

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-190/2015

ACTOR: MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE
FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIA: BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ**

México, Distrito Federal, a treinta de mayo de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar** el requerimiento contenido en el oficio INE/UTF/DRN/9966/2015, suscrito por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/38/2015, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Inicio de procedimiento especial sancionador y vista al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización. El siete de abril de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto

¹ En adelante Director de la Unidad de Fiscalización o autoridad responsable

Nacional Electoral², emitió acuerdo dentro del expediente UT/SCG/PE/PVEM/CG/136/PEF/180/2015, iniciado con motivo de la queja presentada por el Partido Verde Ecologista de México, contra Morena y Andrés Manuel López Obrador, por la supuesta difusión de propaganda electoral que implica la vulneración a los principios de equidad y al modelo de comunicación política, así como por la asistencia del citado ciudadano a diversas reuniones, conferencias y eventos en los cuales se promueve su imagen e invita a la población a que se afilien al partido y a votar por los candidatos y candidatas de Morena, hechos que, según el denunciante, constituyen una campaña sistemática y reiterada que genera la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador.

En el mismo acuerdo, se ordenó **dar vista** al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral³, al considerarse que del escrito de queja se desprendía la solicitud de instaurar un procedimiento en contra de los denunciados, a fin de **determinar el origen de los recursos erogados en las reuniones denunciadas**.

La notificación del citado acuerdo fue realizada mediante oficio INE-UT-4971/2015, recibido en la Unidad de Fiscalización, el ocho de abril de dos mil quince.

2. Procedimiento oficioso de fiscalización. Con base en la vista señalada en el punto anterior, la Unidad de Fiscalización inició el procedimiento administrativo oficioso INE/P-COF-

² En lo sucesivo Unidad de lo Contencioso Electoral

³ En adelante Unidad de Fiscalización

UTF/38/2015, a fin de determinar el origen de los recursos erogados en las reuniones denunciadas.

3. Acto impugnado. El seis de mayo de dos mil quince, el Director de la Unidad de Fiscalización emitió el oficio INE/UTF/DRN/9966/2015, en el cual solicitó a Morena *manifestara las aclaraciones que a su derecho convinieran con relación a las reuniones sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país a las que asistió Andrés Manuel López Obrador, así como toda aquella documentación que auxilie al esclarecimiento de los hechos que se investigan.*

4. Recurso de Apelación. El nueve de mayo de dos mil quince, Morena, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación en contra del requerimiento precisado en el punto inmediato anterior.

5. Trámite y sustanciación. El catorce de mayo del año en curso, recibido el expediente del recurso de apelación en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-190/2015**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó, entre otras cosas, radicar el expediente, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁴ 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en contra del requerimiento contenido en un oficio emitido por el Director de la Unidad de Fiscalización, órgano central del Instituto Nacional Electoral conforme con lo previsto en los artículos 31, 52 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁶

2. Procedencia. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

2.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y

⁴ Con posterioridad Constitución

⁵ En lo subsecuente Ley de Medios

⁶ En adelante Ley Electoral

agravios que el apelante aduce le causan las resoluciones impugnadas.

2.2. Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que el acto impugnado se notificó al partido el seis de mayo y la demanda se presentó el nueve siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley.

2.3. Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, tal como se reconoce en el informe circunstanciado.

2.4. Interés jurídico. El apelante tiene interés jurídico para reclamar el acto impugnado, pues es a dicho partido a quien se le formuló el requerimiento que, en su concepto, resulta ilegal.

2.5. Definitividad. El apelante controvierte el oficio INE/UTF/DRN/9966/2015, por el cual el Director de la Unidad de Fiscalización le requirió diversa información y, en su caso, documentación dentro del procedimiento oficioso identificado con la clave INE/P-COF-UTF/38/2015, lo cual si bien se trata formalmente de actos intraprocesales o preparatorios dentro del aludido procedimiento administrativo, materialmente producen efectos jurídicos respecto del partido requerido, por lo cual resulta un acto de autoridad susceptible de ser impugnado,

máxime que en el expediente no obra constancia de que el apelante haya sido emplazado a ese procedimiento oficioso.⁷

3. Estudio de fondo

Resumen de agravios

El apelante aduce que el requerimiento formulado por el Director de la Unidad de Fiscalización vulnera lo previsto en el artículo 14 de la Constitución, porque prejuzga y da por hecho la existencia de la conducta consistente en las supuestas “reuniones sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país de Andrés Manuel López Obrador y el partido Morena”.

Según el recurrente, en el requerimiento impugnado, el Director de la Unidad de Fiscalización se refiere a las conductas como si tuviera la certeza de la comisión de esas reuniones, sin tomar en cuenta que el procedimiento sancionados del cual derivó la vista que le dieron y en atención a la cual inició la sustanciación del procedimiento oficioso en materia de fiscalización se encontraba en trámite en un diverso procedimiento sancionador.

Señala que las giras y reuniones a las cuales ha acudido el ciudadano mencionado se encuentran amparadas por la libertad de expresión, por lo que no pueden considerarse como una sobreexposición que incida en la contienda electoral o que vulnere la normativa electoral.

⁷ Coincide con lo resuelto por esta Sala Superior el trece de mayo de dos mil quince en el expediente SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados..

Con base en lo anterior, el recurrente sostiene que carece de fundamento y motivación el requerimiento, porque no hay base alguna para que en el oficio impugnado la autoridad responsable califique la conducta como “sistemática, constante y recurrente” ni para que emplee el término “sobreexposición”, pues las actividades realizadas por Andrés Manuel López Obrador no están prohibidas y, por el contrario, se encuentran protegidas por la libertad de expresión y el derecho a la información.

Señala que esas calificativas se utilizan fuera de contexto, porque las conferencias y reuniones a las que ha asistido el referido ciudadano se dan conforme con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, toda vez que uno de los fines de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática, sobre todo si se toma en consideración que Andrés Manuel López Obrador no está conteniendo para ningún cargo.

Con base en lo anterior, el apelante pide se revoque el requerimiento impugnado, toda vez que resulta violatorio de los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, independencia objetividad y equidad, así como de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución, por lo que pide sea revocado.

Consideraciones de la Sala Superior

Son sustancialmente **fundados** los agravios expuestos por el apelante, dado que el requerimiento formulado por el Director de la Unidad de Fiscalización se encuentra indebidamente fundado y motivado, como enseguida se comprueba.

Diligencias de investigación en los procedimientos sancionadores.

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución establece que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. La citada fundamentación y la motivación se cumplen, cuando la autoridad que emite el acto de molestia, lo hace por escrito y en él expresa las disposiciones y apartados legales que se estiman aplicables al caso y las razones particulares, causas inmediatas y circunstancias especiales que lo justifican, existiendo una relación lógica entre esa justificación y los preceptos invocados.

Esta Sala Superior ha sostenido, que en el ejercicio de las facultades que la ley le concede a las autoridades electorales federales con relación a la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, se pueden generar actos de molestia a los particulares, los cuales deben observar los requisitos constitucionales para que no violen los derechos fundamentales y puedan ser considerados válidos y eficaces. Dentro de esos actos se encuentran, precisamente, las diligencias de investigación.

Con relación a estas diligencias, este órgano jurisdiccional ha considerado que las investigaciones realizadas por la autoridad electoral federal al margen de los requisitos constitucionales y legales, genera un acto de molestia que vulnera derechos fundamentales cuyo ejercicio, en su caso, deberá ser restituido por este Tribunal Electoral, por ser el órgano facultado

constitucionalmente para garantizar que todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.⁸

Una de las diligencias con que cuenta el Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de sus facultades en los procedimientos sancionadores consiste en formular requerimientos de información a los sujetos que tienen alguna relación con los hechos investigados, así como preguntas y solicitudes de documentación que sirva para el conocimiento de la verdad.

Se ha considerado que para considerar apegados a derecho los requerimientos de información y solicitudes de constancias, además de guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados, deben tener las siguientes características: **a)** ser claros y precisos; **b)** referirse a hechos propios del que otorga la información; **c)** no ser insidiosos ni inquisitivos; **d)** no estar dirigidos a buscar que el requerido adopte una postura con la que genere su propia responsabilidad; **e)** en su caso, precisar cuál es la sanción aplicable por su incumplimiento; **f)** se podrá solicitar que se acompañe copia de la documentación o las constancias que justifiquen esa información; por lo que cualquier requerimiento que incumpla con esas características debe estimarse ilegal dado que no se ajusta a las condiciones bajo las cuales el Instituto Nacional Electoral debe ejercer las facultades de investigación.

⁸ Al respecto pueden consultarse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-CDC-14/2009; SUP-RAP-36/2011, SUP-RAP-499/2011, SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados.

Diligencias de investigación en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización

Conforme con los artículos 196, numeral 1 y 428, numeral 1, incisos g) y h) de la Ley Electoral, la Unidad de Fiscalización está facultada para **investigar** lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos, así como para **requerir** a las personas físicas o morales, públicas o privadas, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 36, numeral 3, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, la citada unidad podrá **requerir** a los sujetos obligados, así como a las personas físicas y morales para que proporcionen la información necesaria para la **investigación**, respetando en todo momento las garantías de los requeridos.

Como se aprecia, la Unidad de Fiscalización como órgano facultado para sustanciar los procedimientos sancionadores en esa materia, está facultada para realizar requerimientos tanto a los sujetos obligados como a las personas físicas o morales que cuenten con información que pueda ser útil para el procedimiento.

La propia ley y el reglamento le exigen, que en el ejercicio de esa atribución **debe respetar en todo momento las garantías de los sujetos requeridos**, esto es, el acto debe emitirse por escrito y estar fundado y motivado. Lo anterior implica, que en el requerimiento se deben precisar con claridad los hechos sobre los cuales se está investigando, los fundamentos por los

cuales se estima que esos hechos pueden resultar infractores de la normativa, existiendo, por supuesto, un nexo lógico-causal entre los hechos investigados y la información o documentación requerida. Asimismo, el requerimiento debe referirse a hechos propios de sujeto requerido, a fin de que éste tenga la oportunidad de definir una postura clara respecto de lo solicitado y evitar incurrir en una postura que con posterioridad vaya a generar su propia responsabilidad.

Aplicación al caso

Como antes se dijo, el acto impugnado en este recurso lo constituye el **requerimiento** formulado por el Director de la Unidad de Fiscalización al partido Morena dentro del Procedimiento Oficioso Sancionador en materia de Fiscalización identificado con la clave INE/P-COF-UTF/38/2015, derivado de la vista que el Titular de la Unidad de los Contenciosos le dio, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho procediera respecto al origen de los recursos erogados en las reuniones sistemáticas, constantes y recurrente en todo el país de Andrés Manuel López Obrador y el partido Morena.

Al tratarse de una diligencia de investigación, lo procedente es analizar si el citado requerimiento cumple con lo mandado constitucional y legalmente en cuanto a las características y principios que debe observar la autoridad al desplegar sus facultades de investigación.

El contenido del requerimiento es el siguiente:

Esta Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra sustanciando el procedimiento administrativo oficioso identificado con la clave alfanumérica citada al rubro, derivado de la vista ordenada por la Unidad Técnica de lo Contencioso, a este órgano fiscalizador electoral para que en el ámbito de sus atribuciones **determinara lo que en derecho procediera respecto de determinar el origen de los recursos gastados en las reuniones, sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país, del C. Andrés Manuel López Obrador y el Partido MORENA.**

A fin de contar con los elementos suficientes que dieran certeza sobre el origen de los recursos erogados en las reuniones, denunciadas, con fundamento en los artículos 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso c) y 443, numeral 1, incisos d) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 8, numeral 1 inciso c) y 36 numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, le **requiero** que en un plazo improrrogable de **5 días**, contados a partir del momento de recepción del presente oficio, aporte lo siguiente:

1. Con relación a la sobreexposición denunciada con relación a las reuniones sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país, a las que asistió el C. Andrés Manuel López Obrador, **manifieste las aclaraciones que a su derecho convenga, así como toda aquella documentación que auxilie a esta autoridad al esclarecimiento de los hechos que se investigan.**

Es preciso señalar que la información y documentación solicitada servirá a esta autoridad fiscalizadora electoral para allegarse de mayores elementos que permitan esclarecer los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionador electoral en que se actúa.

Como se aprecia, el Director de la Unidad de Fiscalización señala que el requerimiento está dirigido a obtener la información o documentación relacionada con los recursos destinados a sufragar las reuniones a las que ha asistido Andrés Manuel López Obrador, las cuales fueron denunciadas en un distinto procedimiento sancionador del cual conoció la Unidad de lo Contencioso Electoral.

El fundamento que cita corresponde a las facultades que la Ley Electoral y el Reglamento le conceden para realizar ese tipo de actos, así como para vigilar que los recursos de los partidos tengan un origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus fines. Por tanto, cumple con el requisito de citar los preceptos que autorizan su forma de proceder, pues conforme con lo antes visto, en este tipo de actos es necesario que la autoridad emita el acto por escrito, en el cual expresa las disposiciones legales que estima aplicables al caso.

Sin embargo, la responsable no es clara al señalar las causas inmediatas y las circunstancias especiales que justifican el requerimiento, pues no señala cuáles son los hechos que se investigan en materia de fiscalización ni cuál sería la posible infracción que con tales hechos se podría generar en la materia.

En efecto, la autoridad responsable le solicita al partido recurrente que manifieste las aclaraciones que a su derecho convenga y aporte la documentación que auxilie a la autoridad respecto a ***“la sobreexposición denunciada con relación a las reuniones sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país a las que asistió el C. Andrés Manuel López Obrador”***.

Si bien se advierte que la autoridad utiliza el lenguaje que ocupó el partido denunciante para referirse a los hechos que supuestamente vulneraban las reglas de propaganda que denunció ante la Unidad de lo Contencioso Electoral, lo cual no puede ser considerado como un prejuzgamiento de la existencia e ilicitud de esos hechos, como lo aduce el recurrente, también lo es que el Director de la Unidad de

Fiscalización nunca relaciona esos hechos con alguna infracción que pudiera generarse en materia de fiscalización.

Esta falta de precisión se traduce en una violación a los derechos del partido requerido, porque desconoce cuáles son las infracciones que, en su caso, se podrían acreditar, lo cual lo deja en estado de indefensión, porque al desconocer las posibles infracciones que se pueden generar con los hechos referidos por la Unidad de Fiscalización “como hechos que se investigan” le impide fijar su posición y, en su caso, aportar los elementos que estime oportunos para ello, sobre todo si se toma en consideración, por un lado, que Morena es uno de los sujetos denunciados y no ha sido emplazado al procedimiento oficioso del cual proviene el requerimiento y, segundo, que lo inherente a la supuesta “sobreeposición de Andrés Manuel López Obrador” con relación a las “reuniones sistemáticas, constantes y recurrentes en todo el país” a las que supuestamente asistió el referido ciudadano, han sido conocidas en el procedimiento especial sancionador a cargo de la Unidad de lo Contencioso.

Por ende, más allá de considerar que el requerimiento es ilegal porque en él se prejuzga sobre la conducta atribuida a los sujetos denunciados (pues como se vio, la autoridad solo usa el lenguaje que ocupó el denunciante), en realidad, la ilegalidad del requerimiento se presenta, porque no contiene los elementos mínimos exigidos para que este tipo de actos se estimen apegados a derecho, dado que la autoridad responsable omitió precisar la posible conducta infractora en materia de fiscalización que se le imputa al partido, así como

los hechos sobre los cuales se investigará y determinará el origen de los recursos.

En virtud de lo anterior, lo procedente es revocar el acto reclamado.

III. R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se **revoca** el requerimiento contenido en el oficio INE/UTF/DRN/9966/2015, suscrito por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, dentro del expediente INE/P-COF-UTF/38/2015

NOTIFÍQUESE por correo electrónico a la autoridad responsable, en la cuenta indicada en su informe circunstanciado; **personalmente** al partido político apelante, **y por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, párrafo 6, 28, 29, párrafos 1, 3 y 5, y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO