



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-61/2020

RECORRENTE: ORGANIZACIÓN DE
CIUDADANOS "SÚMATE A NOSOTROS"

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

Ciudad de México, a diecisiete de octubre de dos mil veinte. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **resolución de catorce del mes y año en curso, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecinueve horas con quince minutos del día en que se actúa**, la suscrita la **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando la representación impresa la referida determinación judicial firmada electrónicamente, **constante de setenta y un páginas con texto. DOY FE. -**

ACTUARIA

LIC. PAOLA ELENA GARCÍA MARÚ



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-61/2020

RECURRENTE: ORGANIZACIÓN DE
CIUDADANOS “SÚMATE A
NOSOTROS”

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: JESÚS RENÉ
QUIÑONES CEBALLOS

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veinte.¹

Sentencia de la Sala Superior que **revoca** el Dictamen Consolidado, así como la Resolución, en lo que atañe a la conclusión 8 de la Organización conforme a los antecedentes y consideraciones que a continuación se detallan.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
ANTECEDENTES.....	3
CONSIDERACIONES.....	5
1. Competencia.....	5
2. Procedencia.....	6
3. Planteamiento de la controversia.....	8
3.1. Pretensión y causa de pedir.....	8
3.2. Controversia por resolver.....	9
3.3. Metodología.....	9
4. Estudio de fondo.....	10
4.1. Falta de exhaustividad en faltas formales.....	10
4.2. Inexistencia de la falta por aportaciones de personas no identificadas.....	21
4.3. Indebida fundamentación y motivación y falta de legalidad.....	54
5. Conclusión y efectos.....	55
RESUELVE.....	56

¹ Todas las fechas se refieren a dos mil veinte, salvo mención particular.

G L O S A R I O

CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen Consolidado	Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte identificado con la clave INE/CG193/2020
La Organización	Organización de ciudadanos denominada Súmate a Nosotros, actora en el presente recurso de apelación.
INE	Instituto Nacional Electoral
Instructivo	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Organizaciones de Ciudadanos	Organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político nacional
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte identificado con la clave INE/CG196/2020



Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad Técnica	Unidad Técnica de Fiscalización

ANTECEDENTES

1. Aprobación de instructivo. El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1478/2018 por el que se expidió el Instructivo, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.

2. Procedimiento de fiscalización. El seis de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG38/2019, por el que se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las organizaciones de ciudadanos y agrupaciones políticas nacionales que pretenden obtener registro como partido político nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.

3. Límite de aportaciones individuales. El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG105/2019, por el que emite un criterio general respecto al límite de aportaciones individuales que pueden recibir las organizaciones de ciudadanos.

4. Modificación de Instructivo y Lineamientos. El veinticinco de junio de dos mil diecinueve se aprobó el Acuerdo INE/CG302/2019, por el que se modifica el Instructivo, así como los Lineamientos para la operación de la mesa de control y la garantía de audiencia en el proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2019-2020.

5. Ajustes al calendario de fiscalización. El dos de julio de dos mil diecinueve, mediante Acuerdo CF/014/2019 la Comisión de Fiscalización

SUP-RAP-61/2020

ajustó el calendario de fiscalización establecido en el similar INE/CG38/2019, para efectos del cómputo de días hábiles.

El diecinueve de febrero se aprobó el Acuerdo CF/003/2020, mediante el cual se realiza un segundo ajuste al calendario de fiscalización y se determina la fecha para dictaminación de las organizaciones de ciudadanos.

6. Solicitud de registro. El veintiocho de febrero, la Organización presentó su solicitud de registro ante el INE.

7. Suspensión de plazos. El veintisiete de marzo, mediante Acuerdo INE/CG82/2020, el INE determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), entre ellas, la constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

8. Reanudación de actividades del INE. El veintiocho de mayo se aprobó el Acuerdo INE/CG97/2020 por el que se reanudan algunas actividades que se encontraban suspendidas o que no habían podido ejecutarse, respecto al proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales y se modifica el plazo para dictar la resolución respecto de las solicitudes de registro presentadas.

9. Modificación Instructivo. El once de junio se aprobó el Acuerdo INE/CG136/2020 por el que se modificó el Instructivo.

10. Dictamen Consolidado y Resolución. El veintiuno de agosto, el Consejo General aprobó el Dictamen Consolidado, así como la respectiva Resolución en la que se impusieron diversas sanciones a las Organizaciones de Ciudadanos.

11. Interposición del recurso. El dos de septiembre, la recurrente presentó recurso de apelación ante la responsable a fin de impugnar diversas conclusiones establecidas en la Resolución impugnada, así como en el Dictamen Consolidado, el cual fue recibido el siete de septiembre ante esta Sala Superior.



12. Turno. El siete de septiembre, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

13. Radicación y requerimiento. El once de septiembre, se radicó el expediente. Asimismo, se requirió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitir diversa documentación relacionada con el presente medio de impugnación.

14. Cumplimiento de requerimiento. El doce de septiembre, el Consejo General presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, diversa documentación, en cumplimiento al requerimiento de este órgano jurisdiccional.

15. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la admisión de la demanda, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la CPEUM; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir el Dictamen Consolidado y la Resolución, emitidos por el Consejo General, órgano central del INE, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General, mediante los cuales se determinaron diversas irregularidades relacionadas con los informes mensuales de ingresos y egresos de las Organizaciones de Ciudadanos, entre ellas

SUP-RAP-61/2020

Súmate a Nosotros, por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero del año en curso.

2. Procedencia

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo, 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

2.1. Forma

La demanda cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de la Organización; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio de la promovente, le causan los actos reclamados.

2.2. Oportunidad

El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios.

Se concluye lo anterior, toda vez que, tanto el Dictamen Consolidado, como la Resolución, fueron notificados a la Organización el veintisiete de agosto según lo manifestado por la recurrente en su escrito de demanda, lo cual no es controvertido por la responsable, y el escrito de demanda se presentó el dos de septiembre, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley aplicable, al no contar los días veintinueve y treinta al ser sábado y domingo, respectivamente, ya que el presente recurso no está vinculado a proceso electoral.

Lo anterior se evidencia de la siguiente forma:

Mes	Día	Nota
Agosto	Jueves 27	Notificación de Dictamen y Resolución



Mes	Día	Nota
	Viernes 28	Día 1
	Sábado 29	Inhábil
	Domingo 30	Inhábil
	Lunes 31	Día 2
Septiembre	Martes 1	Día 3
	Miércoles 2	Día 4 – Presentación de demanda

2.3. Legitimación y personería

La Organización cuenta con la legitimación para acudir a esta instancia jurisdiccional al situarse en la hipótesis prevista por los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley de Medios.

Asimismo, conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso c), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Medios, se tiene por acreditada la personería de quien acude en representación de la Organización, quien se ostenta como apoderada legal de la Organización, lo cual no es controvertido por la responsable al emitir su informe circunstanciado.

Además de que resulta un hecho notorio, a partir de lo que se establece en el considerando 29 de la resolución INE/CG277/2020, que quien suscribe la demanda fue acreditada como representante legal de la Organización dentro del procedimiento para constituir partido político nacional.

2.4. Interés jurídico

La recurrente tiene interés jurídico para impugnar los actos que se reclaman, porque derivado de ellos se le impusieron diversas multas, situación que tiene repercusión directa en su esfera jurídica.

2.5. Definitividad

Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que la actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

3. Planteamiento de la controversia

3.1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la recurrente consiste en que se revoque la Resolución impugnada respecto de las conclusiones derivadas del Dictamen consolidado identificadas como 4.6-C1, 4.6-C1A, 4.6-C1B, 4.6-C2, 4.6-C2A, 4.6-C2B y 4.6-C8.²

Sustenta su causa de pedir en las siguientes cuestiones:

Por cuanto a las conclusiones C1, C1A, C1B, C2, C2A y C2B refiere que fueron indebidamente fundadas y motivadas, ya que la documentación soporte observada por la responsable en dichas conclusiones, fue entregada a la autoridad junto con el informe mensual de febrero, así como en la respuesta emitida mediante escrito sin número, del treinta de junio, por el que dio contestación al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4616/2020.

Respecto de la conclusión C8, sostiene que fue incorrecta la acreditación de la conducta puesto que:

- Se cumplió con lo que la norma exigía puesto que los aportantes se encuentran debidamente identificados con la totalidad de la documentación solicitada en la legislación electoral, por lo que la imposición de las multas resulta ilegal y arbitraria.
- No existe norma que obligue a las Organizaciones de Ciudadanos a acreditar el origen lícito de las aportaciones realizadas por sus simpatizantes al ser un ente privado que no cuenta con la infraestructura para ello.
- La autoridad no fue exhaustiva en el estudio de las pruebas, pues debió de allegarse de elementos probatorios para reforzar su dicho, además de que excede sus atribuciones puesto que sólo en aquellos

² En lo sucesivo se identificarán como conclusiones C1, C1A, C1B, C2, C2A, C2B y C8, respectivamente.



casos superiores a \$240,000.00 podía indagar sobre el origen de los recursos lo que en el caso no se da porque los montos eran menores.

Además, en que se vulnera el principio de ilegalidad ya que la Resolución es incongruente entre lo resuelto y la fe de erratas que no fue impactada en la misma, además de que indebidamente sostiene que se “omitió reportar egresos”, a pesar de que fue la autoridad la que no ejerció sus facultades de investigación de manera exhaustiva señalando también que toda la documentación fue registrada en el SIF y que al momento de su revisión.

3.2. Controversia por resolver

La **litis** del presente asunto consiste en determinar, si la responsable fue exhaustiva en el análisis de la documentación aportada por la recurrente respecto de las conclusiones impugnadas.

En segundo lugar, verificar si resultó correcta la acreditación de la conducta relacionada con las aportaciones de personas no identificadas a partir de la existencia de facultades para su investigación, de las diligencias realizadas y de la valoración probatoria realizada en el procedimiento de revisión de informes.

Finalmente, determinar si la Resolución vulnera el principio de legalidad a partir de las consideraciones que expone.

3.3. Metodología

La metodología de estudio en la presente ejecutoria se delimita a razón de los temas siguientes:

- Falta de exhaustividad en faltas formales.
- Inexistencia de la falta por aportaciones de personas no identificadas.
- Vulneración al principio de legalidad.

Lo anterior se abordará en ese orden atendiendo de manera conjunta aquellos planteamientos que guardan relación con aspectos similares a

SUP-RAP-61/2020

partir de lo que se formula en el escrito de demanda, lo que no genera un perjuicio al recurrente puesto que se analizará la totalidad de planteamientos expuestos, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000.³

4. Estudio de fondo

4.1. Falta de exhaustividad en faltas formales

Tesis de la decisión

Los planteamientos de la Organización son **infundados** por una parte e **inoperantes** por otra, ya que no se acredita que en respuesta al oficio de errores y omisiones haya presentado la documentación requerida y, por cuanto a tres conclusiones, la recurrente no precisa planteamiento alguno que confronte lo resuelto por la responsable sino que se limita a mencionar dichas conclusiones.

Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado se hace constar que la autoridad fiscalizadora, en el procedimiento de revisión de los informes mensuales, identifica las conclusiones sancionatorias con los siguientes datos:

Conclusión 4.6-C1. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas celebradas, no obstante, omitió presentar 8 muestras por un monto de \$112,000.00.

Conclusión 4.6-C1A. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas celebradas, sin embargo, no presentó 51 contratos de donación por \$646,351.00.

Conclusión 4.6-C1B. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas, sin embargo, no presentó 4 criterios de valuación por un monto de \$63,500.00.

Conclusión 4.6-C2. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas celebradas, sin embargo, no presentó 59 muestras por \$257,070.00.

³ **Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



Conclusión 4.6-C2A. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas celebradas, sin embargo, no presentó 67 recibos de aportación sin firma por un monto de \$287,860.00.

Conclusión 4.6-C2B. El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de asambleas celebradas, sin embargo, no presentó 83 criterios de valuación por un monto de \$384,780.00.

Mediante el oficio de errores y omisiones⁴ se hicieron del conocimiento de la Organización las siguientes observaciones:

Respecto de las conclusiones que ahora se identifican como C1, C1A y C1B, la autoridad fiscalizadora observó el registro de 51 asambleas realizadas durante febrero de dos mil veinte, las cuales no fueron registradas en la contabilidad de la Organización, por lo que le solicitó lo siguiente:

- En caso de que se tratara de un gasto realizado por la Organización:
 - Los comprobantes fiscales con todos los requisitos que marca la ley.
 - Los contratos de prestación de servicios con todos los requisitos que establece la normativa.
 - Las copias de los cheques o transferencias bancarias correspondientes a los pagos de aquellos gastos que rebasaran la cantidad equivalente a 90 UMA.
- En caso de que se tratara de una aportación:
 - Los recibos de aportaciones en especie de asociados y/o simpatizantes con la totalidad de los datos que establece la normatividad.
 - Los contratos de comodato o donación debidamente firmados en los cuales se especificarán los datos de identificación del aportante y del bien aportado, así como el criterio de valuación utilizado, la fecha y el lugar de entrega.

⁴ Identificado como INE/UTF/DA/4616/2020

SUP-RAP-61/2020

- El documento que avalara el criterio de valuación utilizado.
- La credencial para votar de los aportantes.
- El control de folios de asociados o simpatizantes en especie, de forma impresa y en medio magnético.
- En ambos casos:
 - El Informe mensual sobre el origen y destino de los recursos de la Organización, impreso y magnético.
 - Las correcciones que procedan a su contabilidad para reflejar los ingresos y gastos de asambleas.
 - Las pólizas contables con la documentación soporte correspondiente.
 - Los auxiliares contables y las balanzas de comprobación a último nivel.
 - Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

En respuesta al requerimiento de la autoridad,⁵ la Organización manifestó que, dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, fue imposible presentar la comprobación de las asambleas en el tiempo requerido, sin embargo, se sumaron todos los esfuerzos necesarios para poder presentar en su totalidad la comprobación de las asambleas realizadas en el transcurso de los meses anteriores. Adicionalmente precisó que presentaba la siguiente documentación:

- Relación de asambleas realizadas.
- Formatos resumen de febrero de 2020.
- Controles de folios mensuales de febrero de 2020 (Ajuste y consolidado).
- Pólizas, auxiliares contables y balanza de comprobación de febrero de 2020, así como la balanza consolidada.

⁵ Mediante escrito sin número del treinta de junio de dos mil veinte.



Al respecto, la autoridad fiscalizadora procedió a la verificación de la documentación comprobatoria presentada, así como al análisis de lo manifestado por la Organización determinando que, si bien se habían registrado en la contabilidad la totalidad de las aportaciones que amparaban las asambleas observadas, algunos casos carecían del soporte documental, consistente en muestras de los eventos, criterios de valuación y contratos de donación, como se ilustra a continuación: ⁶

Concepto	Casos	Importe	Conclusión
Muestras	8	\$112,000.00	C1
Contratos de donación	51	\$646,351.00	C1A
Criterios de valuación	4	\$63,500.00	C1B

En ese sentido, al omitir presentar la documentación soporte, la Unidad Técnica consideró no atendida la observación imponiendo las sanciones respectivas mediante la Resolución impugnada.

Ahora bien, por lo que se refiere a las conclusiones identificadas como C2, C2A y C2B, la responsable observó 83 registros por concepto de aportaciones en especie, las cuales carecían del soporte documental respectivo, además de que localizó recibos de aportaciones que no contienen la firma del aportante.

En consecuencia, solicitó a la Organización presentar los recibos de aportación en especie de asociados y/o simpatizantes con la firma de los aportantes, el documento que avale el criterio de valuación utilizado, así como las muestras del bien aportado.

En respuesta al requerimiento de la autoridad⁷ la Organización manifestó que los 83 registros por concepto de aportaciones en especie fueron remitidos mediante el escrito de contestación sin número, de fecha diez de marzo, consistente en la documentación comprobatoria pertinente, así como la firma del aportante en los documentos señalados.

Al respecto, la Unidad Técnica determinó que aun cuando la Organización manifestó que los 83 registros por concepto de aportaciones se remitieron en modo, tiempo y lugar mediante escrito del diez de marzo, esto no la

⁶ El detalle se encuentra en el Anexo 3 del Dictamen consolidado.

⁷ Realizada mediante escrito sin número del treinta de junio de dos mil veinte.

SUP-RAP-61/2020

eximía de presentar la documentación soporte consistente en los recibos de aportación, el criterio de valuación utilizado, así como las muestras de las asambleas, como se detalla a continuación:⁸

Concepto	Casos	Importe	Conclusión
Recibos sin firma del aportante	67	\$287,860.00	C2
Criterio de valuación	83	\$384,780.00	C2A
Muestras	59	\$257,070.00	C2B

Por lo anterior, la autoridad responsable consideró no atendida la observación, imponiendo las sanciones respectivas mediante la Resolución que ahora se impugna.

Cabe mencionar que todas las conclusiones antes mencionadas se sancionaron de forma conjunta como faltas formales.

Planteamientos de la recurrente

La parte recurrente manifiesta que el Dictamen Consolidado carece de exhaustividad puesto que la documentación soporte consistente en muestras, contratos, criterios de valuación y recibos de aportaciones, fue entregada a la autoridad fiscalizadora mediante escrito del 10 de marzo, así como en su respuesta del treinta de junio, por el que dio contestación al oficio de errores y omisiones y al seguimiento de las observaciones.

Consideraciones que sustentan la tesis

Como se adelantó, se considera **infundado** el agravio de la recurrente en relación con las conclusiones C1, C1A y C1B, toda vez que no queda acreditado que la Organización haya cumplido con su obligación de presentar tal documentación ante la responsable conforme se analiza a continuación.

Al respecto, la responsable observó en un primer momento la celebración de 51 asambleas en el mes de febrero, de las cuales no identificó el registro en la contabilidad de la Organización, por lo que le solicitó realizar el registro

⁸ El detalle se encuentra en el Anexo 4 del Dictamen consolidado.



correspondiente, así como presentar la documentación comprobatoria que amparara dichos registros.

En respuesta a la observación, la Organización realizó el registro contable requerido, asimismo, manifestó haber sumado esfuerzos para poder presentar en su totalidad la comprobación de las asambleas en el transcurso de los meses anteriores. Además manifestó presentar diversa documentación como relación de asambleas, controles de folios, pólizas, auxiliares contables y balanza de comprobación.

En consecuencia, la autoridad fiscalizadora valoró la información y documentación presentada por la Organización, determinando que si bien había reconocido el registro contable de las asambleas observadas, en algunos casos no localizó el soporte documental consistente en muestras de los eventos, criterios de valuación, así como contratos de donación, por lo que consideró no atendida la observación.

Ahora bien, ante esta instancia jurisdiccional, la Organización manifiesta haber presentado la documentación requerida por la responsable conforme a lo siguiente:

Respecto de dieciséis asambleas señaladas con “A” en el cuadro siguiente, la Organización señala que las comprobaciones fueron entregadas a la autoridad responsable el diez de marzo, junto con la presentación del informe mensual de febrero de dos mil veinte, sin que ante esta instancia presente documentación que respalde tal afirmación.

Mientras que la documentación comprobatoria relativa a las 35 asambleas restantes, identificadas con “B”, manifiesta que fueron remitidas a la autoridad responsable mediante escrito sin número del treinta de junio, por el cual la Organización dio respuesta al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4616/2020, como se detalla a continuación.

Cons.	Fecha	Ubicación de la Asamblea	Criterio de valuación	Contrato de Donación o Comodato	Muestra	Respuesta de la Organización
1	01/02/2020 11:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.5-TLALPAN	✓	✗	✓	B
2	01/02/2020 12:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.22- IZTAPALAPA	✓	✗	✓	B

SUP-RAP-61/2020

Cons.	Fecha	Ubicación de la Asamblea	Criterio de valuación	Contrato de Donación o Comodato	Muestra	Respuesta de la Organización
3	01/02/2020 16:00	SAN LUIS POTOSÍ Dtto.3-RIOVERDE	✓	✗	✓	B
4	01/02/2020 11:00	QUERÉTARO Dtto.4- SANTIAGO DE QUERETARO	✗	✗	✓	A
5	01/02/2020 17:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.14- TLALPAN	✓	✗	✓	B
6	02/02/2020 12:00	OAXACA Dtto.10- MIAHUATLAN DE	✓	✗	✓	B
7	02/02/2020 12:00	OAXACA Dtto.5- SALINA CRUZ	✓	✗	✓	B
8	02/02/2020 11:00	TAMAULIPAS Dtto.6- CIUDAD MANTE	✓	✗	✓	A
9	02/02/2020 13:00	COLIMA Dtto.2- MANZANILLO	✓	✗	✓	B
10	02/02/2020 17:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.13-	✓	✗	✓	B
11	04/02/2020 17:00	NUEVO LEÓN Dtto.2-APODACA	✓	✗	✓	B
12	07/02/2020 17:30	PUEBLA Dtto.8- CIUDAD SERDAN	✓	✗	✓	A
13	08/02/2020 11:00	NUEVO LEÓN Dtto.11-GUADALUPE	✓	✗	✓	B
14	08/02/2020 11:00	SINALOA Dtto.3- GUAMUCHIL	✓	✗	✓	A
15	08/02/2020 12:00	MÉXICO Dtto.35- TENANCINGO DE DEGOLLADO	✓	✗	✗	B
16	08/02/2020 12:00	TAMAULIPAS Dtto.3- RIO BRAVO	✗	✗	✗	A
17	09/02/2020 12:00	OAXACA Dtto.9- PUERTO ESCONDIDO	✓	✗	✓	B
18	09/02/2020 12:00	YUCATÁN Dtto.1- VALLADOLID	✓	✗	✓	A
19	09/02/2020 12:30	PUEBLA Dtto.12- HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA	✓	✗	✓	A
20	09/02/2020 16:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.7-GUSTAVO A. MADERO	✓	✗	✓	B
21	11/02/2020 19:00	QUERÉTARO Dtto.3- SANTIAGO DE	✓	✗	✗	A
22	15/02/2020 18:00	SONORA Dtto.6-CD. OBREGON	✓	✗	✓	B
23	15/02/2020 12:00	TAMAULIPAS Dtto.4- H. MATAMOROS	✓	✗	✓	A
24	16/02/2020 13:00	GUANAJUATO Dtto.13-VALLE DE SANTIAGO	✓	✗	✓	B
25	16/02/2020 11:30	PUEBLA Dtto.2- CUAUTILULCO	✓	✗	✓	A
26	16/02/2020 12:00	COLIMA Dtto.1- COLIMA	✗	✗	✓	B
27	16/02/2020 12:00	SONORA Dtto.3- HERMOSILLO	✓	✗	✗	A
28	16/02/2020 12:00	TABASCO Dtto.3- COMALCALCO	✓	✗	✓	B
29	19/02/2020 16:30	PUEBLA Dtto.5-SAN MARTIN	✓	✗	✗	A
30	20/02/2020 15:00	OAXACA Dtto.2- TEOTITLAN DE	✓	✗	✓	B
31	21/02/2020 19:00	QUINTANA ROO Dtto.2-CHETUMAL	✓	✗	✓	B
32	22/02/2020 12:00	CHIHUAHUA Dtto.3- JUAREZ	✓	✗	✓	B
33	22/02/2020 13:00	CHIHUAHUA Dtto.9- HIDALGO DEL	✓	✗	✓	B
34	22/02/2020 12:00	NUEVO LEÓN Dtto.6-MONTERREY	✓	✗	✓	B
35	22/02/2020 12:00	SONORA Dtto.5- HERMOSILLO	✗	✗	✓	B



Cons.	Fecha	Ubicación de la Asamblea	Criterio de valuación	Contrato de Donación o Comodato	Muestra	Respuesta de la Organización
36	22/02/2020 14:00	TABASCO Dtto.4- VILLAHERMOSA	✓	✗	✓	B
37	22/02/2020 15:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.8-	✓	✗	✓	B
38	22/02/2020 17:00	BAJA CALIFORNIA SUR Dtto.1-LA PAZ	✓	✗	✓	B
39	22/02/2020 16:00	SINALOA Dtto.6- MAZATLAN	✓	✗	✓	A
40	22/02/2020 17:00	QUERÉTARO Dtto.2- SAN JUAN DEL	✓	✗	✗	A
41	22/02/2020 18:00	NAYARIT Dtto.1- SANTIAGO	✓	✗	✓	A
42	23/02/2020 11:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.24-	✓	✗	✓	B
43	23/02/2020 12:00	CIUDAD DE MÉXICO Dtto.4-	✓	✗	✓	B
44	23/02/2020 12:00	MÉXICO Dtto.1- JILOTEPEC DE ANDRES MOLINA ENRIQUEZ	✓	✗	✓	B
45	23/02/2020 12:00	OAXACA Dtto.4- TLACOLULA DE MATAMOROS	✓	✗	✓	B
46	23/02/2020 12:00	QUINTANA ROO Dtto.1-PLAYA DEL	✓	✗	✓	B
47	23/02/2020 12:00	YUCATÁN Dtto.3- MERIDA	✓	✗	✓	A
48	23/02/2020 17:00	SAN LUIS POTOSI Dtto.4-CIUDAD	✓	✗	✗	B
49	24/02/2020 17:00	QUERÉTARO Dtto.1- CADEREYTA DE	✓	✗	✓	B
50	24/02/2020 19:00	SONORA Dtto.4- GUAYMAS	✓	✗	✓	B
51	24/02/2020 17:00	TABASCO Dtto.1- MACUSPANA	✓	✗	✗	B

Para sustentar su dicho, la Organización adjunta en su escrito de demanda siete imágenes de pantalla en donde se aprecia el presunto envío de correos electrónicos a las cuentas habilitadas por la Unidad Técnica para la recepción de la documentación relativa a la respuesta del oficio de errores y omisiones, remitidos el treinta de junio, en los que se adjuntan igual número de archivos que a decir de la Organización contienen la información que fue observada por la autoridad.

Adicionalmente, proporciona diversos archivos que contienen la documentación comprobatoria que presumiblemente fue entregada a la responsable mediante los correos electrónicos citados.

Como se advierte de las documentales privadas proporcionadas por la recurrente a este órgano jurisdiccional, la Organización remitió vía correo electrónico, diversa documentación que a su decir corresponde a la observada por la autoridad fiscalizadora.

SUP-RAP-61/2020

Por otra parte, cabe destacar que, el INE proporcionó al rendir su informe circunstanciado la documentación que fue remitida por el sujeto obligado en el procedimiento de revisión en medio electrónico, dentro de lo cual se encuentran los escritos emitidos por la Organización en respuesta a los oficios de errores y omisiones, así como la documentación comprobatoria que se adjuntó a estos.

Sin embargo, del análisis al contenido de la respuesta presentada al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4616/2020, resalta el hecho de que la recurrente no expresa haber aportado los contratos, muestras o criterios de valuación requeridos, por el contrario refiere:

RESPUESTA A OBSERVACIÓN 1

Derivado de la observación realizada por esta autoridad, es importante aclarar que dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, fue imposible presentar a esta autoridad la comprobación de las asambleas en el tiempo requerido, sin embargo, se sumaron todos los esfuerzos necesarios para poder presentar en su totalidad la comprobación de las asambleas realizadas en el transcurso de los meses anteriores.

Por lo que se presenta a esta autoridad lo siguiente:

- Relación de asambleas realizadas mediante **Anexo 1**
- Formatos resumen de Febrero de 2020
- Controles de folios mensuales de Febrero de 2020 (Ajuste y consolidado)
- Pólizas contables de Febrero de 2020
- Auxiliares contables de Febrero de 2020
- Balanzas de comprobación de Febrero de 2020
- Balanza Consolidada

Cabe destacar que los sujetos obligados se encuentran constreñidos a presentar la documentación comprobatoria, para lo cual resulta necesario que se precise la totalidad de documentos que al efecto se están exhibiendo.

Por lo tanto, con independencia de la documentación aportada junto con la demanda, esta Sala Superior no puede proceder a realizar un análisis de lo que la responsable entregó cuando fue el sujeto obligado quien no refirió dentro de la documentación detallada que hubiera presentado lo solicitado en el oficio de errores y omisiones.



Esta Sala Superior ha sostenido que en el artículo 293, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización,⁹ se impone a los sujetos obligados en la contestación del oficio de errores y omisiones el deber de presentar de forma pormenorizada las aclaraciones para atender las observaciones hechas durante el procedimiento de fiscalización de informes.

Esto, porque en el modelo vigente de fiscalización resulta trascendente y esencial la presentación oportuna (en tiempo) de la documentación soporte de ingresos y egresos, así como la aportación de los datos puntuales de identificación en el SIF que permita comprobar el debido reporte de las operaciones realizadas o la presentación de aquella documentación cuya presentación es obligatoria junto con la presentación de informes *—entre otros, los estados de cuenta y conciliaciones bancarias—*, con la finalidad de cumplir con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

Esa exigencia de presentar las aclaraciones de manera detallada encuentra su justificación en el hecho de que se trata de un elemento indispensable durante la revisión de los informes que presentan los sujetos obligados, dado que permite a la autoridad fiscalizadora estar en condiciones de verificar si la observación realizada, fue efectivamente subsanada, ya sea aclarándola o rectificándola, mediante la presentación de la documentación e información conducente, a través del SIF.

Esto es, la obligación de proporcionar los datos puntuales para subsanar una observación *-error u omisión técnica-* representa el mecanismo necesario para poder validar la respuesta de los sujetos obligados al permitir la ubicación en el SIF de la información y documentación a la que están obligados a presentar junto con los informes respectivos.

Por lo tanto, si en la respuesta a los oficios de errores y omisiones no se aportan de forma pormenorizada los datos que permitan la identificación y posterior ubicación en el SIF de la documentación cuya presentación resulta

⁹ **Artículo 293.**

Requisitos de formalidad en las respuestas

1. Las correcciones y aclaraciones que realicen los sujetos obligados derivadas de lo señalado en el oficio de errores y omisiones, deberán reflejarse en el Sistema Integral de Fiscalización y detallarse de manera pormenorizada en el oficio que para tal efecto presenten mediante el Sistema, en el que se identifiquen los movimientos realizados, las pólizas y documentos involucrados, así como cualquier otro dato que permita a la autoridad valorar adecuadamente la información presentada.

...

SUP-RAP-61/2020

obligatoria, se obstruye frontalmente el proceso de fiscalización, pues es dentro del plazo concedido cuando se deben presentar de forma detallada las aclaraciones o rectificaciones correspondientes.

Es por ello que este órgano jurisdiccional concluye que resulta irrelevante e intrascendente que ante esta autoridad jurisdiccional acudan los sujetos obligados a presentar la información específica que permita determinar el sitio concreto en el que está alojada en el SIF la información y/o documentación observada, porque ello debió realizarlo ante la autoridad responsable, dentro del plazo concedido para ese efecto.

De estimarse lo contrario, se atentaría contra la finalidad que persigue el actual modelo de fiscalización, consistente en que la autoridad fiscalizadora tenga la posibilidad de identificar los recursos con los que cuentan los sujetos obligados y, con ello, evitar que éstos al reportar una operación sin especificación alguna, impidan la posibilidad de rastrear los recursos económicos involucrados y tener certeza sobre el origen, monto, destino y aplicación del dinero erogado.¹⁰

Si bien tal criterio ha sido aplicado a partir de un análisis del modelo de fiscalización en línea, debe decirse que resulta aplicable puesto que, a pesar de que la información no se presentó en el SIF sino vía correo electrónico, lo cierto es que el precepto a partir del cual se desprende la obligación es igualmente aplicable a partidos políticos que a Organizaciones de Ciudadanos.

Así, la lógica en presentar de manera pormenorizada el detalle de la información que se presenta atiende a la lógica de permitir a la autoridad fiscalizadora el análisis exhaustivo de la información que se está presentando en atención a las observaciones formuladas.

En el caso, se evidencia que el sujeto obligado no atendió tal precisión y, si bien en el oficio detalla diversa información, lo cierto es que de ella no se desprende que hubiera presentado la documentación específica observada

¹⁰ Véase lo resuelto en los SUP-RAP-20/2019, SUP-RAP-107/2019, SUP-RAP-109/2019, SUP-RAP-153/2019 y SUP-RAP-155/2019.



en relación con las conclusiones que en última instancia sancionó el Consejo General.

Además, se advierte que la información presentada en diversos archivos electrónicos en formato pdf no permite la identificación de la documentación requerida a partir de lo cual pudiera reconocer la autoridad contratos, muestras o criterios de valuación para vincularlos con los que le fueron observados como omisos.

Por lo tanto, se considera que no asiste la razón a la recurrente puesto que no cumplió con la obligación establecida en el artículo 293 del Reglamento a fin de permitir a la autoridad verificar si la observación realizada, fue efectivamente subsanada, mediante la presentación de la información que le fue precisada en el oficio de mérito.

De ahí que este órgano jurisdiccional considere **infundado** el planteamiento de la recurrente.

Ahora bien, por lo que se refiere a las conclusiones C2, C2A y C2B, el agravio es **inoperante** ya que si bien la Organización manifiesta que son materia de su impugnación, de su escrito de demanda no se advierte que realice ninguna manifestación que confronte los razonamientos de la autoridad responsable ni presentó documentación ante este órgano jurisdiccional que pudiera generar una modificación en la Resolución controvertida.

4.2. Inexistencia de la falta por aportaciones de personas no identificadas

Tesis de la decisión

Resulta **fundado** el agravio puesto que la responsable no venció la presunción de certeza del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente siendo que, de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era este para identificar si resultaba ilícito, lo que en el caso no realizó.

SUP-RAP-61/2020

Consideraciones de la responsable

En el caso, la responsable observó mediante el oficio de errores y omisiones que se habían realizado diversas solicitudes de información a las autoridades hacendarias, bancarias y fiscales, las cuales consistieron en solicitudes a la CNBV y el SAT, en específico sobre:

- **A la CNBV:** los estados de las cuentas abiertas a nombre de los aportantes que contribuyeron con la Organización del período comprendido del ejercicio 2019 hasta marzo de 2020 que obraran en las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano.
- **Al SAT:** los CFDI emitidos, recibidos y cancelados por los aportantes, las declaraciones anuales del ejercicio fiscal 2018, así como sus datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales; asimismo, se requirieron los comprobantes fiscales de diversas personas morales por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.
- **A la UIF:** Detalle sobre operaciones inusuales, relevantes e internas preocupantes con diversa información sobre los aportantes.

Además, se realizó requerimiento a un aportante. En el oficio respectivo se le solicitó:

- Especificar el tipo de aportación, es decir, si fue comodato, donación, prestación de servicios u otro.
- La fecha de la aportación.
- El monto.
- El criterio de valuación utilizado.
- El folio del recibo expedido por la Organización.



- El folio del documento que acreditara la propiedad de los bienes muebles o inmuebles.
- La descripción del bien aportado.
- Si era afiliado o simpatizante de la Organización.
- Además, se le requirió copia simple de los documentos que acrediten la propiedad del bien aportado, los contratos celebrados y sus modificaciones, facturas o recibos de las operaciones, la documentación en la que consten los bienes o servicios aportados.

De lo anterior, obra constancia de que se obtuvo respuesta del SAT, la CNBV y el aportante.

Con la información obtenida de las autoridades, el INE contrastó la información contable, financiera y fiscal de los aportantes contra la documentación soporte presentada por la Organización advirtiendo lo siguiente:

- En 19 casos no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización.
- No se encontraron CFDIs que acrediten una relación comercial entre los proveedores que prestaron los servicios a la Organización y los aportantes, no obstante que, conforme a la normativa fiscal era un comprobante que debió haberse generado.

La responsable hizo del conocimiento a la recurrente los resultados obtenidos del análisis de la información mencionada sosteniendo que era obligación de las Organizaciones de Ciudadanos entregar la documentación que acreditara el origen lícito de los recursos, ya que ello permite que exista un control de los ingresos recibidos por ellas, y del cual se pueda identificar plenamente la identidad de los aportantes.

Además, le señaló que del cruce de información antes mencionado se desprendería el cuestionamiento sobre el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo revisado, concluyendo que no se tenía

SUP-RAP-61/2020

certeza sobre la plena identificación de los aportantes, lo que le correspondía acreditar a la Organización al recaer sobre ella la carga de la prueba.

Por lo anterior, se solicitó que presentara las aclaraciones que consideraran pertinentes, así como las pruebas que acreditaran su dicho y que permitieran brindar certeza sobre el origen de las aportaciones, en específico, la documentación que acreditara que eran los aportantes presentados por la Organización quienes pagaron por los bienes o servicios.

Al respecto, la Organización atendió el requerimiento manifestando:

- Que no se debió requerir información al SAT en su caso conforme a lo establecido en el Acuerdo INE/CG38/2019 en su Acuerdo Primero, Base III, numeral 4, ya que las aportaciones que le fueron observadas no superaban el monto establecido de \$240,000.00.
- Que los asalariados no necesitaban CFDIs para efectos fiscales, por lo que pudieron no requerirlos.
- Que sí se presentó la documentación exigida por la reglamentación y demás normativa aplicable a las aportaciones en especie.

La valoración de lo expuesto fue realizada en el Dictamen Consolidado a partir de diversas premisas, considerándose relevantes para el caso las siguientes:

- El artículo 119 del Reglamento menciona que los ingresos en especie que reciban las organizaciones de ciudadanos deben cumplir con lo dispuesto en ese ordenamiento jurídico.
- Al respecto, el artículo 107 del Reglamento establece que todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original.



- Los aportantes son personas físicas que entregaron el bien para uso o goce por el tiempo que se contrató o prestaron un servicio y son los que, en consecuencia, donaron esos servicios.
- No obstante, en ejercicio de las facultades de comprobación de la Unidad Técnica se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante, aclarando que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a los previstos en el Reglamento y los acuerdos emitidos con ese propósito.
- La autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.
- Del análisis realizado advirtió la ausencia de elementos que den certeza de que las personas reportadas como aportantes realizaron los pagos a los proveedores o que, al menos, se les haya facturado dicho concepto.
- Resulta incorrecta la apreciación de la organización respecto a que esta autoridad le está imponiendo cargas adicionales a las que está obligada de acuerdo con la reglamentación electoral, pues desde el momento en que aceptó, toleró y reportó ingresos por la vía de aportaciones en especie se sometió a dar cumplimiento al marco jurídico existente y transparentar el origen real de dichas aportaciones.
- Considerar lo contrario conlleva a validar que por la vía de los ingresos en especie se oculte la fuente verídica de la aportación y, con ello, que permeen en el proceso de creación de un nuevo partido político fuentes de ingresos prohibidas.
- La Organización tiene la carga de la prueba y, por ello, la obligación de dar certeza del origen de los recursos que recibió para financiar los actos constitutivos de una nueva figura de la relevancia que se ha comentado; en el caso quedó demostrado que el origen reportado

SUP-RAP-61/2020

de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la Organización pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades.

- El hecho de que las operaciones de la Organización no superan el límite establecido en el Acuerdo INE/CG38/2019 no limita la exhaustividad que rige el actuar de esa autoridad, pues conforme a los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) y 200 de la Ley General, la Unidad Técnica debía vigilar la licitud de los recursos empleados por los sujetos obligados por lo que estaba habilitada a realizar los requerimientos lo cual se guiaba por diversas normas de auditoría.
- Al llevar a cabo el estudio y análisis de la documentación, en concatenación con la información obtenida del sistema bancario y fiscal mexicano, se pudo acreditar de manera presuntiva que las operaciones no fueron pagadas por los aportantes.
- El Reglamento establece en su artículo 332, numeral 2, que al no localizar alguna persona que haya extendido comprobantes de ingresos o egresos, los sujetos obligados deben proporcionar la información necesaria para acreditar la veracidad de las operaciones.
- No se impuso carga adicional a la Organización pues lo que se requirió fue que comprobara los ingresos recibidos mediante financiamiento privado, de los cuales había que tener certeza de su origen lo que no realizó y tampoco se pudo acreditar de la información obtenida por la autoridad.

Así, la responsable concluyó que, de la verificación a la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales, no se identificaba que los aportantes efectuaron el pago por los bienes y servicios prestados en beneficio de la Organización por aportaciones en especie, por lo que se desconocía la identidad del aportante que realmente efectuó el pago en 13 casos.

En mérito de lo que detalló, la autoridad no localizó elementos que le permitieran estar en condiciones de conocer realmente cuál fue el origen de

\$139,860.00 (ciento treinta y nueve mil ochocientos sesenta pesos 00/100 m.n.) correspondientes a un total de 13 aportaciones en especie.

Planteamientos de la recurrente

La Organización alega que fue incorrecto que se sancionara por la presunta aportación de personas no identificadas puesto que dio cumplimiento con lo que la norma exige puesto que los aportantes se encuentran debidamente identificados y se presentó la totalidad de la documentación solicitada en la legislación electoral, por lo que la imposición de las multas resulta ilegal y arbitraria.

Además, alega en lo particular que:

- Los registros se encuentran identificados con contratos, donación, control de folios, credencial para votar, cotizaciones y muestras debidamente requisitados y apegados a la normatividad.
- La autoridad no fue exhaustiva en el estudio de las pruebas, pues debió de allegarse de elementos probatorios para reforzar su dicho.
- No existe norma que obligue a las Organizaciones de Ciudadanos a acreditar el origen lícito de las aportaciones realizadas por sus simpatizantes al ser un ente privado que no cuenta con la infraestructura para ello.
- El proceder de la responsable excede sus atribuciones puesto que sólo en aquellos casos superiores a \$240,000.00 podía indagar sobre el origen de los recursos lo que en el caso no se da porque los montos de todas las aportaciones registradas fueron menores a tal cifra.
- La Organización no se encuentra facultada para llevar a cabo la búsqueda en las cuentas bancarias de sus aportantes.

Consideraciones que sustentan la tesis

Vale la pena considerar tanto el marco jurídico que rige el procedimiento de revisión, como las aportaciones en especie, y también algunas generalidades por cuanto al procedimiento citado a partir de lo que esta Sala Superior ha establecido en distintos precedentes.

Presentación de informes y procedimiento de revisión

Las etapas que conforman el procedimiento de revisión de los informes mensuales de las Organizaciones de Ciudadanos se desarrollan conforme a lo que se describe a continuación.¹¹

El artículo 196, numeral 1 de la Ley General señala que la Unidad Técnica es el órgano encargado de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los sujetos obligados respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, mientras que el artículo 199 establece que la Unidad Técnica tendrá la facultad de fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las Organizaciones de Ciudadanos, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al INE.

El artículo 11, numeral 2 de la Ley de Partidos, así como el artículo 22 y 273, numeral 1, del Reglamento establecen que las Organizaciones de Ciudadanos deberán presentar ante el INE los informes de ingresos y gastos mensuales dentro de los primeros diez días de cada mes, a partir del mes en que manifestaron su propósito de constituirse en partido político y hasta la resolución sobre la procedencia de su registro.

Por su parte el artículo 3 del Reglamento señala como sujetos obligados a las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político nacional, asimismo, señala que los informes que deben presentar son los que se establecen en la Ley de Partidos y la Ley General.

¹¹ Se hace notar que, adicionalmente a lo establecido en los artículos que se describen, el Consejo General y la Comisión de Fiscalización emitieron diversos acuerdos que resultaron aplicables dentro del marco jurídico relativo al procedimiento de fiscalización.



En ese sentido, el artículo 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento establece que las organizaciones de ciudadanos presentarán en forma impresa y en medio magnético los referidos informes mensuales.

Al respecto, el artículo 272 del Reglamento establece que las Organizaciones de Ciudadanos presentarán sus informes conforme lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2 de la Ley de Partidos, así como 236, numeral 1, inciso b), del Reglamento.

Por su parte, en el artículo 274 del Reglamento se describe la información y documentación que las Organizaciones de Ciudadanos deberán remitir a la Unidad Técnica junto con sus informes mensuales, dentro de la cual se contiene toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización, incluyendo las pólizas correspondientes.

Ahora bien, de toda la información que presenten estas organizaciones y que obra en el informe respectivo, la Unidad Técnica cuenta con un plazo de veinte días para revisarla, el cual empezará a computarse al día siguiente de la fecha límite para su presentación.¹²

Asimismo, el artículo 291 del Reglamento establece que el proceso de fiscalización deberá prever lo siguiente:

- La elaboración de un oficio de errores y omisiones respecto de cada informe presentado.
- La generación de un oficio de errores y omisiones que comprenda el seguimiento a las observaciones realizadas respecto de los informes mensuales presentados a partir del mes que informaron su propósito de constituir un partido político y hasta el mes en que presenten formalmente la solicitud de registro.
- La generación de un oficio de errores y omisiones que comprenda el seguimiento a las observaciones realizadas a los informes mensuales presentados a partir del mes siguiente al de la solicitud

¹² Artículo 289 del Reglamento.

SUP-RAP-61/2020

de registro, hasta el mes en que se resuelva sobre la procedencia de registro.

- La Unidad Técnica otorgará un plazo de diez días hábiles a efecto que las Organizaciones de Ciudadanos presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.
- Una vez transcurrido el plazo antes descrito, la Unidad Técnica contará con veinte días hábiles para presentar el Dictamen y la Resolución respectiva a la Comisión de Fiscalización, para que, en un plazo máximo de diez días, sea presentado para su aprobación al Consejo General.

Por su parte el artículo 442 de la Ley General señala a las Organizaciones de Ciudadanos como sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a la propia ley.

Cabe mencionar que, a fin de acreditar debidamente el origen de los recursos, la Unidad Técnica cuenta con la posibilidad de realizar requerimientos a las autoridades correspondientes para lo cual no está sujeta a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.¹³

Por su parte, el artículo 331 del Reglamento faculta a la Unidad Técnica para requerir a las personas físicas y morales, información relativa a las operaciones celebradas con los sujetos obligados.

En concordancia, el artículo 56, numeral 1 del mismo Reglamento señala que con la finalidad de verificar la veracidad de las operaciones reportadas por lo sujetos obligados la Comisión de Fiscalización, a través de su Unidad Técnica podrá solicitar de manera fundada y motivada a la CNBV toda la información relativa a contratos de apertura, cuentas, depósitos, servicios, cancelación y cualquier tipo de operación activa, pasiva y de servicios que mantengan con las entidades financieras.

Además, el numeral 4, apartado III del Acuerdo INE/CG38/2019 reconoce la posibilidad de realizar circularizaciones a las autoridades competentes en

¹³ Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 195, numeral 3; y 200, numeral 1; en relación con los artículos 190, numeral 3; y 192, numeral 1, inciso m), todos de la Ley General.



aquellas aportaciones relevantes o inusuales superiores a doscientos cuarenta mil pesos.

Conforme con tal numeral, la finalidad de tales circularizaciones en verificar la capacidad económica del donante corresponda con el monto de la aportación y, en caso de que no exista esa correspondencia, primero se analizará, para fines electorales, como una posible aportación de entre prohibido y, de acreditarse, sancionarse a los sujetos obligados como aportación de persona no identificada.

Régimen de las aportaciones

Las Organizaciones de Ciudadanos, dentro del proceso de constitución de partidos políticos nacionales pueden financiar sus actividades únicamente con recursos de índole privado al no recibir financiamiento público,¹⁴ lo que se detalla en el artículo 119 del Reglamento que reconoce como sus ingresos dos formas de aportaciones o donativos: en efectivo y especie; los que realizan sus asociados y simpatizantes realicen de forma libre y voluntaria siendo éstas personas físicas con residencia en el país.

Al respecto, el artículo 19, numeral 2, del Reglamento establece que las entradas de efectivo son operaciones que provocan aumentos en los saldos, mientras que las salidas de efectivo provocan su disminución; mientras que el artículo 105 del Reglamento reconoce cuáles son consideradas aportaciones en especie.

Adicionalmente, de conformidad con el Acuerdo INE/CG38/2019, tales organizaciones sólo pueden financiarse de acuerdo a las reglas de financiamiento privado establecidas, esto es mediante:

- Aportaciones de asociados.
- Aportaciones de simpatizantes.

¹⁴ Lo que además de la falta de previsión Constitucional y legal, se desprende de la especificación realizada por el Consejo General en el Acuerdo INE/CG38/2019 en cuyo apartado I. De los Ingresos, numeral 1, en el que menciona expresamente que no tienen derecho a recibir financiamiento público.

SUP-RAP-61/2020

- Autofinanciamiento.

El artículo 96 del Reglamento, numeral 1, establece que todos los ingresos recibidos por los sujetos obligados deberán estar sustentados con la documentación original y ser reconocidos y registrados en su contabilidad.

Además, en su numeral 2, dicho precepto señala que los ingresos se registrarán contablemente cuando se reciban; en el caso de efectivo, cuando se realice el depósito en la cuenta bancaria o cuando se reciba el numerario; los que se reciban en especie, cuando se reciba el bien o la contraprestación.¹⁵

Respecto de las aportaciones en efectivo, el Reglamento establece que deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos¹⁶ y deberán documentarse con:¹⁷

- Original de la ficha de depósito o comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.
- El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.
- Los ingresos derivados de autofinanciamientos, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con un control de folios de autofinanciamiento el cual se presentará durante los diez días hábiles posteriores al mes que se reporte y deberá incluir la siguiente información: número de recibo, fecha y descripción del evento o actividad, lugar en que se llevó a cabo y el monto obtenido.

Por su parte, los ingresos en especie de las Organizaciones de Ciudadanos, deben cumplir con lo dispuesto en el Reglamento siendo tales:¹⁸

¹⁵ En el mismo sentido se pronuncia el apartado III del Acuerdo INE/CG38/2019.

¹⁶ Artículo 119, numeral 1, en relación con el 102, numeral 1, del Reglamento.

¹⁷ Artículo 103, del Reglamento, así como el numeral 4, apartado I, del Acuerdo INE/CG38/2019.

¹⁸ Artículo 105 del Reglamento.



- Las donaciones de bienes muebles o inmuebles.
- El uso de los bienes muebles o inmuebles otorgados en comodato.
- La condonación de la deuda principal y/o sus accesorios a favor de los sujetos obligados distintas a contribuciones.
- Los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con algunas excepciones.
- Los servicios prestados a los sujetos obligados que sean determinados por la Unidad Técnica por debajo del valor de mercado.

Al respecto, el artículo 107, numerales 1 y 3, del Reglamento¹⁹ establecen la documentación comprobatoria que debe presentarse para los ingresos en especie, refiriendo la siguiente:

- Contratos escritos que contengan cuando menos:
 - Los datos de identificación del aportante y del bien aportado
 - El costo de mercado o estimado del bien o servicio
 - La fecha y lugar de entrega
 - El carácter con el que se realiza la aportación.
- Por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos que cumplan con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

Ahora bien, por cuanto al financiamiento existen algunas restricciones trazadas en el artículo 121, del Reglamento, en relación con el 54 de la Ley de Partidos, así como en el Acuerdo INE/CG38/2019 en el sentido de prohibir la recepción de aportaciones, entre otros, de los siguientes sujetos:

¹⁹ Precepto aplicable de forma directa y por referencia en el numeral 4, segundo párrafo, del apartado I, del Acuerdo INE/CG38/2019.

SUP-RAP-61/2020

- Entes públicos.
- Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
- Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.
- Personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Empresas mexicanas de carácter mercantil y personas físicas con actividad empresarial.
- Personas morales.
- Personas no identificadas.

Generalidades del procedimiento de revisión de informes

Esta Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los sujetos obligados para la realización de sus fines, de ahí que, su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a tales sujetos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la participación democrática en el sistema de partidos.

Bajo la premisa de que los sujetos obligados apliquen el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y de sujetar los gastos asociados a adquisiciones a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos administrativos por los órganos del INE cumple con la



finalidad y tarea Constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos involucrados en la materia electoral.²⁰

La fiscalización electoral dentro del modelo mexicano se encuentra integrada por dos tipos de procedimientos, uno de ellos el de revisión de informes, el cual tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en sus respectivos informes, de manera que la autoridad ejerce una **facultad comprobatoria** con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de sus recursos.

Así, frente a un ingreso o gasto debidamente reportado, la autoridad califica como válido el reporte del sujeto obligado y cumplidas sus obligaciones en la materia dando por concluido el procedimiento mediante una determinación en la que se declara satisfactorio el reporte de ingresos y gastos.

En cambio, cuando la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo **diligencias comprobatorias**, mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados, en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos, a través de los oficios de errores y omisiones, a fin de que éstos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

Para tal proceder, la autoridad administrativa electoral, específicamente la Unidad Técnica, está sujeta a determinados plazos conforme al tipo de informe de que se trate para formular el denominado *dictamen consolidado*, en el que se contienen las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas, y el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones presentadas por los partidos políticos.

Posteriormente, a partir de las observaciones no subsanadas por los sujetos obligados, expuestas en el dictamen consolidado, el Consejo General emite una *resolución* en los plazos establecidos en la normativa, en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, respecto de errores e

²⁰ Similar criterio se adoptó en la sentencia emitida dentro del expediente SUP-RAP-441/2016.

SUP-RAP-61/2020

irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

Conforme con lo anterior, el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los entes fiscalizados conforme a sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en cuyo procedimiento puede realizar diversas diligencias para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, sin embargo, de origen la función fiscalizadora se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes.

De esta forma, en tales procedimientos administrativos la carga de la prueba de acreditar que, efectivamente, se han cumplido con las obligaciones impuestas en materia de fiscalización de los recursos, recae sobre el propio sujeto obligado.

En dicho procedimiento se debe respetar la garantía de audiencia, que se traduce en la obligación de la autoridad de comunicar a los sujetos obligados, los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, lo que se agota al vencer el plazo establecido en la norma para que los sujetos obligados subsanen las observaciones ahí formuladas, o bien manifiesten lo que a su interés convenga, es decir, en esa etapa la carga probatoria sigue a cargo del sujeto obligado.

Así, el procedimiento de revisión de informes se constriñe a la verificación y comprobación de la información reportada por los sujetos obligados, por lo que la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones corresponde a estos puesto que, ante alguna irregularidad, inconsistencia o error del reporte, son tales entes quienes deben subsanar, aclarar o rectificar y, en caso de no hacerlo, se actualizará la infracción relativa.

Lo anterior, en la inteligencia que, si bien la autoridad lleva a cabo una serie de diligencias como prevenciones o requerimientos, estas se formulan para garantizar el derecho de audiencia de los sujetos fiscalizados.²¹

Expuesto lo anterior, a continuación se abordarán los planteamientos de la recurrente.

Análisis del caso

Resulta esencialmente **fundado** el agravio de la recurrente puesto que no existen elementos que desvirtúen la presunción de certeza respecto de la identidad de los aportantes que en grado suficiente permitan concluir que la aportación se realizó por personas diversas a las reportadas como a continuación se expone.

En el caso, la conclusión se refiere a diversas aportaciones reportadas por la Organización, en las cuales se identificó quiénes eran los aportantes con la documentación comprobatoria exigida por la norma.

Sin embargo, la responsable realizó una observación a partir de información que obtuvo por solicitudes de información al SAT y a la CNBV la cual, al ser contrastada con los datos reportados por la recurrente, en algunos casos **generó indicios** sobre la falta de capacidad económica de los aportantes para realizar las aportaciones registradas y, en la totalidad de ellos, sobre que no existía documentación o evidencia que permitiera acreditar que el pago se realizó por las personas que fueron reportadas como aportantes.

Tal situación permitió a la autoridad concluir, agotado el derecho de defensa del cual no se obtuvo información adicional para estos casos, que no existía certeza en el origen real de los recursos aportados, pues no habían sido los aportantes registrados quienes realmente realizaron los pagos.

No obstante, la responsable llega a tal conclusión a partir de pruebas que resultan insuficientes para acreditar la conducta sancionada, ya que no

²¹ Similares consideraciones se sostuvieron al emitir la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-687/2017 y acumulados.

SUP-RAP-61/2020

logran desvirtuar que las personas registradas fueron quienes efectivamente realizaron la aportación como a continuación se razona.

La observación formulada por la responsable deriva de **aportaciones en especie** las cuales tienen una regulación específica puesto que, a partir de lo establecido en los artículos 119, en relación con los artículos 105 y 107 del Reglamento, se reconoce la posibilidad de que se reciban ingresos de este tipo por simpatizantes y afiliados los cuales deben ser comprobados mediante la siguiente documentación:

- Contratos escritos que contengan cuando menos los datos de identificación del aportante y del bien aportado, el costo de mercado o estimado del bien o servicio, la fecha y lugar de entrega; y el carácter con el que se realiza la aportación.
- Además, por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos que cumplan con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

Es decir, cada una de las aportaciones recibidas en especie por la Organización debían registrarse en su contabilidad, soportándose con la documentación antecitada a fin de dar cumplimiento al régimen de comprobación que se exige inicialmente, de lo que la responsable **puede tener certeza** respecto del tipo de bien o servicio aportado, las condiciones en que se aporta, la identidad del aportante y el monto estimado de la operación.

Lo anterior, contemplando que la aportación debe realizarse por una persona o ente jurídico no impedido para ello, conforme al artículo 121 del Reglamento.

Ante tal contexto de obligaciones para la Organización, debe decirse que la responsable, al analizar la documentación presentada, no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de las 19 aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, **se dio cumplimiento** con la norma que específicamente rige para el caso de las aportaciones en especie puesto que, en lo que interesa, sí identificó claramente quiénes fueron los aportantes por lo que había certeza del origen de los recursos.



Sin embargo, la responsable desplegó sus facultades de comprobación para indagar respecto del origen de los recursos utilizados para el pago de los bienes y servicios aportados derivado de lo cual la responsable determinó conceder la oportunidad de defensa a la Organización.

Tal situación es relevante por dos cuestiones: primero, porque fue a partir de este requerimiento que se le informó a la recurrente de la posible irregularidad detectada consistente en que no existía certeza sobre el origen real de los recursos empleados para pagar las aportaciones que recibió; segundo, porque ello generó una indagación adicional a partir de un ilícito distinto que la responsable debía acreditar fehacientemente.

Es así en tanto en un primer momento la conducta que se presenta en el procedimiento de revisión es la recepción de aportaciones en especie y la verificación de gabinete realizada por la Unidad Técnica giró en torno a tal conducta la cual, como se ha señalado, se encontró comprobada conforme a la normativa aplicable.

Este reporte documentado en concordancia con la exigencia reglamentaria **genera una presunción de certeza** en relación con los elementos de la aportación como lo son: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico; es decir, se presume que, en el caso, los aportantes son las personas identificadas por la Organización.

Dicha presunción se establece a partir del cumplimiento de las disposiciones que el propio Consejo General establece en uso de su facultad reglamentaria por lo que, al atender el mandato fijado en el Reglamento, se constituye en una **presunción de legalidad** sobre las operaciones reportadas y, con ello, sobre la debida rendición de cuentas de los sujetos obligados dado que fueron los elementos que inicialmente estableció como necesarios la responsable para la validez de tales operaciones.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en el Acuerdo INE/CG38/2019 se estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones conforme al cual:

SUP-RAP-61/2020

- Para registrar y documentar los ingresos por aportaciones en especie, se debería observar y cumplir lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento²² (consideración 35, así como punto de acuerdo Primero, fracción I, numeral 4, último párrafo).
- En cuanto al método de comprobación, en caso de que la Unidad Técnica advirtiera aportaciones relevantes o inusuales, superiores a \$240,000.00, se realizaría la circulación pertinente con las diversas autoridades hacendarias (punto de acuerdo Primero, fracción III).
 - Si el monto de la operación no correspondía con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizaría como posible aportación de un ente prohibido.
 - La determinación emitida por las autoridades hacendarias se debería hacer del conocimiento de la autoridad electoral a la brevedad para que, en caso de no existiera correspondencia entre el origen y destino del recurso, se sancionara a los sujetos obligados implicados por la aportación de persona no identificada.

Esto es importante puesto que fija un estándar para la verificación de los recursos que recibieron las Organizaciones de Ciudadanos a partir del cual existían diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.

Es decir, cuando se tuviera una operación superior a los \$240,000.00, la responsable procedería de la forma establecida en el citado Acuerdo

²² **Artículo 107.**

Control de los ingresos en especie

1. Las aportaciones que reciban en especie los sujetos obligados deberán documentarse en contratos escritos que cumplan con las formalidades que para su existencia y validez exija la ley aplicable de acuerdo a su naturaleza, mismos que además deberán contener, cuando menos, los datos de identificación del aportante y del bien aportado, así como el costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio, la fecha y lugar de entrega, y el carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza y con independencia de cualquier otra cláusula que se requiera en términos de otras legislaciones.

2. En caso de que el valor de registro de las aportaciones en especie declarado por el sujeto obligado, no corresponda al valor nominal o bien no se haya aplicado lo establecido en el numeral 7 del artículo 25 del presente Reglamento, la Comisión a través de la Unidad Técnica, podrá ordenar que sea determinado de conformidad con lo establecido en el artículo 26 del presente Reglamento.

3. Por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos específicos, cumpliendo con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.



mediante circularizaciones con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes.

De no contar con elementos que generaran congruencia entre dicha capacidad económica y los montos de aportaciones, se presumiría que se estaba frente a aportación de personas no identificadas.

Sin embargo, cuando las operaciones no excedieran la cifra señalada, la responsable debía vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando como aportación.

Por ello, al cumplir con los distintos elementos que prevén las disposiciones aplicables en materia de comprobación de ingresos y siempre que la aportación fuese menor al monto establecido por el Consejo General, la operación se encontraba amparada por el principio de los actos válidamente celebrados al atender a las reglas establecidas por ese órgano electoral y, por lo tanto, se podía inferir que la Organización se condujo en cumplimiento a la rendición de cuentas que debía acatar.

Ello no necesariamente conlleva validar las operaciones registradas puesto que tal presunción de certeza puede ser derrotada si la responsable acredita mediante el despliegue de sus facultades de comprobación una irregularidad diversa relacionada con las aportaciones involucradas, como en el caso sucede, **al atribuir un ilícito electoral** consistente en recibir aportaciones de personas no identificadas lo que requerirá de la acreditación de tal conducta mediante pruebas idóneas y pertinentes.

Sobre las presunciones cabe destacar lo que esta Sala Superior ha sostenido, al resolver el SUP-RAP-687/2017 y acumulados en el sentido de que son: *"...un juicio lógico del legislador o del juez, en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho, con fundamento en las máximas generales de la experiencia, que le indican cual es el modo normal como se suceden las cosas y los hechos..."*.²³

²³ Definición de Francesco Carnelutti. Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial, Tomo II, 5ª ed, Editorial Temis, Colombia 2006, págs. 677-678.

SUP-RAP-61/2020

Ahora bien, las presunciones legales (género) pueden o no admitir prueba en contrario o, conocidas en la Doctrina como *iuris tantum* e *iuris et de iure* (especies).

Citando a Devis Echandía, cuando la presunción es creada por el legislador, sea *iuris tantum* o *iuris et de iure*, se considera definitivamente cierto el hecho (en las últimas) o, provisionalmente, mientras no se suministre prueba en contrario (en las primeras).²⁴

Conforme a lo anterior y en relación con el caso que nos ocupa, se está ante una presunción *iuris tantum* respecto de la certeza en los elementos que circundan las aportaciones en especie reportadas –como lo es la identidad de los aportantes– cuando los sujetos obligados proporcionaron los elementos que la norma exige para dar cumplimiento a las reglas en materia de comprobación y rendición de cuentas.

Esto es, si la Organización de Ciudadanos entrega al INE los contratos que amparan la aportación en especie, en los que consten los datos de identificación de los aportantes, así como del bien o servicio aportado en especie, y los respectivos recibos emitidos, **se presume que tales aportaciones en especie provienen de los sujetos identificados en la documentación soporte.**

No obstante, dicha presunción admite prueba en contrario por lo que, atendiendo al principio dinámico de la prueba, correspondería al INE acreditar la irregularidad que a su vez presume a partir de los elementos de que se allegue en uso de sus amplias facultades de comprobación y verificación.

Ello no desconoce que, al encontrarnos dentro de un procedimiento de revisión de informes, **la carga de acreditar la licitud y completitud de lo reportado recae en el sujeto obligado, en este caso, en la Organización, sin embargo, cuando el INE decide ejercer sus atribuciones para investigar y comprobar más allá de los documentos**

²⁴ Ídem.



presentados por el sujeto fiscalizado, excepcionalmente las cargas probatorias se revierten.

Lo anterior porque el sujeto obligado **atendió originalmente a lo exigido por el INE en el Reglamento aplicable** por lo que la autoridad fiscalizadora debe entonces desvirtuar la presunción de certeza de lo reportado mediante todos los elementos que fehacientemente permitan acreditar su ilicitud.

¿Qué hizo la autoridad responsable?

La forma en que procedió la responsable se sujetó a lo siguiente:

Inicialmente, la Unidad Técnica, como órgano del Consejo General encargado de la fiscalización de las Organizaciones de Ciudadanos, solicitó información a la CNBV respecto de los estados de las cuentas abiertas a nombre de los aportantes que contribuyeron con la Organización del período comprendido del ejercicio 2019 hasta marzo de 2020 que obraran en las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano.

A su vez, solicitó al SAT los CFDI emitidos, recibidos y cancelados por los aportantes, sus declaraciones anuales del ejercicio fiscal 2018, así como datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales; asimismo, se requirieron los comprobantes fiscales de diversas personas morales por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Finalmente, se solicitó a la UIF el detalle sobre operaciones inusuales, relevantes e internas preocupantes con diversa información sobre los aportantes.

Por cuanto a personas físicas, se realizó el requerimiento de información a un aportante en relación con las características de la aportación y, específicamente, se le pidió copia simple de los documentos que acreditaran la propiedad del bien aportado, los contratos celebrados y sus modificaciones, facturas o recibos de las operaciones, así como la documentación en la que consten los bienes o servicios aportados.

SUP-RAP-61/2020

A partir de las respuestas del SAT y la CNBV,²⁵ el INE realizó una confrontación de datos que se refleja en los Anexos 3 y 3.1 del Dictamen Consolidado, en los cuales identificó:

- Información sobre cuentas bancarias de los diecinueve aportantes, respecto de ocho instituciones bancarias, vinculadas con diecinueve productos distintos, es decir, tipos de cuenta.
- Saldos que arrojan los estados de cuenta bancarios de dichos aportantes.
- La inexistencia de CFDI de las operaciones vinculadas con las aportaciones.

Tal información la hizo del conocimiento de la recurrente a partir de sus conclusiones, las cuales se pueden resumir en lo siguiente:

- No se localizó el pago de los servicios contratados en forma bancarizada.
- En ningún caso hubo comprobante fiscal de la operación.
- A partir de lo anterior, no se tenía certeza sobre la plena identificación de los aportantes.

Estos fueron los elementos que sirvieron de base para que ejerciera su derecho de defensa la recurrente sin que se realizara algún requerimiento adicional conforme a lo que consta en el expediente.

Análisis de la presunción a partir de los elementos con que contó la responsable

Como se anticipó, esta Sala Superior considera que los elementos a partir de los cuales la autoridad administrativa electoral pretendió sustentar una

²⁵ Obra también respuesta de uno de los dos aportantes sin que la responsable formule consideración alguna en el Dictamen Consolidado.



infracción a la normativa no permiten vencer la presunción de validez de la aportación y, con ello, de certeza respecto de la identidad de los aportantes.

Si a partir de los datos con que contaba la responsable consideró que las aportaciones no fueron realizadas por las personas identificadas al reportar las aportaciones, era la misma responsable quien debía demostrar tal cuestión para vencer la presunción de certeza de lo reportado con todos los elementos a su alcance y los que en uso de sus atribuciones consideró pertinente allegarse.

Es decir, debía acreditar fehacientemente que no fueron las personas identificadas las que, efectivamente, destinaron recursos propios al pago de los servicios aportados para poder concluir sin duda alguna que tales personas no pagaron, sino que se trató de una simulación conforme a lo que la responsable determinó.

Para analizar el contexto del problema debemos partir de que el hecho controvertido consiste en si los elementos de prueba de que se allegó la autoridad administrativa electoral, en ejercicio de sus facultades amplias de fiscalización, son suficientes para desvirtuar la identidad reportada por la Organización a fin de acreditar el origen de los recursos en estricto cumplimiento a la normativa.

En ese sentido, la responsable parte del hecho conocido, consistente en la ausencia de registro bancario y fiscal que respaldaran el pago de los bienes o servicios que fueron aportados, lo que advirtió de la documentación proporcionada por las entidades bancarias y la autoridad hacendaria, considerando ello en grado suficiente para desvirtuar la identidad de los aportantes que reportó la Organización.

No obstante, debe tomarse en cuenta que el hecho conocido debe, cuando menos, ser lo suficientemente consistente y tener el *peso* necesario para llegar al hecho desconocido que es la identidad real de los aportantes y, con ello, vencer la presunción de certeza en lo reportado a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento.

Ante tal escenario, debe acreditarse un vínculo entre ambos hechos a partir ya sea de la prueba directa o de pruebas indirectas, que permitan confirmar

SUP-RAP-61/2020

la hipótesis jurídica bajo estudio de forma unívoca; en el presente asunto, la responsable pretendía acreditar que las personas identificadas como aportantes no lo fueron en realidad.

En el caso se está ante la presencia de indicios establecidos por la responsable, respecto de los cuales Devis Echandía señala que son hechos conocidos, de los cuales se induce otro hecho desconocido, mediante un argumento probatorio que de aquellos se obtiene, en virtud de una operación lógico crítica basada en normas generales de la experiencia o en principios científicos o técnicos.²⁶

En el indicio, la fuente de prueba se identifica con el medio probatorio, debido a que aquella se manifiesta por sí misma (el hecho indicador es su propio medio de expresión, aunque debe ser probado por otro medio, como inspección o testimonios, sin que esto excluya su propia individualidad).²⁷

Para que **se configure** la prueba indiciaria, es necesario verificar la existencia de los elementos siguientes.²⁸

- Debe existir prueba plena del hecho indicador, y que el hecho probado tenga alguna significación probatoria respecto al hecho que se investiga, por existir alguna conexión lógica entre ellos.
- Es indispensable que no estén viciados de nulidad, y que las pruebas del hecho indicador o indiciario hayan sido decretadas y practicadas o presentadas y admitidas en forma legal.
- Que no se hayan utilizado pruebas ilícitas o prohibidas por la ley, para demostrar el hecho indicador; además, es necesario que no exista una nulidad del proceso, que vicie las pruebas del indicio y que la ley no prohíba investigar el hecho indicador o el indicado.

Por otra parte, para que haya **eficacia probatoria**, es indispensable:

²⁶ Devis Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. 2017. Colombia: Temis. Tomo II, P.587.

²⁷ *Ibidem*, pág.588

²⁸ *Ibidem*, pág.613-622



1. Que la prueba indiciaria sea conducente respecto del hecho investigado;
2. Que se haya descartado la posibilidad de que la conexión entre el hecho indicador y el investigado sea aparente, por obra de la casualidad;
3. Que se haya descartado la posibilidad de la falsificación del hecho indiciario por obra de terceros o de las partes;
4. Que la relación de causalidad aparezca clara y cierta entre el hecho indicador (o el conjunto si son varios indicios contingentes) y el indicado;
5. Que se trate de una pluralidad de indicios, si son contingentes;
6. Que los indicios contingentes sean graves, concurrentes o concordantes y convergentes;
7. **Que no existan contra indicios que no puedan descartarse razonablemente;**
8. **Que se hayan eliminado razonablemente las otras posibles hipótesis y los argumentos o motivos infirmantes de la conclusión adoptada;**
9. Que no existan pruebas de otra clase que infirmen los hechos indiciarios o que demuestren un hecho opuesto al indicado por aquéllos; y
10. Que se haya llegado a una conclusión precisa y segura basada en el pleno convencimiento del juez.²⁹

La certeza de la prueba indiciaria debe ser siempre el resultado de un examen crítico-lógico de los hechos indiciarios, basado en los principios de causalidad e identidad y en las reglas generales o técnicas de la experiencia

²⁹ *Ibidem*, pág.623-661

SUP-RAP-61/2020

y, a su vez, deben ser probados por otros medios, se le debe vincular a una regla de experiencia, para deducir un argumento probatorio lógico-crítico.³⁰

Considerando lo expuesto por el tratadista colombiano, para acreditar la prueba de indicios se requiere un análisis minucioso de los indicios con que se cuenta, y verificar la forma en que estos pueden encontrar solidez en su administración, así como por la forma en que se obtuvieron.

Dicha prueba, precisa el descarte de hipótesis que podrían resultar inverosímiles o que cuentan con un menor respaldo probatorio.³¹

Según Juan Igartua,³² en su significado técnico jurídico el indicio sería un tipo de prueba que no versa directamente sobre el hecho que ha de ser probado, sino sobre el hecho diferente y conectado inferencialmente con el que debe ser probado como jurídicamente relevante para los fines de la decisión.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial de rubro PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD,³³ en el que señala que la prueba indiciaria presupone:

- Que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio,
- Que concorra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios,
- Que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y
- Que exista concordancia entre ellos.

De lo anterior se puede concluir que la prueba indiciaria es una forma compleja de acreditar los hechos investigados que, para su procedencia,

³⁰ *Ibidem*, pág.596

³¹ La tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD, se pronuncia en este sentido.

³² Cfr, Atienza, Manuel. 2013. Curso de Argumentación Jurídica. Madrid: Editorial Trotta. Pág. 322

³³ Op. cit.



requiere de diversos factores **que se dirijan en un mismo sentido, con la fuerza suficiente para probar lo que se busca**, habiendo descartado hipótesis diversas que resultaran probables.

En el caso, se tenían como medios de prueba las documentales públicas consistentes en los informes y demás documentos aportados por la CNBV y el SAT que han sido mencionados, los cuales, si bien hacen prueba plena al consistir en documentos expedidos por autoridades en uso de sus atribuciones, ello sólo es así respecto de los datos contenidos en tal documentación, cuestión distinta al alcance probatorio que pretendió darles la autoridad.

Lo anterior, porque tales pruebas, por sí mismas, son insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran de capacidad económica para dicha operación, y menos aún concluir que la aportación fue realizada por una persona diversa cuya identidad se desconoce.

Del análisis de los elementos que consideró la autoridad se tienen los siguientes indicios:

- Las personas no contaban con recursos suficientes en cuentas bancarias que permitieran justificar el pago de las aportaciones realizadas.
- La operación entre proveedor y aportante no fue bancarizada.
- De dicha operación no existió un comprobante fiscal que cumpliera con los requisitos establecidos por la normativa de la materia.

Sin embargo, tales indicios no se dirigen de forma unívoca hacia la hipótesis jurídica que se pretendía acreditar, como lo es que no fueron los aportantes identificados quienes pagaron los bienes o servicios de que se benefició la Organización.

En todo caso, los informes bancarios sólo generan indicio en el sentido de que el aportante, al momento en que se emitió la información bancaria

SUP-RAP-61/2020

respectiva, no contaba con los recursos suficientes en cuentas bancarias como para poder realizar la aportación declarada por la Organización.

Sin embargo, esa afirmación parte de la premisa de que las operaciones comerciales sólo se pueden realizar a través de movimientos registrados en el sistema financiero; de lo que no puede derivarse de manera necesaria que quien fue reportado como aportante no hubiera contado con capacidad económica y menos aun desvirtúa que efectivamente hubiera sido el aportante.

Incluso, por cuanto a que los pagos pudieron realizarse en efectivo debe tenerse presente que en México un gran número de personas desempeñan su actividad económica en condiciones de informalidad y que la mayoría realiza operaciones en efectivo.³⁴

En este sentido, la falta de un comprobante fiscal que respaldara la operación no implica indubitadamente que la persona identificada por la organización no hubiera sido la aportante, ya que la comprobación pudo hacerse mediante recibos expedidos por los proveedores.

Lo anterior es relevante porque las pruebas en las que la responsable basó la irregularidad no podían partir de simples probabilidades, sino que debían establecer de forma coherente y unívoca la forma en que se desvirtuaba la presunción de licitud del reporte de las aportaciones bajo el cumplimiento *prima facie* de los requisitos establecido en el Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior no hubiera sido necesario si las aportaciones hubieran sido mayores a \$240,000.00 a partir del supuesto establecido en el Acuerdo INE/CG38/2019, sin embargo, todas las aportaciones observadas a la

³⁴ El 22.5% del PIB es informal y se genera por 56.7% de la población ocupada en condiciones de informalidad conforme a la Medición de la Economía Informal 2018 Base 2013. INEGI. México: 2018. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/StmaCntaNal/MEI2018.pdf>; además de que el INEGI y la CNBV han concluido que el efectivo es el medio de pago predominante en las transacciones más comunes puesto que más del 87% de las operaciones de todo tipo se realizan por esta vía lo que se refleja en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018. INEGI y CNBV. México: 2018. Consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414831/Cuadr_ptico_2018_verimpresa.pdf



recurrente, considerando el monto aportado en total por cada persona, fueron menores, como se advierte de la siguiente tabla:

Número de aportante	Concepto de la aportación	Monto de la aportación
1	Renta salón, sillas, coffe break, equipo de sonido	\$7,000.00
2	Renta salón, sillas, coffe break, equipo de sonido	\$7,500.00
3	Renta salón, sillas, coffe break, equipo de sonido	\$7,200.00
4	Renta salón, sillas, coffe break, equipo de sonido	\$7,000.00
5	Renta salón, sillas, coffe break, equipo de sonido	\$7,000.00
6	Renta de salon, mobiliario y equipo de sonido	\$7,000.00
7	Renta de salon, mobiliario y equipo de sonido	\$7,196.00
	Renta de salon, mobiliario y equipo de sonido	\$864.00
8	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,500.00
9	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,000.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$6,000.00
10	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$5,100.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$900.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,200.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$4,100.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$900.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$4,500.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$900.00
11	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$8,500.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$8,500.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,500.00
12	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,000.00
13	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$6,300.00
	Renta salón, sillas, coffe break, equipo sonido	\$7,200.00

Como se aprecia, todas las aportaciones fueron inferiores y, por lo tanto, se encontraban en un supuesto diverso al contemplado por el Consejo General en el Acuerdo INE/CG38/2019 por lo que no se podía acreditar de forma directa la aportación de persona no identificada sino que requería un estándar reforzado para probar la presunta irregularidad que advirtió la responsable.

Si el propio Consejo General distinguió entre ambos supuestos, reconociendo que la forma de acreditar aportaciones de personas no

SUP-RAP-61/2020

identificadas para operaciones a \$240,000.00 sería a partir de la capacidad económica de los aportantes medida en torno a lo que informaran el SAT y la CNBV, resulta claro que no podía acreditarse de la misma forma para aquellas que fueran inferiores.

En suma, resulta evidente que si una operación no se encuentra bancarizada ello no necesariamente resulta concluyente para afirmar que no fue realizada por determinada persona.

Por ende, se considera que en el caso **no se desvirtúa la presunción de certeza** sobre la identidad de las personas que realizaron las aportaciones, puesto sería inconsistente sancionar una aportación de personas no identificadas cuando sí existe identificación de sujetos que realizaron tales aportaciones y de las pruebas obtenidas no se configura una prueba fehaciente que permita desvirtuar tal presunción.

Lo anterior porque, como se ha señalado, las Organizaciones de Ciudadanos **cumplen con sus obligaciones de fiscalización, en relación con el reporte de las aportaciones en especie que reciben cuando las soportan con la documentación que el propio Reglamento les exige presentar**, como lo son los correspondientes contratos y recibos, ya que, de tales elementos se presume que los recursos empleados para la adquisición de los bienes o servicios aportados en especie provienen de los propios donantes.

Esto es, **respecto de tales operaciones entre la organización y su aportante pesa un principio de buena fe en la transacción**, conforme con el cual, se presume que el origen de los recursos empleados para la adquisición de los aportado proviene de quien está realizando la correspondiente aportación, en la medida que, precisamente con tal sujeto la Organización realiza el negocio jurídico, el cual se encuentra a su vez documentado y soportado con el contrato celebrado en tales partes, así como con la entrega del respectivo recibo.

Por el contrario, la responsable pretendió que la Organización acreditara su inocencia cuando a partir de las cargas probatorias existentes le correspondía a ella demostrar la presunción que confrontó con la certeza en la identidad de los aportantes.



Imputarle responsabilidad a la recurrente sobre la base de que, de la comprobación realizada se determinó o se presume que los recursos utilizados para el pago de las aportaciones en especie no provienen de los donantes registrados sino de un sujeto desconocido, resultaría excesivo en agravio de tales sujetos obligados.

Ello, porque se estaría imponiendo de forma desproporcional a tales organizaciones la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento para acreditar que los recursos empleados para la adquisición de los bienes y servicios que les fueron aportados en especie, efectivamente provienen de quien los aporta; tratando de trasladarles la carga de la prueba sobre su licitud, cuando en la especie es a la autoridad a la que claramente le corresponde acreditar su ilicitud.

En suma, en el caso no sería jurídicamente factible imputarle la infracción de omitir rechazar aportaciones de personas no identificadas, ya que, para lo que a la Organización respecta, el sujeto que realizó la aportación sí fue identificado como se acredita con los contratos que aportó, situación que la propia responsable reconoce.

Lo antes mencionado no imposibilita la acreditación de la conducta, mas toma en cuenta el estándar probatorio que debió observarse cuando la responsable pretendiera acreditar una irregularidad relacionada con aportaciones menores a \$240,000.00 en las que la operación se hubiera comprobado conforme al Reglamento pues se está entonces ante una presunción de licitud *ius tantom* que tendría que ser desvirtuada.

Conforme a los razonamientos expuestos, en el presente asunto, este órgano jurisdiccional no advierte un nexo lógico, jurídico y necesario para desvirtuar la licitud de las aportaciones ya que las pruebas mediante las cuales se acreditó la conducta no son de la magnitud suficiente para desvirtuar la presunción de que lo reportado por la Organización es cierto pues aplicó el estándar para operaciones mayores a \$240,000.00 cuando ninguna de las aportaciones estaba en ese supuesto.

En consecuencia, resulta **fundado** el agravio del actor puesto que no se contó con los elementos necesarios para imputar responsabilidad a la actora al no vencerse la presunción de certeza del origen de las

SUP-RAP-61/2020

aportaciones ya que existía un origen cierto a partir de lo reportado por la recurrente.

4.3. Indebida fundamentación y motivación y falta de legalidad

Tesis de la decisión

Resultan **inoperantes** los argumentos planteados por la Organización, al constituir manifestaciones vagas y genéricas, carentes de sustento sin que confronte los razonamientos de la responsable, además de que sus agravios no se vinculan con alguna conclusión en particular.

Planteamientos de la actora

En el escrito de demanda, la recurrente plantea los siguientes agravios:

- Se vulnera el principio de ilegalidad ya que la Resolución es incongruente entre lo resuelto y la fe de erratas que no fue impactada en la misma.
- Indebidamente se sostiene que una omisión de reportar egresos, a pesar de que fue la autoridad la que no ejerció sus facultades de investigación de manera exhaustiva señalando también que toda la documentación fue registrada en el SIF y que al momento de su revisión la autoridad realiza una aplicación restrictiva del artículo 127 del Reglamento pues debió ser fiscalizada en su conjunto y no de forma aislada.
- Indebida fundamentación y motivación, ya que la autoridad omite citar los preceptos aplicables, así como expresar los razonamientos lógico-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de normas jurídicas.

Consideraciones que sustentan la tesis

Los agravios planteados por la recurrente son **inoperantes**, puesto que se limita a plantear manifestaciones genéricas, dogmáticas y subjetivas que no controvierten lo resuelto por la responsable y sin que se vincule a alguna conclusión en particular.



En el caso, la Organización recurrente manifiesta diversos agravios relacionados con la transgresión al principio de legalidad, incongruencia en la Resolución, y falta de fundamentación y motivación; sin embargo, dichas manifestaciones no combaten de manera frontal los razonamientos de la responsable ni se pronuncian respecto de alguna conclusión en particular que permita el estudio por parte de este órgano jurisdiccional.

Es decir, los planteamientos y transgresiones a los que acude la recurrente no permiten identificar claramente cuál es la irregularidad cuya revocación pretende sino que se limita a esgrimir aspectos dogmáticos en relación con la legalidad, la fundamentación y motivación y la congruencia y exhaustividad que debe regir en actos como los que se impugnan.

Cabe señalar que en los medios de impugnación se tienen una carga argumentativa mínima para los recurrentes a fin de que, al existir un principio de agravio, pueda procederse a su estudio de fondo y a emitir una sentencia que valore tales planteamientos frente a los que sostuvo la responsable.

En el caso, no se cumple con tal cuestión por lo que, dada la vaguedad de las referencias a que se ha hecho mención, no procede mayor estudio.

Lo anterior, aunado a que se hace referencia a gastos no reportados y la aplicación del artículo 127 del Reglamento, sin embargo, ello no resulta suficiente para tener por acreditado un agravio por el cual vincular con una conclusión o apartado específico del Dictamen Consolidado o la Resolución.

También resalta el hecho de que el actor en sus manifestaciones alude a la presentación de registro de operaciones en el SIF, el cual como ya se ha expuesto, no se utilizó en el procedimiento de revisión de informes de las Organizaciones de Ciudadanos.

Por lo tanto, no resultan suficientes los planteamientos esgrimidos por la Organización, de ahí que resulten **inoperantes**.

5. Conclusión y efectos

SUP-RAP-61/2020

Al haber resultado **fundado** el agravio formulado en contra de la conclusión 8, se debe dejar sin efectos y, por cuanto al resto de las conclusiones que fueron materia de impugnación, procede la confirmación de los actos impugnados.

En mérito de lo antes razonado se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el Dictamen Consolidado INE/CG193/2020 y la Resolución INE/CG196/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la conclusión C8 para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE conforme a derecho.

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

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien formula voto particular, y el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente 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.

Magistrado Presidente

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 17/10/2020 07:29:54 a. m.

Hash: n8ACB1PasJybV9DWmXH2ZvBonHP7g33YcbcB11APbz0=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 17/10/2020 11:33:08 a. m.

Hash: WLFpgpwAwRUS2UDVgjmhi+swYZI1B7h4UlfgrWgWsh8=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 17/10/2020 12:57:27 p. m.

Hash: EsX1NTdK+EDEInoAsztERw9ZG+xv+GVcTy8ZJB0UGPQ=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 17/10/2020 03:48:44 p. m.

Hash: XlcyGvkV0tCH3wFiddV1pFz3d6FnEQB+lrmxsrRyrKg=

Magistrado

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 17/10/2020 05:17:37 p. m.

Hash: bjFv0nwe8YJW3Hm7O2Sbg4aQb4a4raxhGHs1kIJrESw=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 17/10/2020 05:43:14 p. m.

Hash: +R+9Ij7YwvD/JJIZgTdf40KgpTJfGKB1BjqfmrDb7/g=

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 17/10/2020 06:22:58 p. m.

Hash: ftrBQaYRSur9oJqKCd5w61frAsKyGaq0waSmyQlbe3A=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Rolando Villafuerte Castellanos

Fecha de Firma: 17/10/2020 07:04:44 a. m.

Hash: IMdCDyUgkhlNWKX8ib5BJGLNbZknu0VCT9N1rJl2ISY=



VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-61/2020³⁵

Respetuosamente disiento del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior.

Como desarrollaré en el presente voto particular, considero incorrecta la decisión de revocar lisa y llanamente la sanción impuesta por el INE, bajo la supuesta actualización de aportaciones en especie por personas no identificadas, porque ante la existencia de indicios respecto de inconsistencias en cuanto al origen de los recursos, se debió ordenar a la responsable que llevara a cabo una investigación completa y exhaustiva hasta lograr tener certeza de la forma en que se llevaron a cabo las operaciones.

En este caso concreto, una vez que la organización de ciudadanos registró y documentó las aportaciones que recibió en especie, identificando el nombre de las y los aportantes, la Unidad Técnica de Fiscalización³⁶ requirió información al Servicio de Administración Tributaria³⁷ y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores³⁸ respecto de la situación financiera y fiscal de las y los aportantes.

La UTF contrastó la información que le proporcionaron esas instituciones con la que reportó la organización y derivado de esto advirtió tres inconsistencias que se actualizaban en una o más organizaciones:

1. En las cuentas correspondientes no se advierte pago o retiro que justifique el bien o servicio que fue aportado a la organización;
2. No hay vinculación entre los comprobantes fiscales brindados por el SAT y la persona aportante con el proveedor, y
3. A partir del análisis de las cuentas bancarias, los saldos de la persona aportante no coinciden con lo aportado.

³⁵ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³⁶ En adelante UTF.

³⁷ En adelante Servicio de Administración Tributaria.

³⁸ En adelante, la CNBV.

SUP-RAP-61/2020

El INE comunicó esta situación a las organizaciones y les solicitó que aclararan y proporcionaran los elementos de prueba e información que otorgara certeza respecto del origen de las aportaciones en especie que reportaron y de quiénes las realizaron.

Es decir, el INE dio oportunidad a las organizaciones de que atendieran las inconsistencias detectadas y cada una de ellas adoptó diferentes posturas ante tales requerimientos.

Algunas enviaron información y otras consideraron que no tenían que hacerlo dado que ellas habían cumplido con especificar quiénes habían aportado los bienes y/o servicios y respaldarlo con la información correspondiente.

Adujeron que no había sustento legal para pedirles documentación adicional.

La sanción se derivó de que el INE no tuvo, en el caso, por acreditado que los aportantes hayan pagado por los bienes y servicios otorgados en beneficio de la organización por aportaciones en especie, por lo que desconoce la identidad del aportante que realmente pagó los servicios.

Ante este órgano jurisdiccional, en el caso concreto, la organización de ciudadanos aduce que fue incorrecto que se le sancionara por la presunta aportación de personas no identificada puesto que dio cumplimiento con lo que la norma exige puesto que las personas aportantes se encuentran debidamente identificados y se presentó la totalidad de la documentación solicitada en la legislación electoral, por lo que la imposición de la multa resulta ilegal y arbitraria.

Además, la organización señala que la autoridad no fue exhaustiva en el estudio de las pruebas, pues debió de allegarse de elementos probatorios para reforzar su dicho; no existe norma que la obligue a acreditar el origen lícito de las aportaciones realizadas por sus simpatizantes al ser un ente privado que no cuenta con la infraestructura para ello.

Para la promovente la organización no se encuentra facultada para llevar a cabo la búsqueda en las cuentas bancarias de sus aportantes.

Por decisión mayoritaria el dictamen y la resolución del INE fueron revocados de manera lisa y llana.



La decisión se sustentó, esencialmente en que el INE no venció la presunción *iuris tantum* relativa a la de certeza del origen de las aportaciones, a partir de considerar que no hay pruebas suficientes que acrediten que no fueron las personas identificadas por la organización las que realizaron las aportaciones, sino que se trató de una simulación.

A partir de que la organización reportó las aportaciones en términos de lo que inicialmente exige el Reglamento de Fiscalización en cuanto a las aportaciones en especie (contratos y recibos) y con base en el principio de buena fe en la transacción, la mayoría concluyó que se generó una presunción de certeza, esto es, se presume que los aportantes son las personas identificadas por la organización ciudadana al reportar la aportación.

Concluyeron que cuando las operaciones no excedan los doscientos cuarenta mil pesos fijado por el INE en el Acuerdo INE/CG38/2019, como estándar para verificar el origen de los recursos, mediante una circularización con las autoridades hacendarias y conocer la capacidad económica de los aportantes, están amparadas por el principio de los actos válidamente celebrados y se infiere que la organización cumplió, por lo que es la responsable la que debe vencer la presunción de validez de lo que los sujetos reportan como aportación, mediante un estándar reforzado.

Si bien es la organización quien tiene la carga de la prueba, si el INE ejerce sus facultades para comprobar más allá de los documentos presentados, excepcionalmente las cargas probatorias se revierten.

En ese contexto, concluyeron que imputar responsabilidad a partir de poner en duda lo reportado es excesivo y se estaría imponiendo una carga desproporcional a las organizaciones de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento de Fiscalización y se les trasladaría la carga de la prueba sobre la licitud cuando es a la autoridad a la que le corresponde probar la ilicitud.

Como lo adelanté, contrario a la decisión de la mayoría, en mi concepto, lo procedente era **revocar para que el INE realizara una investigación completa y exhaustiva** a partir de la duda que generó en cuanto al origen de los recursos por la solicitud de información que realizó al SAT y a la CNBV.

SUP-RAP-61/2020

Desde mi punto de vista, para que el INE concluyera que existían aportaciones de personas no identificadas no era suficiente que se limitara a pedir a las organizaciones que aclararan las inconsistencias derivadas del cotejo de su información con la que remitió el SAT y de la CNBV, ello porque en inicio como algunas organizaciones refirieron habían cumplido con presentar la documentación que refiere el reglamento.

Por tanto, considero que de manera incorrecta el INE basó su conclusión en una *duda* respecto del origen de aportaciones, la cual la debió llevar a desplegar sus facultades de investigación de manera exhaustiva, a efecto de determinar si se configuraba alguna conducta susceptible de ser sancionada y si su actualización tendría una consecuencia respecto de la celebración de las asambleas.

Ciertamente el INE emitió el Acuerdo INE/CG38/2019 en el que estableció que si la Unidad Técnica de Fiscalización advertía aportaciones “*relevantes o inusuales*”, superiores a doscientos cuarenta mil pesos, habría de solicitar información a las autoridades hacendarias, en cuyo caso, si el monto de la aportación no correspondía con la capacidad económica de la persona donante, ello se conceptualizaría como posible aportación de un ente prohibido y se sancionaría, en su caso, a los sujetos obligados.

En mi concepto, esta regla no excluye la obligación constitucional y legal del INE de fiscalizar aportaciones que no alcancen ese monto, porque su obligación constitucional es fiscalizar todos los recursos.

Si bien las organizaciones tienen la obligación de probar quiénes son sus aportantes y qué le aportan, y que en operaciones por montos menores a los doscientos cuarenta mil pesos, el INE estableció que en inicio no llevaría a cabo una circularización con las autoridades hacendarias de esas operaciones reportadas, pero lo cierto es que ante indicios de presuntas inconsistencias, corresponde a la autoridad ejercer directamente sus facultades de comprobación hasta tener certeza del origen de los recursos.

Es decir, en casos como este, si el INE, en uso de sus facultades de verificación, obtiene indicios de presuntas irregularidades o inconsistencias, y considera necesario allegarse de información adicional para conocer la verdad de los hechos, es válido que realice mayores diligencias y requerimientos de información con los propios sujetos obligados —al ser la



primera línea de investigación que debe agotarse por tratarse de quienes recibieron el beneficio— sin que ello implique imponer cargas adicionales ni crear nuevas reglas, sin que se considere que es la única línea de investigación que debe agotar.

Una interpretación contraria llevaría a concluir que, ante la existencia de indicios sobre inconsistencias en las operaciones reportadas con independencia del monto implicado, el INE está impedido para requerir a las organizaciones información adicional de la que inicialmente deben proporcionar, siendo que la autoridad tiene en todo momento la facultad de solicitar la documentación necesaria, a fin de comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Desde mi punto de vista, el problema fue que, pese a contar con el nombre de las personas aportantes y proveedoras involucradas, así como haber tenido acceso a contratos, recibos, información del tipo de bien o servicio aportado, el INE no llevó a cabo mayores diligencias para determinar las correspondencias de quién y qué aportó.

Es decir, ante los indicios de posibles inconsistencias detectadas justamente como resultado del despliegue de sus facultades de fiscalización, pese a haber tenido a su alcance información para hacer más diligencias y continuar investigando, el INE no se allegó de más elementos para saber qué había pasado, y dejó la carga de la prueba en las organizaciones de ciudadanos, quienes en inicio había aportado los elementos que el Reglamento les exige.

Es por ello por lo que, desde mi perspectiva, en todos aquellos casos en donde hay indicios de inconsistencias respecto de las personas aportantes y lo aportado, se debe iniciar un procedimiento oficioso que, en su caso, permita concluir qué tipo de faltas se actualizan y qué consecuencias jurídicas se les deben atribuir.

En efecto, me parece que la conclusión del INE de que, ante la duda, se debe partir de que la aportación es de persona no identificada es desatinada, dado que previo a concluir ello, debió ejercer de forma exhaustiva sus atribuciones de investigación con el fin de que tuviera todos los elementos para determinar si se actualizaba alguna infracción.

SUP-RAP-61/2020

Entonces, el objetivo es advertir si se configura o no una falta, porque cuenta con todas las atribuciones para hacerlo, por lo que no debió regresar la carga de probar a las organizaciones de ciudadanos.

En consecuencia, comparto que se debe revocar el dictamen y la resolución del INE derivados de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones ciudadanas por la supuesta aportación de persona no identificada, pero las razones (falta de investigación) y los efectos serían distintos (iniciar un procedimiento oficioso).

Así, ante la falta de una investigación exhaustiva, en este momento no está acreditada la falta (aportación de persona no identificada), por lo que, atendiendo al principio de certeza, se tendría que revertir la invalidez de las asambleas y afiliaciones y, en consecuencia, considerarse para efectos del registro.

Desde luego ello significa que, en el procedimiento oficioso se investigue y en caso de que se acredite la comisión de la infracción se imponga una sanción ejemplar que inhiba la realización de esas conductas.

En consecuencia, no comparto la revocación lisa y llana porque esa postura deja de lado que existen indicios que ponen en duda el origen de las aportaciones en especie, lo que desde mi perspectiva hace necesario que el INE investigue y determine las consecuencias jurídicas que correspondan.

A partir de las razones expuestas, sostengo mi voto en contra de la decisión mayoritaria.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.

Magistrada

Nombre:Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma:17/10/2020 03:48:13 p. m.

Hash:✔UQEYknIzKgy91fjdLfGtB66PGJSkBtVoHPavckaSIII=



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-61/2020³⁹(APORTACIONES DE PERSONAS NO IDENTIFICADAS).

En este voto concurrente expongo las razones por las cuales, si bien, coincido con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría en el recurso de apelación SUP-RAP-61/2020, me aparto de los efectos, pues estimo que debió revocarse para que la autoridad responsable realizara las investigaciones que correspondan, a través de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización y, en su caso, determine si nos encontramos ante la existencia de aportaciones no identificadas o se trata de una conducta infractora en la materia.

En mi opinión, considero que si bien la autoridad responsable tiene la deber de verificar la veracidad de las operaciones realizadas por la organización en cumplimiento a sus obligaciones constituciones y legales, lo cierto es que cuando se trate de demostrar el origen lícito de los recursos debe apegar su actuar de acuerdo al principio de exhaustividad con el objetivo de contar con todos los elementos que brinden certeza del origen de los recursos.

1. Planteamiento del caso

Este asunto se encuentra relacionado con la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de la organización "Súmate" que presentó su solicitud para constituir un partido político nacional.

La autoridad responsable sancionó a la organización por diversas irregularidades, entre las cuales destaca la relacionada con 13 aportaciones en especie de personas no identificadas por un monto de \$139,860.00. Estas aportaciones se soportaron con el recibo de aportación y cotizaciones de cada uno de los conceptos aportados y el nombre del aportante.

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) en ejercicio de sus facultades de comprobación requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) información relacionada con los recursos económicos de **13**

³⁹ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboró José Antonio González Flores.

SUP-RAP-61/2020

aportantes a efecto de verificar los cargos bancarios durante el periodo 2017-2019, en especial los recursos económicos de 2019, año en que se llevó a cabo la etapa de realización de asambleas y afiliación de ciudadanos. Esto con la finalidad de contar con elementos para acreditar si los aportantes contaron con recursos para realizar las aportaciones.

También requirió al Sistema de Administración Tributaria (SAT) para verificar la existencia de operaciones entre los proveedores de los servicios y los aportantes o la organización, esto a través de la emisión de facturas digitales (CFDI). De la información obtenida por las autoridades financiera y tributaria, la autoridad fiscalizadora advirtió que en **13 aportaciones** no se logró acreditar la capacidad económica de los aportantes para realizar las aportaciones registradas o que en su caso no existía un vínculo entre el aportante y el proveedor o prestador de servicio, o entre estos últimos y la organización, pues no se emitió alguna factura que así lo acreditara.

Lo anterior fue materia de observación en el oficio de errores y omisiones, mediante el cual la UTF solicitó a “Súmate” presentara la documentación que acreditara el origen de los recursos de las aportaciones.

La organización argumentó, entre otras cuestiones, que todas las aportaciones cumplieron con los requisitos y el soporte documental que establece la ley y los lineamientos del INE.

En el Dictamen consolidado finalmente se determinó que 13 aportantes no contaron con recursos económicos para realizar las aportaciones.

2. Consideraciones de la mayoría

2.1. Aportaciones en especie no identificadas

El proyecto propone revocar de forma lisa y llana la conclusión C8, relacionada con las aportaciones en especie no identificadas, en esencia, porque la autoridad responsable no venció la denominada “presunción de certeza” del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente, siendo que de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era este para identificar si resultaba ilícito, lo que no realizó.



La responsable al analizar la documentación presentada por “Súmate” no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de las 13 aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, que se dio cumplimiento con la norma específica para el caso de aportaciones, en la que se identificó claramente quienes fueron los aportantes por lo que había certeza de los recursos.

El reporte documentado de las aportaciones conforme a la exigencia reglamentaria genera una presunción de certeza en relación con los elementos de la aportación: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico, es decir, se presume que los aportantes son las personas identificadas por la organización. Esto constituye una presunción de legalidad sobre las operaciones reportadas y con ello la debida rendición de cuentas.

En el acuerdo INE/CG38/2019, la responsable estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones, porque fijó un estándar para la verificación de los recursos que se utilizaron para el pago de las aportaciones a partir del cual existían diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.

Esto es, cuando una operación fuera superior a \$240,000.00 la responsable ponderaría su actuar mediante circularizaciones con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes, de no contar con los elementos que generaran la capacidad económica y los montos de las aportaciones se presumiría que se estaba frente a aportaciones en especie de personas no identificadas. Sin embargo, cuando las operaciones no excedieran la cifra señalada la responsable debía vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando como aportación.

En el caso, el proyecto señala que se contaban con documentales públicas consistentes en informes de la CNBV y el SAT que, si bien hacen prueba plena al constituirse en documentos expedidos por autoridades en uso de sus atribuciones, ello sólo es así respecto de los datos contenidos en tal documentación, cuestión distinta al alcance probatorio que pretendió darles la autoridad, por lo que tales pruebas son insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran

SUP-RAP-61/2020

de capacidad económica para dicha operación y menos aún concluir que la aportación fue realizada por persona diversa cuya identidad se desconoce.

De ahí que concluya la propuesta que Imputar la responsabilidad a la organización es excesiva porque la responsable estaría imponiendo de forma desproporcionada la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el reglamento.

3. Razones del disenso

En este caso, considero que la conclusión que determina la existencia de aportaciones en especie de personas no identificadas debe revocarse para el efecto de que la autoridad responsable realice las investigaciones correspondientes, mediante un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, y determine, de ser el caso, si nos encontramos ante la existencia de aportaciones no identificadas o se trata de alguna otra conducta infractora en la materia.

Lo anterior, porque si bien la autoridad responsable debe verificar la veracidad de las operaciones realizadas por la organización en cumplimiento a sus obligaciones constituciones y legales, lo cierto es que cuando se trate de determinar el origen lícito de los recursos debe apegar su conducta al principio de exhaustividad para contar con todos los elementos que den certeza del origen de los recursos.

El Consejo General del INE al emitir las reglas de la fiscalización a las que se sujetó la organización civil para realizar el debido reporte y la debida comprobación de sus ingresos y gastos (INE/CG38/2020), estableció que las aportaciones en especie de afiliados o simpatizantes formaban parte del financiamiento privado que podía recibir el sujeto obligado, y que su documentación comprobatoria debía ajustarse a lo previsto en el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización.

Además, se reguló el ejercicio de la facultad de comprobación de la autoridad fiscalizadora pues se definió un umbral por el que se realizarían diligencias adicionales a fin de determinar la licitud del origen de los recursos, es decir, con el objeto de verificar si los bienes aportados provenían realmente de las personas registradas o de algún ente prohibido.



Este umbral consideró solamente las aportaciones superiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

De conformidad con estos supuestos normativos, la autoridad fiscalizadora definió la obligación de ejercer sus funciones constitucionales y legales desde dos perspectivas que subyacen en una misma conducta, pero que versan en supuestos jurídicos distintos.

El primero de ellos está relacionado con la función de comprobar que las aportaciones en especie que recibió la organización se registren contablemente e incluyan la documentación soporte que acredite la intención del aportante, el objeto de la aportación y el costo económico que representa (artículo 107 del Reglamento).

El segundo versa directamente sobre la facultad de la autoridad fiscalizadora de verificar que los recursos que ingresan a las finanzas de la organización tengan un origen lícito el cual se ve reflejado en este caso, en el numeral 4, del inciso a), del método de comprobación del Acuerdo INE/CG38/2020. Por lo que la denominada presunción de certeza debe analizarse a la luz de licitud del origen de los recursos.

Incluso, la regla que aplicó la responsable supuso un cambio de criterio dentro del marco de la revisión, debido a que modificó la presunción que originalmente estableció en el acuerdo INE/CG38/2019, en donde previó que en operaciones relevantes e inusuales superiores a \$240,000.00 realizaría las investigaciones correspondientes con las autoridades hacendarias para determinar si los aportantes tenían la capacidad económica para realizar las aportaciones; la autoridad responsable, a partir de una interpretación al artículo 27, fracción III, de Ley sobre el Impuesto a la Renta, determinó que era obligación de la organización comprobar los gastos mayores a \$2,000.00, lo cual implicó un cambio de criterio sustancial que alteró la regla fijada originalmente por ésta.

Los requisitos de comprobación de las aportaciones en especie y las reglas presuncionales sobre la recepción de aportaciones de personas no identificadas no pueden ser modificados por la autoridad fiscalizadora durante el proceso de revisión de los informes, pues es necesario que, en atención al principio de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cambios en los supuestos normativos

SUP-RAP-61/2020

y su consecuencia jurídica deben ser conocidos de forma previa a la comisión de los hechos por los sujetos obligados por dichas normas.

Como consecuencia de lo anterior, la responsable de forma incorrecta le atribuyó a la organización la carga de la prueba para demostrar la veracidad de las aportaciones en especie registradas, esto es, el origen de los recursos utilizados para su pago.

Además, la autoridad fiscalizadora de forma indebida limitó los alcances de la fiscalización, pues ante la existencia de elementos que le permitieron cuestionar la licitud de los ingresos de la organización debió actuar de forma diligente y exhaustiva, ejerciendo a plenitud sus atribuciones legales.

No obstante, la información obtenida de las diligencias realizadas con las autoridades financiera y tributarias sí encuentra cabida como un parámetro de una de las líneas a investigación que la autoridad puede agotar, razón por la cual es necesario que la responsable a través de un procedimiento administrativo sancionador despliegue sus facultades de investigación y de forma completa y exhaustiva determine lo que en Derecho corresponda.

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.

Magistrado

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 17/10/2020 05:18:02 p. m.

Hash:  HBFNKwjipSzmcovxm43EEH/FYxKRYW3CujRWn/dAzg=