto de la selección de la figura de la “Coordinación del Comité de Defensa de la Cuarta Transformación”.³

2. Radicación en la UTF. En su momento, la denuncia se radicó ante la UTF del INE, bajo la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/97/2023.

3. Acuerdo de desechamiento y vista. El dieciocho de agosto el CG del INE determinó que la queja era improcedente, por falta de competencia de la UTF, por lo que dio vista a la UTCE para que determinara lo conducente respecto a las supuestas infracciones.

² En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintitrés salvo mención en contrario.

³ El expediente quedó radicado en la UTF como INE/Q-COF-UTF/97/2023.

4. Recurso de apelación. El veinticuatro de agosto, Morena presentó demanda de recurso de apelación ante la autoridad responsable.

5. Turno. Recibida la demanda en esta Sala Superior, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-RAP-197/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

6. Admisión y cierre de instrucción. En el momento procesal oportuno el magistrado instructor admitió a trámite la demanda, cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político contra una resolución del CG, órgano central del INE.⁴

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia⁵, según lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la responsable; en ella se hace constar la denominación del partido y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

⁴ 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.

⁵ Acorde con los artículos 7, apartado 2; 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); y 44, apartado 1, inciso a); y 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. El juicio se promovió en tiempo, porque la resolución impugnada se aprobó el dieciocho de agosto y la demanda se presentó el veinticuatro de siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días para presentar el medio de impugnación previsto en la Ley de Medios. Sin contar días inhábiles, porque el caso no se relaciona con proceso electoral en curso.⁶

3. Legitimación e interés jurídico. Se acredita porque el recurso es promovido por el partido político denunciado, por conducto de su representante acreditado ante la autoridad responsable, quien alega que el acto impugnado vulnera su esfera jurídica.

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

IV. ESTUDIO DE FONDO

1. Materia de la controversia.

La controversia tiene su origen en una queja en materia de fiscalización presentada por el PAN contra Morena y otras personas, por la supuesta comisión de infracciones en materia de origen, uso y destino de los recursos, así como por posibles actos anticipados de precampaña y/o campaña, por posicionar a los sujetos denunciados como precandidatos y/o candidatos a la presidencia de la República por Morena, en el contexto de la selección de la figura de la “Coordinación del Comité de Defensa de la Cuarta Transformación”.

Seguido el procedimiento correspondiente ante la UTF, se remitió el proyecto de resolución al CG del INE.

Éste, fundamentalmente: **i) desechó** la queja de origen por considerar que el órgano fiscalizador del INE es incompetente para conocer de las conductas denunciadas; **ii) dio vista** a la UTCE para que determinara lo

⁶ De conformidad con los artículos 7, apartado 2 y 8 de la Ley de Medios.

que en Derecho corresponda sobre las conductas denunciadas; y **iii) instruyó** a la UTF a darle seguimiento a la materia de queja, en torno al proceso político para definir a quiénes podrían ostentar una precandidatura o candidatura del aquí actor.

Ahora bien, la resolución anterior fue impugnada por el actor y de su demanda se advierte que la **pretensión** consiste en que se revoque la resolución impugnada, para el efecto de que únicamente se deseche la queja de origen y se dejen sin efectos la vista y la instrucción ordenadas –respectivamente– a la UTCE y a la UTF.

Finalmente, su **causa de pedir** la sostiene en la falta e indebida fundamentación y motivación de la vista dada a la UTCE; así como en la incongruencia de la resolución impugnada, por haberse desechado la queja de origen y, al mismo tiempo, ordenarse dar vista a distintos órganos del INE.

Así, el estudio de los agravios se realizará de manera separada, sin que lo anterior cause perjuicio alguno a la parte actora, pues lo relevante es que todos sean analizados.⁷

2. Estudio de los agravios

2.1. Fundamentación y motivación.

Planteamiento. Por cuanto hace al primer agravio, el mismo se encamina a dos aspectos:

a) En primer término se duele de que la UTF del INE no fundara ni motivara la razón por la que ordena dar vista a la UTCE con la queja respectiva.

⁷ En términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

A ese respecto, señala que no basta con que la autoridad cite una serie de preceptos legales, sino que debe referirlas de forma específica al caso concreto, siendo que no justifica su facultad para dar vista a la UTCE.

En ese sentido, considera que al advertir la UTF que la denuncia puesta a su consideración escapaba de sus facultades (al tratarse de cuestiones relacionadas con propaganda electoral) debió desecharla lisa y llanamente y no ordenar la vista a la UTCE.

b) De igual forma, señala que la vista correspondiente es contraria a Derecho, ya que la UTCE no es autoridad competente para resolver la queja de mérito, ya que ello corresponde al Tribunal Electoral, por conducto de su Sala Especializada.

Decisión. Las alegaciones del partido son infundadas, pues es falso que la vista a la UTCE carezca de fundamentación y motivación, además de que tampoco le asiste la razón al considerar que dicha autoridad carece de competencia para conocer de la queja correspondiente.

Justificación.

En primer lugar, es importante destacar que en el agravio correspondiente en el escrito de demanda el partido recurrente en todo momento refiere que le causa perjuicio una actuación de la UTF, cuando ésta no es autoridad responsable, pues el acto reclamado fue emitido por el CG del INE, mediante el acuerdo INE/CG485/2023 indicado.

Por tanto, **no le asiste la razón** respecto de la fundamentación y motivación del acto reclamado por parte de la UTF.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, de la lectura del acuerdo reclamado se advierte que la vista ordenada por la responsable se funda en los artículos 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, que establecen la facultad de la UTCE para instruir el procedimiento especial sancionador y que el motivo de la remisión obedece a que la denuncia

versa sobre presuntos actos anticipados de precampaña y/o campaña; de manera que, contrario a lo alegado, la responsable sí señaló los preceptos legales y las razones en las que basa su determinación.

Finalmente, el argumento del partido actor referente a que no basta con que la autoridad cite preceptos legales, sino que debe referirlos de forma específica al caso concreto, el argumento es ineficaz, pues no señala a qué precepto legal de los citados por la responsable se refiere en específico y por qué considera que la responsable no justificó su aplicación al caso concreto.

Por cuanto hace a lo alegado respecto de que la vista correspondiente es contraria a Derecho, ya que la UTCE no es autoridad competente para resolver la queja de mérito, ya que ello corresponde al Tribunal Electoral por conducto de su Sala Especializada, el mismo es **infundado**.

Para arribar a dicha conclusión es importante partir de la base de que la responsable determinó que la denuncia primigenia versa sobre presuntos actos anticipados de precampaña y/o campaña derivados del posicionamiento público de diversos sujetos en el contexto de la selección de la figura denominada “Coordinación del Comité de Defensa de la Cuarta Transformación”, lo cual no está controvertido en el presente asunto.

Ahora bien, como lo razonó la responsable, con fundamento en los artículos 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, las presuntas irregularidades que se presenten por conductas que constituyan actos anticipados de precampaña, deben resolverse a través del procedimiento especial sancionador.

El procedimiento aludido, conforme a la ley, es de naturaleza híbrida, ya que en su resolución participan autoridades administrativas y jurisdiccionales.

En efecto, de conformidad con el artículo 470 de la LGIPE, la autoridad competente para su instrucción es la Secretaría Ejecutiva del INE, por conducto de la UTCE, órganos de naturaleza administrativa, en tanto que conforme al artículo 475 de la Ley invocada, su resolución es competencia de la Sala Regional Especializada de este órgano jurisdiccional.

Por tanto, es claro que no le asiste la razón al partido actor cuando señala que la UTCE carece de competencia para conocer sobre la vista ordenada en la resolución reclamada.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que la materia de fondo del acto reclamado no fue determinar la competencia de la UTCE para conocer de determinada controversia, por lo que con tal argumento el partido actor no combate la resolución reclamada, que, en lo que interesa al presente agravio, se ocupó únicamente de remitir la queja de mérito a la autoridad que estimó competente, para que emitiera un pronunciamiento en el ámbito de sus facultades.

2.2. Incongruencia

Planteamiento. La resolución es incongruente porque por una parte desecha la denuncia del PAN, pero por otro lado se instruye dar seguimiento al estudio de los hechos que motivan la queja.

Decisión. El concepto de agravio es **infundado** porque la improcedencia por falta de competencia de la UTF en modo alguno imposibilita remitir el asunto al órgano que se considere con atribuciones para su conocimiento.

Justificación. Este Tribunal ha considerado que la congruencia debe estar en toda resolución. Ese principio tiene un ámbito externo, consistente en la plena coincidencia entre la *litis* planteada y lo resuelto, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. También tiene

un ámbito interno, el cual exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.⁸

En el caso, el CG del INE en modo alguno vulnera el principio de congruencia, porque su resolución no contiene consideraciones contrarias entre sí, como se expone a continuación.

En la resolución controvertida, la responsable determinó que la UTF carecía de competencia para analizar posibles actos anticipados de precampaña, con motivo de hechos atribuidos a las personas que participan en el proceso político de designación del liderazgo nacional de Morena, pues consideró que el órgano competente para el conocimiento de esos hechos es la UTCE.

Lo anterior lo consideró así, al estimar que los hechos que motivan la denuncia son competencia de la UTCE porque versan sobre presuntos actos anticipados de precampaña o campaña, derivados del posicionamiento público de diversas personas en el contexto de la selección de la denominada persona coordinadora del “Comité de Defensa de la Cuarta Transformación”.

La autoridad responsable consideró que la UTF carece de atribuciones para determinar sobre la presunta existencia de actos anticipados de precampaña o campaña, por lo que decretó la improcedencia por falta de competencia.

De ahí que consideró que era a la UTCE a la que correspondía determinar la existencia o no de la infracción. Por tal motivo, dio vista a esa unidad a fin de que emitiera la resolución respectiva en torno a la supuesta infracción atribuida a diversas personas que participan en el

⁸ Jurisprudencia 28/2009. “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**”

proceso político de Morena tendente a la designación de su liderazgo nacional.

Tal como se advierte de la descripción de la resolución controvertida, el CG en modo alguno incurre en incongruencia, porque si bien decretó la improcedencia de la queja por falta de competencia de la UTF, ello en forma alguna significa que la denuncia deba quedar sin análisis por el órgano con atribuciones para ello.

De la resolución controvertida se advierte que el CG del INE remitió a la UTCE para que, en el ejercicio de sus atribuciones, analice si las conductas que motivan la denuncia constituyen actos anticipados de precampaña y/o campaña, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de Quejas y Denuncias.

La remisión a la UTCE, en forma alguna constituye un acto incongruente, más bien se trata de un acto de distribución de competencia determinado por el máximo órgano de dirección del INE.

En consecuencia, no asiste razón al actor en cuanto a la existencia de incongruencia, pues la improcedencia de una queja por falta de competencia de algún órgano del INE, en modo alguno imposibilita la remisión al órgano que se considere con atribuciones para su conocimiento.

Por lo expuesto y fundado, se

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida.

Notifíquese según Derecho.

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

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.

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 la presente sentencia y de que 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.