

ACUERDO DE SALA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-75/2018

RECORRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO **PONENTE:**
REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

SECRETARIOS: PRISCILA
CRUCES AGUILAR Y OLIVER
GONZÁLEZ GARZA Y ÁVILA

Ciudad de México, a diez de abril de dos mil dieciocho.

Acuerdo en el que este Tribunal **determina la escisión** de la demanda del recurso de apelación al rubro indicado, para que, **por un lado**, la Sala Superior conozca de las impugnaciones vinculadas a la elección de Presidente de la República, así como de las inescindiblemente vinculadas, **y por otro**, la Sala Regional correspondiente, resuelva los planteamientos en los que se controvierten los aspectos vinculados a las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y en su caso de diputados locales o ayuntamientos.

CONTENIDO

GLOSARIO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. ACTUACIÓN COLEGIADA	4
3. ESCISIÓN Y REENCAUZAMIENTO.	5
3.1. APARTADO A. DECISIONES.....	5
3.2. APARTADO B. JUSTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN	5
3.2.1. MARCO NORMATIVO SOBRE ESCISIÓN.....	5
3.2.2. MARCO NORMATIVO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN FISCALIZACIÓN DE PRECANDIDATURAS, ENTRE SALA SUPERIOR Y SALAS REGIONALES.....	6
4. DESCRIPCIÓN CONCRETA DE LA DEMANDA EN ANÁLISIS.....	10
5. ANÁLISIS CONCLUSIVO.....	13
6. EFECTOS.	15
7. PUNTOS DE ACUERDO	16

GLOSARIO

Consejo General del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado:	Dictamen consolidado respecto de la revisión de los Informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales a los cargos de Presidencia de la República, Senaduría y Diputación correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018
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
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MC:	Movimiento Ciudadano
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. ANTECEDENTES

Fiscalización de precampañas

1.1. Proceso electoral federal. El 8 de septiembre de 2017 inició el proceso electoral federal para la elección de Presidente, Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

La etapa de precampaña para dichos cargos transcurrió del 14 de diciembre de 2017 al 11 de febrero del año en curso¹.

1.2. Resolución impugnada (distintas determinaciones cuestionadas). En la sesión extraordinaria de 23 de marzo, el Consejo General del INE aprobó, entre otros, el dictamen consolidado (INE/CG259/2018) y la resolución de fiscalización de los precandidatos de MC (INE/CG260/2018).

Recurso de apelación

1.3. Demanda. Inconforme con la determinación anterior, el 29 de marzo, MC interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

1.4. Ampliación de demanda. El treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho, MC presentó ampliación de demanda, únicamente por lo que hace a las conclusiones 4 y 5 del dictamen consolidado (INE/CG259/2018) y la resolución (INE/CG260/2018), relacionadas con el informe de ingresos y gastos de José Clemente Castañeda Hoeflich, precandidato a

¹ En adelante las fechas se refieren al año dos mil dieciocho, salvo mención expresa.

Senador por el principio de mayoría relativa en el estado de Jalisco.

1.5. Recepción y turno. El tres de abril siguiente se recibió en este Tribunal Electoral la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior integró el expediente SUP-RAP-75/2018, y lo turnó a la ponencia del Magistrado Instructor.

CONSIDERACIONES

2. ACTUACIÓN COLEGIADA

Este acuerdo lo emite la Sala Superior mediante actuación colegiada, ya que la cuestión por resolver es el órgano que debe conocer de las impugnaciones de MC, toda vez que éstas impactan en los tres tipos de precampañas federales, es decir, la de Presidente de la República, Senadurías y Diputaciones referentes al proceso ordinario federal 2017-2018.

Por lo cual, no se trata de una determinación de trámite del Magistrado Instructor en términos del artículo 10, fracción VI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, y la jurisprudencia de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE*

LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR².

3. ESCISIÓN Y REENCAUZAMIENTO

3.1. Apartado A. Decisiones

Este órgano jurisdiccional considera que debe escindirse la demanda de recurso de apelación presentada por MC, puesto que plantea agravios vinculados contra distintas decisiones y sanciones emitidas por el Consejo General del INE, en relación con elecciones diversas.

Esto para el efecto de que la Sala Superior conozca de las impugnaciones relativas a la fiscalización vinculada con los cargos de Presidente y aquellas inescindiblemente vinculadas, y la Sala Regional que corresponda, en su respectiva circunscripción, resuelva los planteamientos respecto de la fiscalización de las precampañas de Senadores y Diputados de mayoría relativa, en atención a la justificación desarrollada en los apartados siguientes.

3.2. Apartado B. Justificación de la decisión

3.2.1. Marco normativo sobre escisión

El artículo 83 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral establece que la o el Magistrado que se encuentre sustanciando un expediente podrá proponer a la Sala un acuerdo de escisión respecto del mismo, si en el escrito de

² Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 447 a 449.

demanda se impugna más de un acto; si existe pluralidad de actores o demandados, o bien, se estime fundadamente que no es conveniente resolverlo en forma conjunta por no presentarse alguna causa justificada, y el propósito principal de la escisión es facilitar la resolución de las pretensiones que se plantean en un juicio, cuando no existe conexidad entre las mismas.

3.2.2. Marco normativo sobre distribución de competencias en fiscalización de precandidaturas, entre Sala Superior y Salas Regionales

El artículo 41, párrafo segundo, base VI de la Constitución establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación, el cual, entre otros aspectos, garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 del citado ordenamiento.

Para ello, en términos generales, legalmente la competencia de las Salas del Tribunal se determina en función del tipo de elección y, en alguna medida, del órgano responsable, en términos de la Ley de Medios -artículo 83, inciso a), fracción III, e inciso b), fracción II establece las competencias de las Salas del Tribunal Electoral³, y numeral 87, párrafo 1, incisos

³ La **Sala Superior**, es competente para resolver el juicio ciudadano cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de **Presidente de la República, Gobernadores, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos**, así

a) y b), de la ley mencionada dispone las competencias de las Salas en el juicio de revisión constitucional electoral⁴.

Esto es, que de una interpretación sistemática y funcional se advierte el principio de que:

- La Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación vinculados con la elección de Presidente Constitucional, de Diputados federales y Senadores por el principio de representación proporcional o Gobernadores.
- En cambio, las Salas Regionales tienen competencia para conocer y resolver de los medios de impugnación vinculados con las elecciones de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa; elecciones de autoridades municipales y diputados locales, así como de otras autoridades de la demarcación territorial de la Ciudad de México.

Esto es, dichos preceptos revelan la existencia de un sistema de distribución de competencias entre las Salas del Tribunal, que toma como uno de sus criterios centrales para definir la competencia el tipo de elección.

como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las **Salas Regionales**.

Asimismo, la **Sala Regional** es competente para conocer de los juicios ciudadanos promovido para impugnar las elecciones federales de **diputados y senadores por el principio de mayoría relativa**, y en las elecciones de autoridades **municipales y diputados locales**.

⁴ a) **La Sala Superior del Tribunal**, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de la citada ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de **Gobernador**, y b) **La Sala Regional** del Tribunal que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades **municipales y diputados locales**.

En ese contexto, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la citada Ley de Medios, no debe leerse aisladamente cuando dispone la competencia de la Sala Superior para resolver el recurso de apelación, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto.

Lo anterior, porque esa lectura dejaría de atender a otros principios de distribución de competencia, por lo que sería asistemática y rompería con los criterios de interpretación a los que el juzgador debe atender.

Ello, precisamente, porque conduciría a concluir que la competencia de las Salas del Tribunal sólo se determina en razón al órgano central o desconcentrado del INE que emita el acto controvertido, en contravención a la finalidad que se revela en todos los demás enunciados legales citados, pues se excluiría el principio reconocido en el sistema, que orienta la competencia entre las salas del tribunal a partir del tipo de elección con la que se relaciona la impugnación.

Por lo que, del análisis de dicha norma en relación con el sistema normativo al que pertenece y a la finalidad que persiguió el legislador cuando estableció el sistema de medios de impugnación en materia electoral, es posible concluir que también resulta necesario atender al tipo de elección con la que estén relacionados los recursos y juicios que se promueven para fijar cuál Sala es competente para conocer de la *litis* planteada.

Además, esto es acorde con la lógica que ya se sostuvo en el SUP-RAP-41/2018⁵, respecto al resultado de la fiscalización de un aspirante a diputado federal en la modalidad de candidato independiente, en el que ya se determinó la competencia de la Sala Regional para conocer del asunto, sin que obste que la responsable es el órgano central del INE.

Por lo tanto, **para la definición de la competencia**, conforme al análisis integral de todos los principios del sistema, **debe tomarse en cuenta la elección involucrada**, de manera que, cuando se presente una impugnación debe valorarse cuál es el tipo de elección con la que se vincula y cuál es la Sala del Tribunal con cuya competencia se relaciona.

Finalmente, esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que en los recursos de apelación en los que se

⁵ “[...]”

Para ello, en términos generales, la competencia de las Salas Regionales y de la Sala Superior del este Tribunal Electoral se determina en función del tipo de acto reclamado, del órgano responsable, o de la elección de que se trate.

En cuanto al tipo de elección, esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación vinculados con la elección de Presidente de la República, diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernadores o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En cambio, las Salas Regionales tienen competencia para conocer y resolver de los medios de impugnación vinculados con las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la mencionada ciudad, así como de otras autoridades de la demarcación territorial.

Aunado a que es criterio de esta Sala Superior que los recursos de apelación en los que se cuestionan resoluciones en materia de fiscalización, la competencia atiende al ámbito territorial.”

cuestiones resoluciones en materia de fiscalización, la competencia atiende al ámbito territorial⁶.

4. DESCRIPCIÓN CONCRETA DE LA DEMANDA EN ANÁLISIS

En la demanda de MC, como se adelantó, **en principio, sin que eso prejuzgue sobre la manera definitiva de concebir los agravios**, se advierte que los mismos se dirigen a impugnar diversas determinaciones sobre fiscalización, contenidas en la resolución del Consejo General del INE, concretamente:

Agravio genérico

i) Falta de exhaustividad, certeza jurídica, legalidad, objetividad y debida fundamentación del dictamen consolidado y resolución emitida por la autoridad responsable.

Al respecto MC aduce que el dictamen emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, transgrede lo establecido en los artículos 22 de la Ley de Medios y 30 de la Ley de Instituciones, vulnerando con ello los principios de exhaustividad, certeza, legalidad y objetividad a lo que se encuentra obligada en términos de la legislación aplicable.

⁶ Sirve como criterio orientador lo establecido por esta Sala Superior en su Acuerdo General 1/2017, en el cual, derivado de la distribución competencial entre las Salas de este Tribunal Electoral, se estableció la delegación de asuntos de su competencia a favor de las Salas Regionales de este Tribunal, que ejerzan jurisdicción en la circunscripción correspondiente para conocer y resolver asuntos en materia de fiscalización.

Agravios específicos

ii) Conclusión 2 del dictamen consolidado, por la omisión de reportar gastos por concepto de 2 inmuebles, 2 arrendamientos de equipos de sonido, 41 banderas, 1 artista, 1 pantalla fija, 1 grupo musical, 1 templete, 1000 sillas, 2 vinilonas y 9 pancartas, relacionados con actos del precandidato a la Presidencia de la República, tal y como se advierte, de manera enunciativa pero no limitativa, de las páginas 21 a 31 de la demanda.

Esto, porque MC estima que no cuenta con la obligación de reportar los gastos observados al corresponder a un evento organizado por otro partido político. Por otro lado, aduce que algunos de dichos gastos, como el correspondiente a banderas sí fueron debidamente reportados y que las vinilonas no corresponden a MC.

Finalmente, el recurrente estima que de forma arbitraria la autoridad responsable determinó el valor de los gastos supuestamente no reportados desapegándose a lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, ya que no se advierte de forma fundada y motivada cómo los conceptos tomados en consideración son homogéneos y pueden ser comparados con los gastos a valuar.

iii) Conclusión 16, imposición de sanción; así como, falta de exhaustividad, certeza jurídica, legalidad, objetividad y debida

fundamentación en cuanto a la omisión de reportar propaganda de precampaña por concepto de bardas, las cuales se encuentran señaladas en el anexo 8 del dictamen consolidado.

Esto, según a cada caso y tipo de precampaña respecto de Presidente; Senadores y Diputados por mayoría relativa, en conjunto (3 bardas) y un diputado federal (5 bardas), de manera enunciativa pero no limitativa, conforme a las páginas de 31 a la 40 de la demanda.

Al respecto, el recurrente afirma que dichos conceptos si están contabilizados e informados a la autoridad responsable en el sistema integral de fiscalización.

iv) Respecto de la conclusión 20 del dictamen consolidado falta de exhaustividad, certeza jurídica, legalidad, objetividad y debida fundamentación en cuanto a la omisión de realizar el registro contable de 53 operaciones en tiempo real dentro del periodo normal de ajuste, excediendo tres días posteriores a su realización.

Esto, en cada caso, respecto a operaciones relacionadas con cada precampaña identificada en el anexo respectivo, como señaló el recurrente en su demanda, de manera enunciativa pero no limitativa, en las páginas de la 40 a la 47 de la demanda.

El recurrente estima que la autoridad responsable, debió considerar la totalidad de la información presentada a fin de

identificar que las operaciones si fueron registradas en el plazo establecido.

En ese sentido el recurrente señala que la legislación es clara en establecer que la fecha que se debe tomar como cierta para el cómputo del registro es aquella en la que se ha pactado el gasto, se recibe el bien o servicio o se realiza el gasto.

v) Conclusiones 4 y 5 del dictamen consolidado relacionadas con el informe de precampaña de ingresos y gastos de un precandidato a Senador por el principio de mayoría relativa en el estado de Jalisco. La autoridad responsable determinó que el sujeto obligado informó de manera extemporánea sesenta y seis eventos de la agenda de actos públicos, previa a su celebración; así como treinta y tres eventos extemporáneos posteriores a su celebración, de manera enunciativa pero no limitativa, conforme a las páginas de 8 a la 15 de la ampliación de demanda.

Al respecto MC aduce que la autoridad responsable impuso sanciones desmedidas, desproporcionadas y contrarias a los derechos de reunión y participación.

5. ANÁLISIS CONCLUSIVO

En primer lugar, de lo expuesto se advierte que el recurrente identifica la sanción específicamente impugnada y expone los agravios que estima pertinentes respecto de cada una, aunado a que es posible identificar y clasificar las partes de la demanda y resolución respecto a cada elección.

En consecuencia, este Tribunal considera conveniente escindir la demanda, para que cada impugnación se conozca y resuelva en el correspondiente recurso de apelación por tipo de elección.

Todo ello, en función de la definición de competencia por elección que se explica en el párrafo siguiente.

En segundo término, toda vez que de la demanda escindida se advierten diversos agravios relacionados con Senadurías y Diputaciones, además de agravios en cuanto a la precandidatura a la Presidencia de la República y otros inescindibles, por lo que dichas demandas escindidas deben ser del conocimiento de los órganos jurisdiccionales de este Tribunal, sin que ello implique pronunciarse sobre los presupuestos procesales, en los términos siguientes:

- **La Sala Superior debe conocer** de la demanda que da origen al recurso de apelación en contra de las sanciones impuestas a MC por las precandidaturas a la **Presidencia de la República** y, en su caso, de las pretensiones contra las faltas relacionadas con las elecciones de **Senadores y Diputados de representación proporcional**, así como de las **inescindiblemente vinculadas o aquellas en las que el agravio sea genérico.**

- **La Sala Regional Guadalajara** debe conocer, en términos de su circunscripción, de las impugnaciones relativas a las precandidaturas a las **Senadurías y Diputaciones de mayoría relativa** que se plantean contra las sanciones impuestas a MC, en lo que corresponde a los temas de su competencia.

6. EFECTOS

En consecuencia, debe remitirse el expediente a la Secretaría de Acuerdos de esta Sala Superior, para que con las correspondientes copias certificadas que se deduzcan de las constancias que obran en el expediente del presente recurso, realice lo siguiente:

6.1. Remita a la Sala Regional correspondiente las copias certificadas de las constancias atinentes, para que resuelva en la materia de la impugnación, exclusivamente, lo concerniente al ámbito de su competencia, por conclusión y por entidad federativa, a la luz de las constancias, pruebas y agravios que en cada caso se planteen.

Ello con el propósito de que, en caso de existir modificación o revocación parcial de alguna conclusión, el Instituto Nacional Electoral esté en posibilidad de actuar en consecuencia.

6.2. Devuelva al Magistrado Instructor el recurso en que se actúa, para que resuelva lo que en Derecho proceda respecto de la impugnación de las precandidaturas a la a la

Presidencia de la República, y en su caso, las precandidaturas por el principio de representación proporcional a nivel federal, así como las inescindibles vinculadas.

7. PUNTOS DE ACUERDO

PRIMERO. Se **escinde** la demanda del presente recurso de apelación.

SEGUNDO. Se **ordena** remitir el presente asunto a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que proceda en los términos precisados en este acuerdo, y los expedientes originados con motivo de la escisión, sean turnados conforme a Derecho.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron y firmaron las Magistradas y 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.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO