



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-6/2021

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRIGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: SERGIO IVÁN REDONDO
TOCA

Ciudad de México, a veintisiete de enero de dos mil veintiuno

Sentencia definitiva que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG645/2020 del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado INE/CG643/2020 de los Informes Anuales de los Ingresos y Gastos que presentan los partidos políticos nacionales, correspondientes al 2019, porque: 1) de la lectura de la resolución impugnada, se advierte que sí se encuentra fundada y motivada; 2) es jurídicamente correcto el criterio sustentado en la resolución impugnada relativo a la prohibición de fraccionar las aportaciones para que no sobrepasen los 90 UMA con el objetivo de realizarlas en efectivo, ya que garantiza la comprobación del origen y licitud de los recursos que reciben los partidos políticos, y 3) no se advierten circunstancias de fuerza mayor o que el partido político tenga algún impedimento para hacer frente a sus obligaciones económicas que hiciera necesario determinar que la multa que se le impuso debe hacerse efectiva una vez concluido el proceso electoral.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA.....	2
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	3
4. PROCEDENCIA.....	3
5. ESTUDIO DE FONDO	4

6. RESOLUTIVO.....25

G L O S A R I O

INE:	Instituto Nacional Electoral
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
UMA:	Unidades de Medida y Actualización

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Resolución impugnada. El quince de diciembre, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG645/2020 respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado INE/CG643/2020 de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales correspondientes al 2019.

1.2. Impugnación ante la Sala Superior. Inconforme, el veintiuno de diciembre, el PRI presentó un recurso de apelación ante INE.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una determinación del Consejo General del INE, relacionada con la imposición de una sanción económica a un partido político nacional, en este caso el PRI, derivada de las irregularidades encontradas en sus informes de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil diecinueve, las cuales se encuentran vinculadas al Comité Ejecutivo Nacional.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución general; 186, fracción



III, inciso a); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica; 40, 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020¹, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

4. PROCEDENCIA

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente.

4.1. Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político que interpone el recurso, se identifican los actos impugnados, la autoridad responsable, así como los hechos, agravios y preceptos presuntamente vulnerados.

4.2. Oportunidad. El recurso es oportuno en atención a que la resolución impugnada fue emitida el día quince de diciembre del presente año, por lo que el plazo para impugnarla transcurrió del dieciséis al veintiuno de diciembre, sin contar los días sábado diecinueve y domingo veinte al no encontrarse vinculada con alguno de los procesos electorales que se encuentran en curso.

Por lo tanto, si el recurso de apelación se interpuso el veintiuno de diciembre, es evidente que su presentación fue oportuna.

¹ Acuerdo 8/2020, aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 siguiente.

4.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, en vista de que el partido político PRI, a través de su representante, presentó ante el Consejo General del INE el recurso de apelación.

Asimismo, la autoridad responsable tuvo por reconocida la personería de quien promueve al momento de rendir su informe circunstanciado^[2].

4.4. Interés jurídico. El PRI cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de apelación, porque controvierte una resolución del Consejo General del INE, mediante la cual se le impone una sanción.

4.5. Definitividad. Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que el partido actor deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

5.1.1. Oficio número INE/DA/9878/2020 y oficio de respuesta SFA/105/2020 (primera vuelta)

Este caso deriva de los errores y omisiones que provienen de la revisión del informe anual de gastos 2019 de los partidos políticos nacionales, las cuales se notificaron al PRI mediante el oficio INE/DA/9878/2020, en el cual se observaron aportaciones en efectivo que rebasaron las 90 UMA, que de conformidad con el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII del Reglamento de Fiscalización no fueron realizadas a través de cheque o transferencia bancaria de la cuenta del aportante:

<i>Referencia contable</i>	<i>No. de recibo</i>	<i>Fecha de la operación</i>	<i>Nombre del aportante inicial</i>	<i>Importe</i>
----------------------------	----------------------	------------------------------	-------------------------------------	----------------



Referencia contable	No. de recibo	Fecha de la operación	Nombre del aportante inicial	Importe
PN-IN-10/03-19	69	05-03-19	Fernando Galindo Favela	\$3,700.00
PN-IN-10/03-19	70	05-03-19	Fernando Galindo Favela	3,700.00
PN-IN-10/03-19	71	05-03-19	Fernando Galindo Favela	3,700.00
Subtotal				\$11,100.00
PN-IN-38/03-19	91	14-03-19	Isaías González Cuevas	\$3,700.00
PN-IN-38/03-19	92	14-03-19	Isaías González Cuevas	3,700.00
PN-IN-38/03-19	93	14-03-19	Isaías González Cuevas	3,700.00
Subtotal				\$11,100.00
PN-IN-24/04-19	131	04-04-19	Eduardo Zarzosa Sánchez	\$3,700.00
PN-IN-24/04-19	132	04-04-19	Eduardo Zarzosa Sánchez	3,700.00
PN-IN-24/04-19	133	04-04-19	Eduardo Zarzosa Sánchez	3,700.00
Subtotal				\$11,100.00
PN-IN-24/04-19	150	04-04-19	María Ester Alonzo Morales	\$3,700.00
PN-IN-24/04-19	151	04-04-19	María Ester Alonzo Morales	3,700.00
PN-IN-24/04-19	152	04-04-19	María Ester Alonzo Morales	3,700.00
PN-IN-24/04-19	153	04-04-19	María Ester Alonzo Morales	3,700.00
Subtotal				\$14,800.00
PN-IN-24/04-19	155	04-04-19	Martha Hortencia Garay Cadena	\$3,700.00
PN-IN-24/04-19	156	04-04-19	Martha Hortencia Garay Cadena	3,700.00
PN-IN-24/04-19	157	04-04-19	Martha Hortencia Garay Cadena	3,700.00
Subtotal				\$11,100.00
PN-IN-24/04-19	159	04-04-19	Rene Juárez Cisneros	\$3,700.00
PN-IN-24/04-19	160	04-04-19	Rene Juárez Cisneros	3,700.00
PN-IN-24/04-19	161	04-04-19	Rene Juárez Cisneros	3,700.00
Subtotal				\$11,100.00
PN-IN-23/09-19	x	17-09-19	Marcela Guillermina Velasco González	\$7,400.00
PN-IN-23/09-19	x	17-09-19	Marcela Guillermina Velasco González	7,400.00
Subtotal				\$14,800.00
PN-IN-3/11-19	x	04-11-19	Carlos Humberto Aceves del Olmo	\$5,900.00
PN-IN-3/11-19	x	04-11-19	Carlos Humberto Aceves del Olmo	5,900.00
Subtotal				\$11,800.00
Total				\$96,900.00

En el escrito de respuesta SFA/105/2020, el partido político manifestó lo siguiente:

- En relación con la observación, se precisa que este instituto político en todo momento cumplió con la normativa electoral.
- La autoridad pierde de vista el principio general de Derecho que establece: “donde la ley no distingue no debemos distinguir” ya que, si el legislador hubiese pretendido que los montos de las aportaciones se acumularan cada 10, 20 o 30 días, se hubiera previsto.
- También, debe considerarse que algunos militantes de este partido tienen la obligación estatutaria de aportar el cinco por ciento mensual de sus dietas o salarios que perciban en el cargo que ocupen, así como el supuesto que señala que aquellos que en algún momento aspiren a ser postulados como candidatos a

elección popular deberán estar al corriente en el pago de sus cuotas.

- Finalmente, es necesario aclarar que, por lo que hace a las dos aportaciones observadas de la diputada Marcela Guillermina Velasco González se trató de una sola aportación por un monto de \$7,400.00. (siete mil cuatrocientos pesos 00/100 m. n.)

5.1.2. Oficio número INE/UTF/DA/10508/2020 y Oficio de respuesta SFA/105/2020 (segunda vuelta)

Posteriormente, la Unidad Técnica a través del oficio número INE/UTF/DA/10508/2020 le notificó al partido obligado que su respuesta se consideró insatisfactoria, ya que los depósitos fueron realizados en el mismo día por la misma persona, con diferencia de segundos o minutos, fragmentando las aportaciones de tal manera que no rebasaran el tope de las 90 UMA y no se pudiera verificar que el recurso provenía de la cuenta del aportante.

Asimismo, respecto de que los depósitos corresponden a cuotas partidistas atrasadas, el partido obligado no reconoció el adeudo que tienen a la fecha sus militantes para que pudiera justificarse que las aportaciones corresponden a cuotas sin pagar.

En cuanto a la aclaración de las dos aportaciones registradas en la cuenta auxiliar de la militante Marcela Guillermina Velasco González, la autoridad localizó evidencia documental que acredita se trata de dos aportaciones en efectivo de siete mil cuatrocientos pesos cada una.

Además, la normatividad de fiscalización establece que las aportaciones de militantes y simpatizantes deberán contar con tres elementos: serán



individuales; se harán de manera directa al órgano responsable del partido, y se depositarán en las cuentas para este tipo de recursos.

En segunda vuelta, mediante el Oficio SFA/105/2020 el instituto político manifestó lo siguiente:

- La autoridad, sin razón alguna y sin un argumento suficientemente fundado y motivado, determinó acumularlas y sumarlas para que superaran el importe establecido por ley.
- De las aportaciones observadas, la misma autoridad ha señalado todos los datos que permiten la plena identificación del aportante, por lo cual no existe duda alguna del origen del recurso.
- Contrario a lo señalado por la autoridad, del propio cuadro indicado en la observación, se desprende que ninguna de las aportaciones en efectivo rebasa los 90 UMA.

5.1.3. Resolución impugnada

En la parte que interesa, se sancionó al PRI por la siguiente conclusión:

Conclusión 2-C5Bis-CEN. El partido obligado recibió aportaciones en efectivo efectuadas de manera sistemática superiores a 90 UMA, por un monto de \$96,900.00 (noventa y seis mil novecientos pesos 00/100 m. n.).

De la determinación impugnada se advierte que la autoridad responsable estimó que la observación no quedó atendida, en esencia, por los razonamientos siguientes.

Las aportaciones en efectivo de cada uno de los ciudadanos se encuentran fraccionadas como se verifica del cuadro de la observación, puesto que los folios de los recibos fueron expedidos de manera consecutiva y los depósitos realizados en la misma fecha para que de esta forma no se realicen desde la cuenta del aportante, como lo precisa la

norma que obliga a que las mismas se efectúen mediante cheque o transferencia electrónica, pero que, sumadas entre sí, se obtiene un monto global superior al umbral de 90 UMA cantidad que actualizaría la obligación de efectuar las aportaciones a través de los mecanismos previstos por el marco normativo.

Así, las aportaciones en efectivo realizadas por cada una de las personas físicas fueron efectuadas no solo el mismo día, sino en el mismo acto presencial en cajero o caja bancaria, de ahí que sea razonablemente evidente la premeditación de la finalidad consumada.

Esto es, de la observación directa de las fichas de depósito adjuntas a las pólizas registrales arroja como resultado la intencionalidad de efectuar una pluralidad de aportaciones en montos fraccionados, de tal manera que, a través de la permisón de la regla, fuera innecesaria la utilización de cheque o transferencia electrónica; en otras palabras, se evidencia la evasión del sistema bancario que dotaría de certeza el conocimiento del origen real de los recursos que ingresan al instituto político.

Por lo tanto, se concluye que se está frente a la comisión de ilícitos atípicos, esto es, ante acciones que, en principio, están permitidas por una regla, pero una vez consideradas todas las circunstancias se advierte que están prohibidas.

En virtud de lo anterior, el Consejo General del INE determinó que la sanción a imponerse sería del 100 % (cien por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria; es decir, \$96,900.00 (noventa y seis mil novecientos pesos 00/100 m. n.), por lo cual se concluyó que la sanción sería una multa equivalente a 1146 (mil ciento cuarenta y seis) UMA vigentes, lo cual constituye un monto de \$96,825.54 (noventa y seis mil ochocientos veinticinco pesos 54/100 m. n.).



5.1.4. Agravios

Inconforme con la resolución impugnada, el PRI interpuso el presente recurso de apelación en el cual expone a modo de agravios los siguientes planteamientos:

1. Falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Como se desprende del Reglamento de Fiscalización solo el importe que supere los noventa UMA (calculado conforme al 2019 la cantidad de \$7,604.10 (siete mil seiscientos cuatro pesos 10/00 m. n.), deberá realizarse en cheque nominativo o transferencia.

Al respecto, ninguna de las aportaciones sancionadas en la conclusión combatida rebasa los 90 UMA.

En tal sentido, desde el primer oficio de errores y omisiones, la autoridad administrativa señaló que las aportaciones rebasaban el límite establecido, aún y cuando del cuadro de referencia se aprecia que ninguna rebasa el importe de \$7,604.10 (siete mil seiscientos cuatro pesos 10/00 m. n.)

Así, la autoridad fiscalizadora –de forma ilegal– sumó las aportaciones realizadas por militante para que rebasaran el límite de UMA permitido, cuando, como ya se dijo, ninguna de las aportaciones en lo individual sobrepasa el límite establecido por la norma, por lo que no se vulneran los principios rectores de la fiscalización.

Inclusive, en respuesta al oficio correspondiente se aclaró que el monto de los depósitos se debía a que algunos militantes del partido tienen la obligación estatutaria de aportar el cinco por ciento mensual de sus dietas o salarios de conformidad con el artículo 62, fracción VIII, de los Estatutos, así como el caso de aquellos militantes que aspiren a ser candidatos

quienes tienen la obligación de estar al corriente en el pago de sus cuotas; sin embargo, se consideró que la respuesta era insuficiente.

En cuanto a la supuesta identificación de los ilícitos atípicos, en atención a los principios constitucionales *pro persona* (*pro personae*) y en caso de duda en favor del inculpado (*indubio pro reo*), resulta obligatorio para la autoridad fiscalizadora aplicar e interpretar la norma a favor de los sujetos obligados, máxime que en el presente caso no existe fundamento legal para sancionar y señalar como culpable al partido político.

Asimismo, no se ha producido un daño a los principios rectores de la fiscalización, pues, como se precisó en los oficios de respuesta, el sujeto obligado presentó toda la documentación necesaria para comprobar el origen de los recursos, lo cual la autoridad reconoció en el dictamen consolidado.

Además, al partido político no le corresponde vigilar la forma en que cada uno de los militantes realice sus aportaciones.

Como se observa, según el recurrente, la autoridad fiscalizadora, sin un argumento suficientemente fundado y motivado, determinó acumularlas y sumar las aportaciones y aplicó criterios no establecidos en la normativa electoral, cuando el cumplimiento estricto y literal de la norma es lo que otorga certeza jurídica.

Asimismo, como se indicó en las respuestas a los oficios de errores y omisiones, contrario a lo considerado por la autoridad responsable, en la legislación mexicana no existe precepto legal que obligue a las personas a tener una cuenta bancaria o a utilizarla para todas y cada una de sus operaciones, pues de lo contrario se limitan los derechos político-electorales, ya que es decisión exclusiva del militante determinar la periodicidad y la forma en que cumplirá con sus obligaciones.



Entonces, si se hubiera tenido la intención de limitar las aportaciones de militantes de un partido político a aquellos ciudadanos que tuvieran acceso a una cuenta bancaria así se hubiera redactado en el Reglamento de Fiscalización.

2. La resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia, pues la autoridad responsable omitió pronunciarse respecto del argumento hecho valer en respuesta a los oficios de errores y omisiones respecto de la conclusión impugnada, en el cual se señaló que ya se había efectuado la misma observación en las auditorías de los ejercicios 2017 y 2018 y se concluyó que las aportaciones se realizaron conforme al marco reglamentario aplicable.

Así, se solicitó a la autoridad fiscalizadora que considerara lo analizado o, en su defecto, fundara y motivara el cambio de criterio.

3. Si se considera que no le asiste razón al partido actor respecto de sus planteamientos, se solicita que el cobro de la sanción se realice una vez que concluya el proceso electoral 2020-2021, lo cual no carece de sustento, pues durante el año dos mil doce se aplazó la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-35/2012 y sus acumulados hasta la conclusión del proceso electoral de aquel entonces, al estar vinculados con la imposición de una sanción económica gravosa.

Cabe señalar que en el mismo sentido se pronunció el Consejo General del INE al emitir la resolución INE/CG13/2018 en la que se determinó que el cobro de las sanciones relacionadas con el procedimiento de fiscalización tendría efecto un mes después de que transcurriera la jornada electoral del proceso 2017-2018.

Por lo tanto, con la finalidad de garantizar el principio de equidad en la contienda a favor del partido político actor y la mencionada petición que se realiza, se debe analizar la viabilidad de que el cobro de la multa se realice una vez que concluyan las elecciones.

Estudio de los motivos de impugnación.

Por cuestión de método, los agravios se abordarán de la siguiente manera: 1) en primer término, se analizará si la sentencia impugnada se encuentra fundada y motivada; 2) posteriormente, se analizarán de manera conjunta todos aquellos planteamientos encaminados a controvertir el criterio de la autoridad responsable consistente en que debe prohibirse que las aportaciones se fraccionen a efecto de que no sobrepasen los 90 UMA y puedan depositarse en efectivo y, 3) finalmente, se analizará la solicitud del partido actor relativa a que el cobro de la multa que se le impuso se haga una vez que concluya el proceso electoral en curso².

5.2. La resolución impugnada sí se encuentra fundada y motivada

En primer lugar, no le asiste razón al promovente cuando señala que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación, por las siguientes razones.

Para que exista motivación y fundamentación, basta que queden claras las razones sobre los hechos y las causas, así como los fundamentos legales aplicables, de ahí que solo se requiera la información necesaria para que se comprenda el argumento expresado.

La ausencia total o parcial de motivación o de fundamentación, o bien, cuando éstas son tan imprecisas que no proporcionan elementos para impugnar el razonamiento de las autoridades y defender sus derechos violan los artículos 14 y 16 constitucionales³.

² Véase la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

³ Véase la jurisprudencia 1/2000 de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN**. Consultable en la jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2013. Compilación



De la resolución combatida, se aprecia que la autoridad responsable sí fundó y motivó su decisión.

En efecto, de la determinación impugnada se advierte que la autoridad fiscalizadora argumentó, en esencia, lo siguiente.

- La conducta observada y reprochada al sujeto obligado giró en torno al alcance normativo del artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII del Reglamento de Fiscalización, el cual a la letra determina: *“Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.”*

Como podemos advertir, la obligatoriedad de realizar las aportaciones a través de cheque o transferencia electrónica se encuentra sujeta a la actualización conjunta de dos proposiciones:

- Que el acto de aportaciones detenta un monto superior al equivalente a 90 UMA, y
- Que al acto de aportación provenga de una sola persona.

De acuerdo con la responsable:

- Las aportaciones de cada uno de los ciudadanos se encuentran fraccionadas, ya que los folios de los recibos fueron expedidos de manera consecutiva y los depósitos realizados en la misma fecha para que de esta forma no se realizaran de la cuenta del aportante.

Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 367-368. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en el apartado correspondiente del portal de internet: <http://portal.te.gob.mx>.

- De la suma de las aportaciones por aportante, se obtiene un monto global que supera el umbral de 90 UMA, cantidad que actualizaría la obligación de efectuar las aportaciones a través de los mecanismos previstos por el marco normativo.
- Los depósitos en efectivo realizados por cada una de las personas físicas se hicieron no solamente el mismo día, sino en el mismo acto presencial, de ahí que sea razonablemente evidente la premeditación de la finalidad consumada, esto es, de la observación directa de las fichas de depósito adjuntas a las pólizas registrales arroja como resultado la intención de efectuar una pluralidad de aportaciones en montos fraccionados, de tal manera que, a través de la permisividad de la regla regulativa, fuese innecesaria la utilización de cheque o transferencia electrónica, en otras palabras, se evidencia la evasión del sistema bancario que dotaría de certeza el origen de los recursos que ingresan en el patrimonio del instituto político.

Por lo tanto, el Consejo General llega a la conclusión de que nos encontramos ante ilícitos atípicos, esto es, ante acciones que, en principio, están permitidas por una regla, pero una vez consideradas todas las circunstancias, deben considerarse prohibidas.

- Lo anterior, pues en el caso se advierte la actualización de los elementos que lo constituyen:
 - 1) La existencia, de una acción permitida por una regla:** el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII, del Reglamento de Fiscalización permite que se puedan realizar en efectivo las aportaciones individuales por un monto inferior a las 90 UMA.
 - 2) La producción de un daño, como consecuencia de esa acción:** la evasión de la bancarización de aportaciones por un monto



global relevante para el marco normativo (superior a las 90 UMA), le causa una afectación directa a la tutela de la certeza en el origen de los recursos. Esto genera un detrimento en la finalidad de garantizar la no injerencia de entes prohibidos en el sistema electoral mexicano.

3) El carácter injustificado de ese daño a la luz del balance entre los principios relevantes del sistema: la falta de la inclusión de la previsión de sumar los depósitos para conocer la totalidad de las aportaciones efectuadas por una sola persona obedece a las circunstancias ordinarias en las que se hacen aportaciones en beneficio de los sujetos obligados, a diferencia de lo que sucede en el caso concreto, en el que existe la intencionalidad de evadir los mecanismos de control.

- Por lo tanto, se estima, en el caso, que deben calificarse como prohibidos este tipo de comportamientos.
- En consecuencia, se concluyó que la observación no quedó atendida, por lo que el Consejo General del INE, una vez que analizó los elementos necesarios para la individualización de la sanción, determinó que la sanción que se debía imponer al sujeto obligado era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la LEGIPE, consistente en una multa equivalente a 1146 (mil ciento cuarenta y seis) UMA vigentes, lo cual asciende al monto de \$96,825.54 (noventa y seis mil ochocientos veinticinco pesos 54/100 m. n.)

De lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior concluye que, contrario a lo que afirma el promovente, la autoridad sí expuso los motivos y razones jurídicas para justificar su determinación, asimismo citó los fundamentos legales y reglamentarios que consideró aplicables.

Lo anterior, pues la autoridad precisó las razones por las cuales estimó que las aportaciones que se depositaron en efectivo de manera fraccionada por cada una de las personas físicas, el mismo día, en el mismo lugar y de manera consecutiva, vulneraban el artículo 96, numeral

3, inciso b), fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, el cual establece que las aportaciones mayores a 90 UMA deberán realizarse a través de cheque o transferencia bancaria de la cuenta del aportante. Asimismo, señaló el fundamento legal de la sanción económica que se impuso.

5.3. Es jurídicamente correcto el criterio sustentado en la resolución impugnada que prohíbe fraccionar las aportaciones con el objetivo de no sobrepasar los noventa UMA y poder realizarlas en efectivo, ya que así se garantiza la comprobación del origen y licitud de los recursos de los partidos políticos

Con independencia de que algunas de sus alegaciones son reiteraciones de lo que el partido señaló en sus oficios de errores y omisiones, contrario a lo que plantea el partido actor, el criterio sustentado por la autoridad fiscalizadora es jurídicamente correcto, por lo que deben desestimarse los agravios hechos valer en relación con este tema.

Es importante recordar que uno de los alcances de la fiscalización implica la determinación del origen y la licitud de los recursos que ingresan a los partidos políticos.

Así, para no obstaculizar el proceso de fiscalización, debe contarse con la información idónea para que la autoridad pueda corroborar la procedencia de los recursos.

Esta Sala Superior, ha reconocido como principio general de la fiscalización y deber jurídico, que para la identificación plena del aportante y de dónde se obtuvieron los recursos, **debe exigirse como medida comprobatoria tanto para el aportante como para el partido político**



que las aportaciones sean a través de cheque o transferencia bancaria, cuando excedan los 90 UMA⁴.

En el caso, contrario a lo que señala el promovente, las conductas calificadas como irregulares sí vulneran los principios de certeza y transparencia en cuanto al origen de los recursos, pues imposibilitan que la autoridad pueda verificar fehacientemente si, en realidad, las aportaciones provienen de las personas que hicieron los depósitos en efectivo.

Las conductas sancionadas contravienen la norma, pues, como lo razonó la responsable, con el objetivo de evitar la obligación de que las aportaciones mayores a 90 UMA se hicieran mediante transferencia o cheque nominativo, en forma dolosa los aportantes las fraccionaron para que no rebasaran el límite establecido por la reglamentación y así poder hacerlas en efectivo.

Lo anterior se corrobora, ya que la autoridad tuvo por acreditado, sin que haya sido controvertido por el partido obligado, que se trataron de dos, tres y hasta cuatro aportaciones consecutivas por cada persona, lo que demuestra que no se trató de acontecimientos aislados. Asimismo, las aportaciones materia de análisis fueron efectuadas el mismo día, en cada caso por el mismo aportante y en una misma entidad bancaria.

La intencionalidad de evadir la norma por parte del partido obligado es evidente, pues no se advierte qué otro objetivo o justificante puede tener el hecho de que un militante o simpatizante acuda a una institución bancaria el mismo día y a la misma hora a realizar tres o cuatro depósitos en efectivo en la misma cuenta bancaria, en lugar de efectuar una sola operación para realizar su aportación.

Así, en vista de que la totalidad de los montos de los depósitos por cada aportante superan los 90 UMA, se aprecia razonablemente que la conducta tuvo como objetivo evitar o eludir el cumplimiento de la

⁴ Véase sentencia dictada en el expediente del SUP-RAP-331/2018.

obligación prevista en el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII, del Reglamento de Fiscalización de realizar este tipo de aportaciones en cheque o transferencia electrónica.

Considerar lo contrario y efectuar una aplicación literal de la norma reglamentaria como lo pretende el actor, lejos de otorgar certeza se traduciría en que un partido político puede recibir un número indeterminado de aportaciones en efectivo por una misma persona sin importar a cuánto ascienda el monto, en tanto cada depósito no rebase los 90 UMA, lo cual traería como consecuencia que no se tendrían los elementos mínimos para que la autoridad fiscalizadora, de acuerdo con sus facultades, pudiera corroborar plena y objetivamente la identidad final de los aportantes, así como el origen y licitud de los recursos aportados.

Por ende, contrario a lo que alega el partido actor, si las aportaciones mayores al monto establecido en la norma reglamentaria deben hacerse mediante cheque o transferencia, resulta razonable e indispensable que los aportantes tengan una cuenta bancaria para poder hacerlo y así poder obtener el documento que permita, conforme a la reglamentación aplicable, la identificación de sus datos personales como lo son: número de cuenta, banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario, pues solamente así se pueden hacer efectivos los objetivos de la fiscalización y evitar que los partidos políticos obtengan recursos ilícitos, de procedencia indeterminada o de entes prohibidos por la ley.

En relación con lo anterior, la Sala Superior ha sustentado que con la finalidad de garantizar la certeza de la fuente de los recursos, que la interpretación más acorde con los valores de la fiscalización, **es aquella que obliga a demostrar las transacciones de forma transparente**, por lo que en todo caso, cuando la aportación supere las 90 (noventa) UMA, se debe hacer mediante cheque o transferencia electrónica para verificar



el “**número de cuenta y banco de origen**” de dónde proviene la **aportación**, con independencia de que el aportante sea un aspirante, precandidato, candidato independiente, candidato, militante o simpatizante⁵.

En ese contexto, las conductas sancionadas por la autoridad responsable no solamente constituyen infracciones como lo argumentó la responsable, sino un fraude a la ley que obstaculiza la fiscalización efectiva y real de los recursos de los partidos políticos, por lo cual resulta innecesario, contrario a lo que alega el actor, que exista como prohibición expresa en la normatividad aplicable este tipo de acciones en relación con la obligación prevista en el 96, numeral 3, inciso b), fracción VII del Reglamento de Fiscalización⁶.

En esas circunstancias, según el apelante, en atención a los principios que invoca, como pro persona, en caso de duda, en favor del inculpado y progresividad resulta obligatorio para la autoridad fiscalizadora aplicar e interpretar la norma a favor de los sujetos obligados, máxime que en el presente caso no existe fundamento legal para sancionar y señalar como culpable al partido político.

Al respecto, la Sala Superior consistentemente ha sustentado que el principio pro persona no implica necesariamente que **las cuestiones planteadas por los demandantes deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se alegue.**

⁵ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-331/2018.

⁶ Artículo 96. Control de los ingresos

(...)

3. Además de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos en materia de financiamiento de origen público y privado, los sujetos obligados deberán cumplir con lo siguiente:

(...)

b) Partidos políticos:

(...⁹

VII. Las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, realizado por una sola persona, invariablemente deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante: número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino y nombre del beneficiario.

De ese modo, ese principio no puede ser constitutivo de los "derechos" alegados o que dé lugar a las interpretaciones más favorables, **cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni puedan derivarse de éstas como sucede en el caso**, porque, al final, se deben resolver las controversias correspondientes conforme a las disposiciones legales⁷.

En otro sentido, es ineficaz el planteamiento relativo a que el partido promovente aclaró mediante sus respuestas que los montos de los depósitos se debían a que algunos militantes de su partido tienen la obligación estatutaria de aportar el cinco por ciento mensual de sus dietas o salarios y de que aquellos militantes que aspiren a ser postulados como candidatos a elección popular a nivel nacional o local deben estar al corriente en el pago de sus cuotas, lo cual fue insuficiente para la autoridad responsable.

Lo anterior, pues el partido actor se limita a señalar que realizó dicha aclaración en su oficio de respuesta, pero sin controvertir de manera frontal lo que argumentó la responsable, en el sentido de que no acredita la existencia de los adeudos que a la fecha tienen sus militantes con el partido político, como para analizar si se justifica que las aportaciones en realidad corresponden a cuotas pendientes de pagar.

Cabe precisar que de los oficios de respuesta del sujeto obligado no se advierte que haya ofrecido documento o constancia alguna que pruebe que las aportaciones en realidad se tratan de cuotas atrasadas de sus militantes, por lo que al no estar acreditado que tenían esa finalidad, resulta incorrecto el planteamiento consistente en que con la determinación impugnada se obliga a los militantes a tener una cuenta

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro **PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES**. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, pág. 906.



bancaria para cumplir con sus obligaciones estatutarias, esto es, el pago de las supuestas cuotas partidistas a las que hace referencia.

En todo caso, a lo que se encuentra obligado cualquier militante, simpatizante o persona, es que cuando haga una aportación a un partido político que exceda el límite establecido por la normativa aplicable, lo haga en cheque o transferencia desde una cuenta bancaria, lo cual como ya se argumentó ampliamente, es jurídicamente correcto y razonable.

También, debe desestimarse la alegación relativa a que la resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia, pues la autoridad responsable omitió pronunciarse respecto del argumento hecho valer en respuesta a los oficios de errores y omisiones, en el cual se señaló que ya se había efectuado la misma observación en las auditorías de los ejercicios 2017 y 2018 y se concluyó que las aportaciones se realizaron conforme al marco reglamentario aplicable.

En primer término, como ya se razonó en párrafos anteriores, esta Sala Superior estima que el criterio asumido por la responsable se encuentra ajustado a Derecho, pues al prohibirse que las aportaciones se fraccionen con la finalidad de hacerse en efectivo, se procura, en atención a los principios constitucionales y legales que rigen el modelo de fiscalización, que la autoridad pueda comprobar el origen y licitud de los recursos que reciben los partidos políticos, y evitar posibles fraudes a la ley.

Dicha postura evita que se cree un vacío que impida la posibilidad de rastrear los recursos económicos y tener certeza sobre la procedencia del dinero aportado.

Asimismo, si bien del dictamen consolidado se advierte que no hubo pronunciamiento en relación con dicho planteamiento, lo cierto es que el partido actor no expuso en su oficio de respuesta ni en la demanda que originó el presente recurso, las particularidades del problema que se presentó en los ejercicios de fiscalización anteriores a los que alude, el número de conclusión de la cual se pueda verificar lo argumentado y

resuelto por la responsable o algún otro dato que permita analizar si en la presente resolución impugnada hubo un cambio de criterio respecto de cómo la autoridad responsable ha resuelto en situaciones similares.

Cabe destacar que, además de que el partido obligado no aporta mayores elementos para acreditar el supuesto cambio de criterio por parte del INE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se encuentra vinculado por los criterios de la autoridad fiscalizadora, con mayor razón, si lo que pretende el promovente contraviene las finalidades propias de la fiscalización en materia electoral, como se ha argumentado a lo largo del presente apartado.

5.4. En el caso no se advierten circunstancias de fuerza mayor que ameriten que la multa impuesta al partido político se haga efectiva una vez que concluya el proceso electoral en curso

Respecto de la petición consistente en que se considere que no le asiste la razón al promovente en cuanto a su impugnación, se solicita que se haga efectiva la sanción económica impuesta una vez que concluya el proceso electoral 2020-2021, lo cual, en opinión del partido actor, tiene sustento en la determinación dictada en el expediente SUP-RAP-35/2012 y sus acumulados, en la cual se suspendió la sustanciación de esos medios de impugnación relacionados con el cobro de una sanción considerable y en la resolución INE/CG13/2018 en la que se determinó que el cobro de las sanciones relacionadas con el procedimiento de fiscalización tendría efecto un mes después a que transcurriera la jornada del proceso electoral 2017-2018.

En primer lugar, debe desestimarse tal petición, pues el partido promovente no expone razones que justifiquen que resulta necesario aplazar el cobro de la sanción impuesta por el Consejo General del INE hasta que concluya el proceso electoral al encontrarse impedido para



cumplir con sus obligaciones económicas, pues se limita a señalar que esto lo han hecho antes tanto la Sala Superior como la autoridad responsable, y que en aras de garantizar la equidad de la contienda electoral también debe aplicar en el presente caso.

Es importante destacar, que las particularidades del recurso de apelación SUP-RAP-35/2012 y sus acumulados no guardan identidad con el presente caso.

En dicha controversia, se abrió un incidente de previo y especial pronunciamiento a fin de resolver la petición del Partido Verde Ecologista de México relativa a que la controversia en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-36/2012 y SUP-RAP-37/2012 se resolviera con posterioridad a que concluya la jornada electoral.

Al respecto, en el incidente se determinó que era apegado a Derecho aplazar la resolución de la controversia planteada en los recursos de apelación SUP-RAP-35/2012, SUP-RAP-28/2012, SUP-RAP-36/2012 y SUP-RAP-37/2012, porque en caso de que esta Sala Superior considerara confirmar las resoluciones controvertidas, el Partido Verde Ecologista de México estaría obligado a pagar las sanciones impuestas durante el procedimiento electoral federal en curso, con una posible afectación al principio de equidad en la participación en el procedimiento electoral, pues tendría que pagar, mediante la reducción del cincuenta por ciento de su ministración mensual, sanciones que suman \$194,331,516.28 (ciento noventa y cuatro millones, trescientos treinta y un mil, quinientos dieciséis pesos con 28/100 m. n.).

Así, si al PVEM le correspondía por financiamiento para actividades ordinarias el monto \$313,014,202.45 (trescientos trece millones catorce mil doscientos dos pesos con 45/100 m. n.), de haber resuelto confirmado las sanciones económicas, se hubiera comprometido más del sesenta por ciento de su financiamiento.

Como se observa, en el presente caso, la sanción impuesta por la autoridad responsable asciende a mil ciento cuarenta y seis UMA

vigentes, lo que equivale a \$96,825.54 (noventa y seis mil ochocientos veinticinco pesos 54/100 m. n.), en tanto, su financiamiento por actividades ordinarias permanentes solo a nivel federal asciende a la cantidad de \$203,214,508.00 (doscientos tres millones doscientos catorce mil quinientos ocho pesos 00/100 m. n.)⁸.

Por lo cual, es evidente que la magnitud de la afectación económica que podría sufrir el partido político con la imposición de la multa en el presente asunto es sustancialmente distinta a la que valoró la Sala Superior en el incidente citado.

En esas condiciones, como ya se mencionó, no se hacen valer ni se advierten en el caso circunstancias especiales que ameriten que el cobro de una multa de \$96,825.54 (noventa y seis mil ochocientos veinticinco pesos 54/100 m. n.), pudiera poner en peligro la participación del PRI en el proceso electoral que se desarrolla como para posponerla, por lo que no ha lugar a acoger la solicitud del partido promovente.

Finalmente, con independencia de lo resuelto en el expediente INE/CG13/2018 y de las particularidades de ese caso que el promovente no explicita en su demanda, esta Sala Superior no se encuentra sujeta a los criterios y determinaciones sustentadas por la autoridad administrativa en materia electoral.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución recurrida.

⁸ Véase página 10 de la resolución INE/CG645/2020 dictada por el Consejo General del INE.



NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias y, en su oportunidad, archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe que la presente resolución 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.