

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-21/2019

RECORRENTE: PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JESÚS RENÉ QUIÑONES CEBALLOS Y PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

COLABORARON: ERICKA FRANCO AMBROSIO, FANNY AVILEZ ESCALONA Y HUGO OROZCO MERCADO

Ciudad de México, a tres de abril de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido del Trabajo, correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, identificado con la clave **INE/CG53/2019**¹, así como la Resolución respectiva, con clave **INE/CG57/2019**², respecto de la conclusión 4-C8-CEN.

ANTECEDENTES

1. Interposición del recurso. El veintidós de febrero de dos mil diecinueve, el recurrente presentó recurso de apelación, a fin de impugnar el Dictamen Consolidado, así como la Resolución.

¹ En lo sucesivo, el Dictamen Consolidado.

² En lo sucesivo, la Resolución.

SUP-RAP-21/2019

2. Turno. Por proveído de uno de marzo de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

3. Escisión. El ocho de marzo de dos mil diecinueve, la Sala Superior dictó un acuerdo en el expediente precisado al rubro, en el que determinó escindir la demanda que dio lugar al presente medio de impugnación, a efecto de dar cumplimiento al Acuerdo General Delegatorio 1/2017 de esta Sala Superior.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir la demanda del medio de impugnación, declarar cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General.

³ En lo sucesivo, Ley General.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir el Dictamen Consolidado y la Resolución respectiva, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, órgano central de esa autoridad administrativa electoral, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵, mediante lo cual se determinaron diversas irregularidades relacionadas con el informe anual de ingresos y gastos del Partido del Trabajo, respecto del recurso federal, ejercido por el órgano nacional de ese partido político, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete.

Es necesario considerar que esta Sala Superior aprobó el Acuerdo mediante el cual se escindió lo relativo a la fiscalización de informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete respecto del ámbito local, aspecto de la competencia de las Salas Regionales respectivas; por lo que en el presente asunto, la competencia específica se ciñe a lo relativo al ámbito federal de dicha fiscalización, en donde se encuentra involucrado el Comité Ejecutivo Nacional del Partido del Trabajo.

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 General, de conformidad con lo siguiente:

3. Forma. La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas

⁴ En adelante, Consejo General.

⁵ En adelante, Ley Electoral.

SUP-RAP-21/2019

autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio del promovente, le causan los actos reclamados.

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

Se concluye lo anterior, toda vez que, tanto el Dictamen Consolidado, como la Resolución, se emitieron el dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, y el Partido del Trabajo presentó su escrito impugnativo el día veintidós siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la invocada ley electoral adjetiva aplicable, al no estar vinculado a ningún proceso electoral en curso, teniendo en cuenta que la materia de Litis está relacionada con la imposición de sanciones, con motivo de las irregularidades encontradas en el informe anual de ingresos y gastos de un partido político respecto al ejercicio dos mil diecisiete.

3.2. Legitimación. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el partido político nacional denominado Partido del Trabajo, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General.

3.3. Personería. En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que al escrito de demanda se adjunta la certificación de fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete, expedida por el director del Secretariado del Instituto Nacional Electoral⁶, mediante la cual hace constar que, conforme a sus archivos, Pedro Vázquez González está registrado como

⁶ En lo sucesivo, INE.

representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General⁷.

3.4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierte diversas determinaciones relacionadas con distintas irregularidades derivadas de la revisión de informes anuales de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, mediante las cuales se le impusieron diversas sanciones.

3.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación.

4. Hechos relevantes. Los actos y hechos que dan origen a la resolución reclamada son los siguientes:

4.1. Ajuste de plazos para la revisión de los informes anuales. El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, en sesión ordinaria, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG134/2018, por el que se aprobó el ajuste a los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los Partidos Políticos Nacionales, Partidos Políticos Nacionales con acreditación local y partidos políticos locales, así como agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete.

4.2. Modificación de plazos respecto de la notificación de errores y omisiones. El seis de agosto de dos mil dieciocho, en sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1167/2018, por el cual se modificaron los plazos

⁷ Calidad que, de igual forma, le es reconocida por la autoridad responsable al emitir el informe circunstanciado.

SUP-RAP-21/2019

para diferir treinta días hábiles la notificación de los oficios de errores y omisiones de la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil diecisiete, de los partidos políticos con registro nacional y local, así como de las agrupaciones políticas nacionales.

4.3. Entrega y análisis de los informes anuales correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete. El veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, se cumplió el plazo para que los políticos entregaran a la Unidad Técnica de Fiscalización los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales y locales, correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, procediendo a su análisis.

4.4. Revisión de informes. La Unidad Técnica procedió a revisar los informes presentados, conforme a los plazos aprobados por el Consejo General, por lo que notificó a los partidos políticos los errores y omisiones que advirtió, a fin de que presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como que atendieran los requerimientos sobre la entrega de documentación solicitada respecto a sus ingresos y egresos.

4.5. Actos Impugnados. Hecho lo anterior, y recibida la respuesta que el partido formuló respecto a las observaciones señaladas, la Unidad Técnica elaboró el proyecto de Dictamen Consolidado, los cuales sometió a consideración de la Comisión de Fiscalización del INE, siendo aprobados en sesión extraordinaria el veintinueve de enero de dos mil diecinueve.

Finalmente, el dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Dictamen Consolidado y la Resolución, en los términos propuestos por la Comisión de Fiscalización.

5. Planteamiento de la controversia

5.1. Pretensión y causa de pedir. La pretensión del recurrente consiste en que se revoque el Dictamen Consolidado y la Resolución impugnada.

Su causa de pedir la sustenta en que las conclusiones y sus respectivas sanciones, carecen de fundamentación y motivación y vulneran los principios de proporcionalidad, legalidad y tipicidad.

Además, se sustenta en que fue indebida e inexacta la calificación, individualización y graduación de las faltas imputadas y las pruebas ofrecidas y aportadas en respuesta a los oficios de errores y omisiones; considerando adicionalmente que se vulneró el principio de exhaustividad en el análisis de las conclusiones de la autoridad responsable para llegar a la imposición de las sanciones y estas fueron excesivas, desproporcionadas e ilegales.

Por otro lado, también se sustenta en que el Reglamento de Fiscalización violenta el principio de reserva de ley y subordinación, al establecerse mayores previsiones normativas de posibles infracciones, más allá de lo contenido en la Ley General de Partidos Políticos⁸ y la Ley Electoral.

5.2. Controversia por resolver. La litis del presente asunto consiste en determinar, en primer lugar, si se respetó el principio de reserva de ley y subordinación en el Reglamento de Fiscalización.

En segundo lugar, determinar si en las diversas conclusiones impugnadas se garantizó la debida audiencia y, en

⁸ En adelante, Ley de Partidos.

SUP-RAP-21/2019

consecuencia, si se valoraron adecuadamente las documentales aportadas por el recurrente en el procedimiento de revisión de informes.

Posteriormente, establecer si se determinaron de manera correcta las conclusiones y conforme a los principios de exhaustividad, legalidad y debida motivación y fundamentación.

Finalmente, determinar si la imposición de las sanciones al Partido del Trabajo fue proporcional al corresponder a la gravedad de las faltas cometidas y apegadas al principio de legalidad y tipicidad.

5.3. Metodología

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

- **Agravios genéricos**
- **Conclusión 4-C7-CEN. Gastos sin objeto partidista**
 - **Indebida determinación del monto**
 - **Deficiente valoración de pruebas**
 - **Indebida calificación de la conducta**
- **Conclusión 4-C8-CEN. Reportar erogaciones en un ejercicio distinto**
- **Individualización de la sanción (Conclusiones 4-C7-CEN, 4-C31-CEN y 4-C34-CEN)**

Lo anterior se abordará en ese orden, a partir de lo que se formula en el escrito de demanda, sin que tal cuestión genere un perjuicio al recurrente puesto que se analizará la totalidad de

planteamientos expuestos, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000⁹.

6. Estudio de fondo

6.1. Agravios genéricos

Planteamientos del actor

El partido político recurrente manifiesta como agravios respecto a la totalidad de las conclusiones del CEN, que la responsable dejó de observar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal porque vulneró el principio de estricta aplicación de la ley en materia de derecho sancionador.

Ello, porque utilizó como fundamento para emitir la resolución impugnada las normas previstas en el Reglamento de Fiscalización lo cual, en su concepto, es violatorio de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Argumenta que, en materia de procedimiento sancionador de fiscalización la previsión de la infracción debe estar prevista en una ley, es decir, un acto proveniente de los órganos legislativos, atendiendo al principio que mandata que no hay crimen o falta sin ley; no hay sanción sin ley.

Considera que, conforme al mandato constitucional, la ley es la única fuente de previsión de infracciones dentro del procedimiento sancionador en materia de fiscalización electoral.

Por tanto, como el Reglamento de Fiscalización no tiene el carácter de ley al no provenir de un proceso legislativo, sino que

⁹ **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.

SUP-RAP-21/2019

se trata de un instrumento normativo de carácter administrativo, estima que no se le puede sancionar con base en ese ordenamiento.

En este sentido, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Reglamento de Fiscalización y se inaplique al caso porque considera que dicho instrumento normativo es violatorio del principio de subordinación a la ley, ya que sus disposiciones sobre infracciones exceden a lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, el Reglamento va más allá de la ley que pretende regular.

Por otra parte, de manera genérica expone que la resolución impugnada esta indebidamente fundada y motivada, debido a que la autoridad no invocó el precepto legal exactamente aplicable, tampoco expone la razón que sostenga la adecuación a lo descrito en la norma punitiva.

Finalmente, aduce que el monto de las sanciones impuestas viola el artículo 22 Constitucional, al transgredir el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que la infracción es de naturaleza formal, en tanto no produce una mutación o cambio en el mundo exterior.

Tesis de la decisión

A juicio de esta Sala Superior, los motivos de inconformidad expuestos son **inoperantes**, ya que la aplicación de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, por sí misma, no genera alguna vulneración al principio de legalidad ni a los subprincipios de subordinación jerárquica y reserva de ley, debido a que dicho instrumento normativo fue emitido válidamente por la autoridad competente para desarrollar la regulación sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos.

Además, el recurrente no precisa de qué manera las disposiciones establecidas en el Reglamento de Fiscalización exceden a lo establecido en la Norma Fundamental o en la legislación ordinaria, sino que únicamente formula manifestaciones genéricas, sin especificar cuál o cuáles normas van más allá de lo que establece en la Constitución y en la ley.

Los restantes conceptos de agravio son **inoperantes**, porque se trata de manifestaciones genéricas e imprecisas que no combaten frontalmente los razonamientos que la responsable tomó como base para emitir la determinación impugnada.

Consideraciones que sustentan la tesis

Este Tribunal Constitucional ha sostenido en la jurisprudencia de rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, que todos los actos y resoluciones electorales deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la Constitución y a las disposiciones legales aplicables.

En ese sentido, los actos y las resoluciones de la materia deben cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, pero la forma de cumplirlas varía acorde con su naturaleza.

Tratándose del ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y reglamentos, el principio de legalidad exige que sean observados los subprincipios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, al tratarse de la emisión de disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

SUP-RAP-21/2019

Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, lineamientos, reglas o acuerdos, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos, lineamientos, reglas o acuerdos, tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento, lineamientos o acuerdos les compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente despliega la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un reglamento, lineamientos o acuerdos se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones previstos en la Ley, y que sólo implementen reglas para la instrumentación de los mismos a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando éstos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución e, incluso, tratándose de derechos humanos, por los Convenios y Tratados Internacionales.

Lo anterior, resulta congruente con las consideraciones que, al efecto, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la facultad reglamentaria¹⁰.

En esta medida se explica que las atribuciones que ejerce el órgano legislativo para la producción normativa son indelegables; no obstante, en la práctica democrática, como lo ha sostenido el Alto Tribunal, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado

¹⁰ Jurisprudencia de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.

SUP-RAP-21/2019

transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al órgano de producción normativa de atribuciones de la naturaleza (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas.

Éstos tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse.

En tales circunstancias, el Reglamento de Fiscalización constituye un instrumento normativo cuya emisión compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a efecto de instrumentar y dar operatividad a las reglas y principios relativos al financiamiento y rendición de cuentas claras, objetivas, transparentes y completas a que se encuentran obligados los partidos políticos y candidatos, así como para desarrollar el régimen de fiscalización y sancionador en la materia, con el fin de dar eficacia a lo establecido en la Norma Fundamental y en la legislación ordinaria.

Es decir, el Reglamento de Fiscalización es un instrumento jurídico que complementa las disposiciones establecidas en la propia Constitución Federal, en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dada la especialidad de la materia de financiamiento y fiscalización que requiere un gran número de reglas, para garantizar la efectiva rendición de cuentas de los actores políticos.

Por tanto, la aplicación al caso del Reglamento de Fiscalización, por sí misma, no genera violación alguna al principio

de legalidad y, por tanto, a los subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que dicho instrumento normativo integra un bloque regulatorio sobre las actividades relacionadas con la fiscalización de partidos políticos y candidatos.

Además, la presunción de constitucionalidad de este ordenamiento no es derrotada con los argumentos del promovente, ya que omite precisar por qué considera que las disposiciones del Reglamento de Fiscalización van más allá de los que establece la ley o la Constitución, pues se limita a expresar de forma genérica que excede a lo establecido en la legislación ordinaria, sin precisar qué disposición en particular vulnera algún principio o norma de rango legal o constitucional.

En este sentido, dichas alegaciones son insuficientes, porque el recurrente pretende controvertir de manera genérica y abstracta el Reglamento de Fiscalización, al sostener que va más allá de lo que establece la ley, sin especificar qué disposiciones son las que exceden las previsiones legales ni por qué considera tal circunstancia.

Finalmente, son **inoperantes** los agravios en los que el recurrente aduce que la resolución está indebidamente fundada y motivada, así como que vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, pues se trata de manifestaciones genéricas e imprecisas.

En este sentido, las consideraciones de la autoridad responsable no son controvertidas eficazmente por el partido político promovente, razón por la cual dichas consideraciones deben seguir rigiendo el sentido del acto impugnado, porque tales conceptos de agravio no tienen eficacia alguna para anular, revocar o modificar la resolución controvertida.

SUP-RAP-21/2019

Sin que lo anterior sea obstáculo para estudiar la fundamentación y motivación particular de cada una de las conclusiones que fueron controvertidas específicamente y que en seguida se analizarán, pues en estos casos se refirieron razones concretas a fin de revocar las sanciones impuestas.

6.2. Conclusión 4-C7-CEN. Gastos sin objeto partidista

Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado se hace constar que la autoridad, en el procedimiento de revisión de los informes anuales, identifica la conclusión sancionatoria con los siguientes datos:

Conclusión 4-C7-CEN. El sujeto obligado omitió presentar evidencia documental que permita constatar el objeto partidista de los gastos realizados por un total de \$2,111,200.00 (\$464,000.00+\$290,000.00+\$1,357,200.00)

Mediante el primer oficio de errores y omisiones¹¹ se hicieron del conocimiento al partido político diversas operaciones de las cuales no se podía constatar el destino de los recursos.

Entre ellas, se encuentran las siguientes:

Póliza	Subcuenta	Número y fecha de factura	Proveedor	Concepto	Monto
PN-EG-177/10-17 ¹²	Asesoría y consultoría	A 40	Cesar A. Santiago Ramírez y Staff SC	Asesoría estrategia política	\$452,400
PN-DR-52/09-17 ¹³	Asesoría y capacitación	A 38	Cesar A. Santiago Ramírez y Staff SC	Estudio de opinión	\$452,400

¹¹ Oficio número INE/UTF/DA/44782/18.

¹² En adelante, póliza 177.

¹³ En adelante, póliza 52.

SUP-RAP-21/2019

PN-DR-52/09-17		A 38		Asesoría en estrategia política	\$452,400
PN-EG-144/02-17 ¹⁴	Asesoría y capacitación	118	Jesús Salazar Ibarra	Capacitación para personal responsable de la rendición de cuentas de precampaña y campaña de los procesos electorales 2017	\$232,000
PN-EG-93/06-17 ¹⁵	Capacitación y cursos	124	Jesús Salazar Ibarra	Capacitación para personal responsable de la rendición de cuentas de precampaña y campaña de los procesos electorales 2017	\$232,000
PN-EG-110/06-17	Asesoría y consultoría	66	RTS Strategies Asociados, S.C	Honorarios de acuerdo al contrato de prestación de servicios.	\$290,000

Sobre tales observaciones, se le requirió diversa documentación al recurrente a fin de identificar el destino de los recursos; a dicho oficio recayó la respuesta¹⁶ a partir de la cual, la autoridad formuló un segundo requerimiento al no ver subsanadas las observaciones¹⁷. A continuación, se menciona el sentido de los requerimientos por proveedor:

Respecto de Cesar A. Santiago Ramírez y Staff SC, se había requerido:

- Evidencia de los servicios recibidos.
- Reporte de actividades realizadas por el prestador de servicios.
- Entregables.

¹⁴ En adelante, póliza 144.

¹⁵ En adelante, póliza 93.

¹⁶ Escrito número PTCEN/CONTESTACIÓN 001/44782/2018 de fecha 05 de noviembre de 2018.

¹⁷ Segundo oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/47184/18.

SUP-RAP-21/2019

En respuesta, el partido político mencionó en su oficio de respuesta haber entregado:

- Contratos
- Evidencia documental de la asesoría otorgada.
- Evidencia de los servicios recibidos.
- Reportes de actividades realizadas por el prestador de servicios

Lo anterior únicamente por cuanto a la póliza 52, sin mencionar cuestión alguna por cuanto a la póliza 177.

Al respecto, en su valoración la responsable precisó que aun cuando el partido político señaló haber presentado la documentación solicitada, de la revisión a la documentación adjunta al Sistema Integral de Fiscalización¹⁸, no se localizó documentación alguna, por lo que volvió a requerir en el segundo oficio de errores y omisiones la documentación que había sido solicitada.

En su respuesta al segundo oficio, el sujeto obligado no formuló aclaración alguna por lo que, al haber omitido presentar la documentación solicitada que respalde el estudio de opinión y asesorías en estrategia política, el partido no subsanó la observación.

Por otra parte, en relación con las operaciones celebradas con el prestador de servicios Jesús Salazar Ibarra¹⁹, se había requerido que aportara:

- Contrato.
- Evidencia de los servicios recibidos.

¹⁸ En lo sucesivo, SIF.

¹⁹ No obstante que en el Dictamen Consolidado se refiere también como José Luis, a partir de la documentación que obra en el SIF se advierte que el nombre correcto es Jesús.

- Reporte de actividades realizadas por el prestador de servicios.

El partido refirió en su respuesta que presentó la siguiente documentación:

- Contrato de prestación de servicios.
- Programa del Taller.
- Manual del Taller.

No obstante, la autoridad analizó la documentación y consideró que la misma se refería al “Taller para promoción de la participación ciudadana” y no a la rendición de cuentas de precampaña y campaña, como se precisaba en la factura observada, ya que estos corresponden a una presentación de la precampaña y criterios del Tribunal y otra relativa a lo que se puede hacer en campaña, mas no a la forma en que se comprueban los ingresos y gastos para la rendición de cuentas; omitiendo presentar el reporte de actividades realizadas por el proveedor, por lo que volvió a requerir la documentación mediante el segundo oficio de errores y omisiones.

En respuesta, el partido señaló haber presentado:

- Evidencia del material didáctico del curso para la rendición de cuentas de precampaña y campaña.
- Reporte de resultados del prestador de servicios firmado.
- Listas de asistencias a los cursos.
- Contratos y avisos de contratación de las facturas 118 y 124.

La autoridad concluyó que, aun cuando señaló que presentó evidencia del material didáctico del curso, las listas de asistencia contrato y reporte de resultados; corresponden al curso

SUP-RAP-21/2019

denominado “Taller para la promoción de la participación ciudadana” impartido por el mismo proveedor sustentado con las facturas 125, 126, 128 y 129, es decir, facturas diversas a las observadas.

Por ello, consideró que el partido omitió presentar la documentación soporte del gasto realizado por concepto del curso denominado “Capacitación para personal responsable de la rendición de cuentas de precampaña y campaña de los procesos electorales 2017” que sustenten las facturas 118 y 124, consistente en el material didáctico del curso para la rendición de cuentas de precampaña y campaña; así como el reporte de resultados del prestador de servicios.

Finalmente, por cuanto al proveedor RTS Strategies Asociados, S.C., la Unidad de Fiscalización requirió al partido:

- Contrato.
- Evidencia de los servicios recibidos.
- Reporte de actividades realizadas por el prestador de servicios.
- Entregables.

La autoridad consideró que, a pesar de que señaló haber presentado los contratos de prestación de servicios, facturas, y reporte de actividades, de la verificación a la información adjunta al SIF se constató que la evidencia correspondía a honorarios profesionales en cuyo reporte mencionaba actividades por realizar, y no las realizadas, por lo que dada la omisión de presentar evidencia documental de que tales actividades se hubieran realizado, se consideró insatisfactoria la respuesta.

Por tal motivo, en la Resolución, del análisis realizado a la infracción cometida por el sujeto obligado, se desprenden los siguientes elementos:

- a) Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- b) Por lo que hace a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al sujeto infractor consistió en reportar egresos que carecen de objeto partidista, por un importe de \$2,111,200.00 (dos millones ciento once mil doscientos pesos 00/100 M.N.), durante el ejercicio dos mil diecisiete.
- c) El sujeto infractor conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el marco de revisión de los Informes Anuales relativos.
- d) Que el sujeto obligado no es reincidente.
- e) Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$2,111,200.00 (dos millones ciento once mil doscientos pesos 00/100 M.N.).
- f) Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En ese tenor, una vez reunidos los elementos que anteceden, se determinó una sanción conforme a lo establecido en

SUP-RAP-21/2019

la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley Electoral, equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado.

En consecuencia, se impuso una reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$2,111,200.00 (dos millones ciento once mil doscientos pesos 00/100 M.N.).

Expuesto lo anterior, se procede al análisis de los distintos agravios formulados por el actor conforme a las temáticas propuestas.

6.2.1. Indebida determinación del monto

Tesis de la decisión

Es **infundado** el agravio planteado por el Partido del Trabajo, ya que el monto establecido por la autoridad fue correcto puesto que se integró por dos pólizas, dentro de las cuales se contenían las dos facturas que reconoce el actor (A 38 y A 39), y una adicional que no menciona en su demanda pero que también fue objeto de observación.

Planteamientos del actor

El recurrente alega que la autoridad realizó un cálculo indebido del monto considerado para determinar la sanción impuesta, ya que a su consideración existe un monto de los tres considerados para la sanción que se sumó indebidamente.

Sostiene lo anterior a partir del análisis de cómo se integró el monto, considerando que se duplicó una referencia contable correspondiente a la póliza PN-DR-52/09-17 y la factura A38, lo cual le fue observado en el primer oficio de errores y omisiones.

Al respecto, el recurrente señala que en el dictamen únicamente se reconocen dos facturas, siendo estas la A38 y la A39, cada una por el monto de \$452,400.00, por lo que el monto involucrado debía ser el correspondiente a la sumatoria de ese monto dos veces²⁰ y no tres, como erróneamente lo hizo la responsable.

Asimismo, refiere que al imponerse dos multas por la factura A38, se vulneró el principio *non bis in ídem*, así como el de tipicidad y certeza jurídica.

Consideraciones que sustentan la tesis

Como se adelantó, es **infundado** el presente agravio, ya que el recurrente no toma en cuenta una de las facturas que fueron contempladas en la conclusión para la cuantificación del monto involucrado por lo que, contrario a lo que sostiene, no existió el error en su determinación como a continuación se expone.

El presente agravio se plantea respecto de uno de los tres montos que integraron la conclusión 4-C7-CEN, relativa a diversos gastos sin objeto partidista por \$1,357,200.00.

Ahora bien, en el apartado correspondiente del Dictamen Consolidado, que coincide con el contenido del primer

²⁰ El actor señala que la sumatoria corresponde a \$1,080,800.00, sin embargo, el monto correcto es la cantidad de \$904,800.00.

SUP-RAP-21/2019

oficio de errores y omisiones que le fue notificado al Partido del Trabajo, se advierte que la autoridad observó diversas operaciones de las cuales no se podía constatar el destino de los recursos.

Entre ellas, se encuentran las siguientes:

Póliza	Subcuenta	Número y fecha de factura	Proveedor	Concepto	Monto
PN-EG-177/10-17	Asesoría y consultoría	A 40	Cesar A. Santiago Ramírez y Staff SC	Asesoría estrategia política	\$452,400
PN-DR-52/09-17	Asesoría y capacitación	A 38	Cesar A. Santiago Ramírez y Staff SC	Estudio de opinión	\$452,400
PN-DR-52/09-17		A 38		Asesoría en estrategia política	\$452,400

De lo antes señalado, se advierte que existe una referencia doble a la póliza 52 por el mismo monto y mencionando la misma factura, sin embargo, contiene un concepto distinto; por ende, a fin de poder corroborar la razón de la referencia con similitudes entre un concepto y otro resultó necesario realizar la consulta en el SIF.

De la consulta al SIF se pudo identificar que la póliza 177 que fue observada contiene dentro de su documentación soporte la factura A 40 por un monto de \$452,400.00, por concepto de Asesoría en estrategia política.

Por otra parte, se localizó la póliza 52 por un monto de \$904,800.00, la cual se encuentra soportada por cuatro documentos, entre los cuales se identificaron las facturas A 38 y A 39, por un monto de \$452,400.00 cada una, las cuales tienen como descripción “Estudio de opinión” y “Asesoría en estrategia política”, respectivamente.

Lo anterior evidencia que, contrario a lo que señala el recurrente, el monto se integró por 3 facturas por \$452,400.00 cada una, dando un total de \$1,357,200.00, por lo que está debidamente acreditada su existencia.

Es importante destacar que el actor en su demanda no se refiere a la póliza A 40, la cual también formó parte de la observación, por lo que al haber reconocido en su demanda la existencia de las facturas A 38 y A 39, es evidente que los montos considerados por la responsable eran correctos y, por lo tanto, se justificaba la sumatoria de las tres cantidades en la documentación que le fue requerida al actor, máxime que él mismo reconoce la existencia de dos facturas de las tres que fueron objeto de sanción.

Si bien se advierte que la autoridad refirió erróneamente la factura A 38 en el oficio de errores y omisiones de manera duplicada, tal cuestión se subsana y desvirtúa a partir de los conceptos que obraban en la referencia y la documentación soporte presentada, así como la respuesta aportada por el recurrente, por lo que no se acredita la supuesta vulneración al principio *non bis in idem*, ni el de certeza.

Por tal motivo, resulta **infundado** el planteamiento por cuanto a la presunta determinación errónea del monto considerado para la conclusión que duplicó uno de los montos sumados.

6.2.2. Deficiente valoración de pruebas

Tesis de la decisión

Es **inoperante** el agravio al no controvertir de manera directa la valoración que formuló la responsable en el Dictamen Consolidado refiriendo únicamente, con base en planteamientos

SUP-RAP-21/2019

genéricos, que no fueron valoradas sus pruebas y que sí presentó la documentación que le fue requerida.

Planteamientos del actor

El actor considera que fue indebida e inexacta la valoración de las pruebas ofrecidas y aportadas en respuesta a los oficios de errores y omisiones, ya que sí entregó la documentación comprobatoria, la cual se encuentra visible en el SIF.

Al respecto, alega que se entregó el material didáctico del curso para rendición de cuentas de precampaña y campaña, así como el reporte del prestador de servicios que se solicitó por parte de Jesús Salazar Ibarra; así como la documentación que respalda el estudio de opinión y asesorías en estrategia política de César A. Santiago Ramírez, todo lo cual obra en el SIF.

Consideraciones que sustentan la tesis

No asiste la razón al actor, ya que sustenta su agravio en afirmaciones genéricas e imprecisas que no confrontan lo argumentado por el Consejo General, sino que parte de señalamientos dogmáticos en torno a la valoración de la documentación que tuvo a la vista la autoridad.

Como se analizó en el apartado de consideraciones de la responsable, la autoridad valoró la documentación presentada respecto de Jesús Salazar Ibarra²¹, concluyendo que el partido político no había presentado documentación idónea para subsanar la irregularidad.

²¹ Las pólizas involucradas respecto de este proveedor fueron la 144 y la 93.

Ello, puesto que la documentación que presentó se refería a un taller diverso al que había sido reportado en las pólizas 144 y 93.

En específico, la autoridad mencionó en el dictamen consolidado que la información aportada en el SIF correspondía a un Taller para la promoción de la participación ciudadana impartido por el mismo proveedor, el cual se sustentaba en las facturas 125, 126, 128 y 129, y no así en las 118 y 124, respecto de las cuales se había requerido la documentación.

Por otra parte, en cuanto al proveedor César A. Santiago Ramírez²², la autoridad concluyó que el partido no había entregado la documentación que respaldara el estudio de opinión y asesorías en estrategia política, no obstante que se le había requerido información en los dos oficios de errores y omisiones.

Es importante aclarar que el recurrente no se pronunció en ninguno de los dos oficios respecto de la póliza 177, por lo que en tal supuesto no hubo información qué valorar.

Respecto de la póliza 52, sólo en respuesta al primer oficio refirió haber presentado documentación, la cual se le informó en el segundo oficio de errores y omisiones que no se localizó información alguna en el SIF.

Ahora bien, como se adelantó es **inoperante** el agravio, ya que el actor no controvierte de manera específica y directa las expresiones de la responsable al valorar la documentación que subió al SIF, en aquellos casos en que sí se cargó.

²² Las pólizas involucradas respecto de este proveedor fueron la 177 y la 52.

SUP-RAP-21/2019

Además, no refiere en qué pólizas supuestamente se encuentra la documentación que sí presentó mediante tal sistema, por lo que esta autoridad no puede proceder a su análisis, ya que existe una carga mínima para los promoventes de especificar con claridad cuáles son los elementos con que debe valorar esta autoridad.

No escapa a este órgano jurisdiccional que aporta documentación impresa, la cual dice haber obrado en el SIF, sin embargo, a fin de que se pudiera proceder a cotejar que la misma fue efectivamente presentada en tiempo y forma, debía mencionar en qué póliza se reportó, lo que no realiza.

Así, al considerarse que los argumentos pretenden el análisis por parte de esta autoridad, sin que mencione las razones por las que no tenía razón la responsable, y basándose, en cambio, en afirmaciones no sustentadas en torno a que se presentó la documentación requerida, resulta inoperante tal agravio.

6.2.3. Indebida calificación de la conducta

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundado** el agravio ya que, contrario a lo señalado por el Partido del Trabajo, la autoridad no califica de manera distinta la conducta en diversas partes de la Resolución, sino que es el partido quien llega a tal conclusión a partir de una apreciación parcial de lo argumentado en la Resolución.

Mismo calificativo merece lo que sostiene el partido político respecto a la falta de tipicidad del término “objeto partidista” utilizado por la responsable en el Dictamen Consolidado y en la Resolución, ya que la conducta sancionable deriva de la obligación

contemplada en el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley de Partidos.

Planteamientos del actor

El partido político señala que fue indebida la calificación de la conducta a partir de los siguientes argumentos:

- La resolución es incongruente en virtud de que en ella se emiten distintos calificativos respecto de la misma conducta, lo que deriva en que no se tiene certeza respecto de qué es lo que se sanciona.
- Se vulnera el principio de tipicidad, ya que no hay norma que determine qué debe entenderse por objeto partidista.

Consideraciones que sustentan la tesis

Al emitir el Dictamen Consolidado y la Resolución, la autoridad realizó diversos pronunciamientos que se advierten de la lectura de dicho acto impugnado como lo son:

- El sujeto obligado omitió presentar evidencia documental que permita constatar el objeto partidista de los gastos realizados por un total de \$2,111,200.00 (464,000.00 + 290,000.00 + 1,357,200.00).
- Por lo que hace a las conclusiones referidas y observadas en el Dictamen Consolidado se identificó que la conducta desplegada por el instituto político corresponde a una omisión, toda vez que incumplió con su obligación de aplicar los recursos estricta e invariablemente en las actividades señaladas expresamente en la ley, violentando así lo

SUP-RAP-21/2019

dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley de Partidos.

- El instituto político cometió diversas irregularidades al reportar gastos que carecen de objeto partidista por un importe de \$2,285,481.90 (dos millones doscientos ochenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y un pesos 90/100 M.N.), contraviniendo lo dispuesto en el artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos.
- La falta sustancial trae consigo el uso de recursos en gastos no vinculados con el objeto partidista, con lo que se violenta lo dispuesto en la normativa electoral en el sentido de destinar los recursos únicamente en los rubros y actividades ahí señalados, en consecuencia, se vulnera la legalidad sobre el uso debido de los recursos del partido para el desarrollo de sus fines.
- Las faltas consistentes en omitir destinar el financiamiento allegado exclusivamente para los fines legalmente permitidos, y al haber realizado diversas erogaciones, por un monto de \$2,285,481.90 (dos millones doscientos ochenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y un pesos 90/100 M.N.), que no encuentran vinculación con el objeto partidista que deben observar los gastos, detectadas durante la revisión de los informes anuales, por si mismas constituyen diversas faltas sustantivas o de fondo, porque con dichas infracciones se acredita la vulneración directa al bien jurídico tutelado de legalidad.

En ese sentido, el partido político alega que la autoridad realiza afirmaciones de forma ambigua, variada e incluso contradictoria, lo que no le permite saber qué se le sanciona.

Lo anterior, a partir de que la autoridad dice en distintos casos:

- Se omitió presentar evidencia documental.
- No se aplicaron los recursos para las actividades señaladas en la ley.
- Se reportaron gastos sin objeto partidista.
- Se omitió destinar el financiamiento para los fines previstos.

El agravio se considera **infundado** por cuanto a lo antes mencionado, en virtud de que el recurrente pretende considerar de manera aislada, frases utilizadas por la autoridad en distintos momentos de la calificación de la falta y de la imposición de la sanción.

En efecto, de la lectura de la resolución, se advierte que todos los pronunciamientos de la autoridad son congruentes, al acreditarse que los gastos que realizó el partido político en el ejercicio dos mil diecisiete no se apegaron a los que atienden a los fines de los partidos políticos.

Ello porque, cuando se habla de que se omitió presentar evidencia documental, la autoridad se está refiriendo en realidad a la conclusión a que se llegó después de analizar las respuestas del partido a los requerimientos formulados, donde efectivamente se le solicitó la entrega de documentación que pudiera justificar que el

SUP-RAP-21/2019

gasto realizado iba dirigido al cumplimiento de los fines del partido político.

También, cuando la responsable se refiere a que no se aplicaron los recursos para las actividades señaladas en la ley, lo hace al calificar el tipo de infracción, en donde se aprecia una remisión directa a la disposición contenida en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley de Partidos que a la letra dice:

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

(...)”

De tal referencia, la autoridad concluye que fue una infracción de omisión.

Por otra parte, si bien se dice al momento de determinar el modo en que se cometieron las irregularidades que se reportaron gastos sin objeto partidista, es así porque la conducta deriva del reporte de gastos que realiza el partido político en el SIF de ahí, el Consejo General pudo concluir que las erogaciones no iban destinadas al objeto del partido político, ante la falta de justificación oportuna del partido.

Finalmente, al analizar la trascendencia de la normatividad transgredida en la Resolución, el INE sostiene que se omitió destinar el financiamiento para los fines legales permitidos, donde concluye que la contravención al artículo citado tuvo como consecuencia la vulneración de manera directa a un bien jurídico tutelado, siendo tal la legalidad.

En tal virtud, existe congruencia en los planteamientos en los cuales la autoridad sustentó su fallo, pues no resulta suficiente lo que alega el recurrente, ya que parte de premisas falsas al anteponer una apreciación parcial de los argumentos de la Resolución para evidenciar una presunta calificación de la conducta a partir de pronunciamientos poco claros.

En torno a la vulneración al principio de tipicidad, no **asiste la razón** al Partido del Trabajo puesto que, si bien no existe en estricto sentido una conducta sancionable que emplee el término “objeto partidista”, lo cierto es que tal concepto es una forma en que la autoridad orienta si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no.

Así, el artículo transcrito de la Ley General de Partidos establece las obligaciones de los partidos políticos en sus distintos ámbitos de involucramiento en donde dispone, por cuanto al financiamiento que reciben, que este debe destinarse únicamente al cumplimiento de los fines para los cuales les son entregados.

Como ha reconocido esta Sala Superior, el financiamiento público se encuentra conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que realicen las funciones y cumplan con los fines que la ley establece; y puede darse de manera directa, mediante la entrega de recursos para la realización de actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas; o indirecta, mediante el otorgamiento de franquicias postales o telegráficas, o la exención de impuestos, entre otras²³.

²³ Ver SUP-RAP-515/2016.

SUP-RAP-21/2019

Así, la Constitución General reconoce que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para la obtención del voto y para actividades específicas.

Esas bolsas de financiamiento contemplan los distintos fines que persiguen los partidos políticos, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 41 de la Constitución al señalar como tales:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En ese sentido, los partidos están constreñidos a destinar el financiamiento que reciban atendiendo a los fines para los cuales se les entrega, entonces, cualquier destino distinto a tales rubros debe sancionarse.

Por ende, válidamente se puede concluir que el término objeto partidista aplicado a un gasto se refiere a que este se haya erogado persiguiendo a los fines de los partidos políticos, los cuales, al derivar del precepto constitucional aludido, están sujetos a las normas aplicables a tales entidades de interés público.

6.3. Conclusión 4-C8-CEN. Reportar erogaciones de un ejercicio distinto al fiscalizado

Tesis de la decisión

Se considera **parcialmente fundado** el agravio, en virtud de que se encuentra acreditado que el gasto observado se encuentra debidamente reportado en el ejercicio respectivo como anticipo a proveedores, mientras que su comprobación se registró en el ejercicio dos mil diecisiete.

Sin embargo, al advertirse inconsistencias evidenciadas por la responsable relacionadas con su comprobación, la responsable debe analizar si se acredita alguna conducta infractora a fin de no vulnerar la certeza en el destino de los recursos.

Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado, se hace constar que la autoridad, en el procedimiento de revisión de los informes anuales identifica la conclusión sancionatoria con los siguientes datos:

Conclusión 4-C8-CEN. El sujeto obligado omitió reportar erogaciones en el ejercicio correspondiente (2016) por un monto de \$9,124,792.00 (2,148,320.00+2,895,360.00 +1,924,440.00+2,156,672.00)

Tal conclusión surgió de que, en un inicio, la autoridad observó una póliza contable por concepto de asesorías de la cual no se presentó evidencia que permitiera corroborar el destino de los recursos.

Mediante los oficios de errores y omisiones,²⁴ la responsable solicitó diversa información a fin de que pudiera solventarse la irregularidad. La póliza de referencia es la siguiente:

Póliza	Subcuenta	Número	Proveedor	Concepto	Monto
PN-DR-61/10-17	Asesoría y Consultoría	A 378	Ciling S.A. de C.V.	Asesoría en Publicidad y	2,148,320.00

²⁴ Oficio UTF INE/UTF/DA44782/18 de fecha 19 de octubre de 2018
Oficio INE/UTF/DA/47184/18 de fecha 27 de noviembre de 2018

SUP-RAP-21/2019

				Propaganda	
		A 380	Ciling S.A. de C.V.	Asesoría en	2,895,360.00
		A 379		Publicidad y	1,924,440.00
		A 381		Propaganda	2,156,672.00

En un primer momento, se requirió al partido documentación consistente en: contrato, evidencia de los servicios recibidos y reporte de actividades realizadas por el proveedor. A dicho oficio recayó la respuesta del recurrente mediante el escrito número PTCEN/CONTESTACIÓN001/44782/2018, en los siguientes términos.

El Partido del Trabajo informó que se subió al SIF la documentación correspondiente al contrato y adendum referente al proveedor Ciling S.A. de C.V., por cada una de las facturas, así como la evidencia correspondiente lo que fue analizado por la responsable.

Sobre tal aspecto consideró que, aun cuando el sujeto presentó las cartas de adendum que señalan que los servicios corresponden a la adquisición de 216,740 gorras y evidencia fotográfica de ellas, no contenía el nombre del representante del proveedor, ni datos que permitieran constatar que era un adendum aprobado por el proveedor y el partido.

Aunado a ello, no presentó el contrato inicialmente suscrito, por lo que se le requirió el reporte de actividades realizadas por el proveedor por los servicios de asesoría en publicidad y propaganda, mismo que debía coincidir con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de lo reportado en las facturas; o, en su caso, los kardex, notas de entrada y notas de salida de almacén que acreditaran la entrega de las gorras con la finalidad de constatar el destino de los recursos.

En respuesta al segundo oficio de errores y omisiones, el partido informó que presentaba los 4 contratos celebrados con el proveedor, 4 avisos de contratación y 4 adendas, además del Kardex y notas de entrada y salida²⁵.

De todo lo anterior, en el Dictamen consolidado la autoridad responsable señaló que en el concepto de las facturas se mencionaba que los pagos se realizaron en 2016, lo que se constató de 4 registros contables de ese año:

PÓLIZA	IMPORTE
PE-9/19-01-16	\$2,156,672.00
PE-65/21-01-16	\$2,895,360.00
PE-95/27-01-16	\$1,924,440.00
PE-5/03-02-16	\$2,148,320.00
TOTAL	\$9,124,792.00

Respecto de los Kardex, notas de entrada del almacén y notas de salida presentados, no se consideraron idóneos al carecer de nombre y firma de quien recibía las gorras, además de que no se identificaron registros contables de las transferencias en especie a Comités Estatales, al ser este el destino que el partido había alegado conforme a los kardex.

Al momento de acreditar la irregularidad, la responsable concluyó que el partido no reportó la erogación en el ejercicio correspondiente puesto que:

- Omitió presentar evidencias que sustentaran el destino de las gorras.
- La documentación aportada presentaba las siguientes inconsistencias:

²⁵ De los Kardex que presentó, se advertía que presuntamente se había distribuido la propaganda a los Comités Estatales.

SUP-RAP-21/2019

- Los contratos correspondían a un ejercicio distinto al sujeto a revisión.
- Se facturaron asesorías en publicidad y propaganda en vez de adquisición de gorras.
- Se realizaron pagos desde principios de 2016 sin la debida comprobación en el ejercicio en que se realizaron.

Lo anterior es importante, porque a partir de ello es que puede valorarse la forma en que se acreditó la irregularidad determinada por la autoridad.

Por tal motivo, en el Dictamen Consolidado se concluyó la comisión de una irregularidad consistente en haber omitido el reporte de un gasto en el ejercicio correspondiente (2016) imponiéndose en consecuencia en la Resolución una sanción consistente en una reducción de ministraciones por un monto de \$13,687,188.00 (trece millones seiscientos ochenta y siete mil ciento ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

Planteamientos del actor

El actor señala que dicha conclusión y la determinación de la sanción respectiva tienen una indebida fundamentación y motivación al basarse en datos incorrectos, ya que sí reportó los montos en el SIF en el ejercicio 2016 como pago por concepto de anticipo a proveedores, al haberse registrado en ese momento el egreso.

Además, se vulneró el derecho de audiencia y los principios de legalidad y certeza jurídica, al no haberse aplicado correctamente el artículo 67 del Reglamento de Fiscalización puesto que, con base en tal disposición, se le debió requerir la

comprobación de los gastos o, en su caso, la existencia de alguna excepción legal.

Alega que, en caso de habersele requerido la consecuencia hubiera sido distinta en virtud de que, en su momento interpuso diversas demandas en la vía civil que justificaban que el proveedor no emitió en tiempo y forma las facturas, lo que explica la discrepancia entre el año en que se pagó el anticipo (2016) y la fecha de las facturas (2017).

En el mismo tenor, refiere que se limitó a entregar la documentación solicitada en los requerimientos formulados mediante los oficios de errores y omisiones, lo que la autoridad basó en cuestiones distintas a la conducta acreditada careciendo por tanto de una conexión lógica entre lo pedido y lo sancionado.

Asimismo, señala que la autoridad no tomó en cuenta las adendas presentadas, en donde se especificaba la razón de por qué en las facturas el concepto se refería a asesoría en publicidad cuando en realidad se pagó por la compra de gorras.

Finalmente, menciona que, en su caso, la falta de firma en los kardex presentados es una falta de forma y no de fondo.

Consideraciones que sustentan la tesis

Se considera **parcialmente fundado** el agravio en relación con la sanción derivada de la conducta consistente en el reporte de gastos en un ejercicio distinto al fiscalizado conforme a lo que a continuación se analiza.

Del análisis de las inconsistencias enunciadas por la autoridad, se desprenden dos cuestiones distintas, por una parte, la

SUP-RAP-21/2019

falta de comprobación del destino de las gorras, lo que derivaría por sí mismo en un gasto sin objeto partidista y, por otro, la omisión de reportar gastos en el ejercicio respectivo, lo que sustenta en algunas inconsistencias en la documentación presentada. No obstante, la única falta que se acreditó fue esta última.

A continuación, se analizarán de forma temática los distintos argumentos formulados por el enjuiciante:

Reporte de gasto en 2016 como anticipo a proveedores

Principalmente, el partido político refiere que los montos sancionados se encuentran registrados en el ejercicio 2016 como un anticipo a proveedores, lo cual fue advertido por la autoridad fiscalizadora y señalado en el Dictamen Consolidado que se analiza.

Este órgano jurisdiccional coincide en que el anticipo al proveedor Ciling, S.A. de C.V., por un monto de \$9,124,792.00 se encuentra registrado en el ejercicio dos mil dieciséis, año en el que se erogaron los recursos del partido político, mediante las pólizas PE-9/19-01-16, PE-65/21-01-16, PE-95/27-01-16 y PE-5/03-02-16.

Lo anterior se corrobora al verificar en el SIF la información correspondiente a tales pólizas, de donde se acredita que se informó en aquel ejercicio fiscal la operación como “anticipo a proveedores”.

Ahora bien, en el ejercicio bajo análisis el partido político registró la póliza 61, en la cual presentó cuatro facturas emitidas en dos mil diecisiete por concepto de “Asesoría en publicidad y propaganda”, que amparaban los montos que fueron transferidos al proveedor Ciling, S.A. de C.V. los días 19, 21 y 27 de enero, así

como 3 de febrero, todos de dos mil dieciséis, como consta en la documentación que sustenta las pólizas antecitadas.

Sin embargo, la responsable no identificó documentación que pudiera comprobar el destino de los recursos, como pudieran ser muestras de los servicios recibidos, los contratos respectivos o el reporte de actividades del prestador de servicios, por lo que requirió tal documentación mediante el primer oficio de errores y omisiones.

A partir de ello, el actor presentó en la póliza 61 evidencia fotográfica de las muestras, consistentes en gorras con el logotipo del Partido del Trabajo, así como cuatro adendas en donde se precisaba que los servicios prestados correspondían a la adquisición de gorras, documentos que no contenían identificación del firmante o algún dato que permitiera corroborar que fueron emitidos por el proveedor.

Derivado de ello, se le volvió a requerir en el segundo oficio de errores y omisiones, ya fuera el reporte de actividades que acreditara los servicios que aparecían en las facturas, o bien, los documentos que ampararan la entrega de las gorras.

Con la documentación adjunta al informe que fue presentada por el Partido del Trabajo en segunda vuelta²⁶, se advierte que existen facturas por los conceptos detallados en los registros que obran en las pólizas de 2016, conforme a lo que a continuación se detalla:

Póliza de 2016	Documentación adjunta al informe 2017 (2ª vuelta)				
	Contrato	Factura	Montos	Aviso de Contratación	Adendum
PE-9/19-01-16	M-PT-0613-2016	Serie A Folio 381	\$ 2,156,672.00	Folio: CAC57770	Adendum de fecha 13 de noviembre de

²⁶ Lo que se corroboró en el SIF.

SUP-RAP-21/2019

Póliza de	Documentación adjunta al informe 2017 (2ª vuelta)				
					2017 por concepto de 51,227 gorras
PE-65/21-01-16	M-PT-0614-2016	Serie A Folio 380	\$ 2,895,360.00	Folio: CAC57773	Adendum de fecha 13 de noviembre de 2017 por concepto de 68,773 gorras
PE-95/27-01-16	M-PT-0615-2016	Serie A Folio 379	\$ 1,924,440.00	Folio: CAC57775	Adendum de fecha 13 de noviembre de 2017 por concepto de 4,5711 gorras
PE-5/03-02-16	M-PT-0616-2016	Serie A Folio 378	\$ 2,148,320.00	Folio: CAC57777	Adendum de fecha 13 de noviembre de 2017 por concepto de 51,029 gorras

De lo anterior se advierte correspondencia entre los montos que aparecen en los recibos y comprobantes de pago adjuntos a las pólizas contables de dos mil dieciséis, y los que aparecen en las facturas presentadas en dos mil diecisiete.

Del análisis de las facturas, tal y como lo hace ver la responsable en el Dictamen Consolidado, en todas se menciona que los pagos se realizaron los días 19, 21 y 27 de enero, así como 3 de febrero, todos de dos mil dieciséis.

En tal sentido, se procede a verificar si se realizaron pagos desde principios de 2016 sin la debida comprobación en el ejercicio en que se realizaron, lo que el recurrente hace depender del registro que se citó en las pólizas por concepto de anticipo a proveedores.

Al respecto, se precisa que un anticipo a proveedores representa los pagos efectuados (desembolso de recursos), con la intención de asegurar la adquisición futura de bienes o servicios, lo que genera un derecho para el partido y una obligación para el proveedor, sin que dicho anticipo impacte en el resultado del ejercicio (ingresos menos egresos).

Ahora bien, cabe mencionar que, conforme a la NIF C-5, los pagos anticipados *son activos derivados de pagos efectuados en efectivo o equivalentes con la finalidad de asegurar el abastecimiento de bienes, servicios u otros beneficios que se van a recibir en el desarrollo normal de las operaciones futuras de la entidad.*

Derivado de ello, el anticipo no implica que los bienes o servicios contratados deban recibirse en el mismo ejercicio fiscal, ni que se refieran a pagos parciales de un monto global, por lo que el hecho de reportar el anticipo a proveedores en el ejercicio 2016 por el monto total de las facturas fue correcto, sin embargo, a fin de acreditar el destino de los recursos, es necesario dar seguimiento en el ejercicio siguiente a fin de verificar el cumplimiento de la obligación contratada por el proveedor.

En el caso, el partido recurrente reportó el anticipo a proveedores en el ejercicio 2016, puesto que realizó el pago de manera previa a la entrega de los bienes o servicios pactados, por lo que tal recepción de bienes o servicios se encontraban pendientes de comprobar, así como la emisión de la factura que no fue presentada en el ejercicio 2016.

En este sentido, el partido político debía comprobar el gasto en 2017, con el fin de no generar una cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año, lo cual hubiera sido motivo de observación por parte de la autoridad responsable, en atención a lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento de Fiscalización.

De lo anterior, se advierte que el Partido del Trabajo registró el anticipo a proveedores en 2016, mientras que su

SUP-RAP-21/2019

comprobación fue registrada en 2017, lo cual es acorde con los momentos contables por los cuales pasa cada transacción.

De conformidad con lo establecido en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la Ley de Partidos, los partidos tienen la obligación de reportar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado en el ejercicio objeto del informe.

Por su parte, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización establece que los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, debiendo ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo el momento más antiguo.

A partir de ello, el partido político registró en el ejercicio correcto el movimiento contable correspondiente al anticipo al proveedor ya que, si se realizó el pago en 2016 es en ese ejercicio fiscal que debió ejecutar su registro contable en el SIF, lo que se acredita con las pólizas de 2016 que fueron citadas, quedando pendiente el registro contable de la comprobación respectiva.

Lo anterior resulta congruente con la obligación contenida en el citado artículo 17 porque el partido estaba obligado a reportar la operación desde el primero de los momentos que ocurriera, como lo fue el pago de los servicios.

Sirve como criterio orientador el sostenido por esta Sala Superior en la Tesis X/2018²⁷, en el sentido de que el registro de operaciones en tiempo real debe realizarse en cada uno de los

²⁷ Tesis X/2018. FISCALIZACIÓN. EL REGISTRO DE OPERACIONES EN TIEMPO REAL DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA DEBE REALIZARSE EN CADA MOMENTO CONTABLE DE UN BIEN O SERVICIO. Consultable en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=X/2018&tpoBusqueda=S&sWord=momentos,contables>

momentos contables por los cuales transite un concepto de ingreso o gasto, pues representan momentos económicos distintos.

Si bien es cierto que al momento de realizar el pago al proveedor como un anticipo existió una disminución de recursos en la cuenta bancaria del partido político, esto no implica necesariamente que se deba comprobar en ese ejercicio el gasto correspondiente.

Ello, puesto que el citado artículo 67 lo permite, al validar la existencia de saldos en cuentas por cobrar, siempre y cuando no cuenten con antigüedad mayor a un año.

Por tal motivo, el partido debía registrar en 2017 la comprobación del anticipo registrado en el ejercicio anterior, lo que el Partido del Trabajo pretende realizar mediante la póliza 61.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que le asiste la razón al recurrente en cuanto al correcto registro del gasto observado, considerando por una parte el anticipo a proveedores y por otra el gasto correspondiente, aun y cuando se hayan registrado en ejercicios diversos, puesto que corresponden a momentos contables diferentes, respecto de una misma transacción.

De ahí que sea incorrecta la determinación de la responsable al considerar que el partido político no reportó la erogación en el ejercicio correspondiente a 2016.

No obstante, esta Sala Superior advierte que la responsable identificó inconsistencias adicionales que pudieran derivar en una conducta infractora, como lo son la omisión de presentar evidencias que sustentaran el destino de las gorras, que los contratos correspondían a un ejercicio distinto al sujeto a revisión

SUP-RAP-21/2019

y que facturaron asesorías en publicidad y propaganda en vez de adquisición de gorras.

En el propio Dictamen Consolidado se concluye que, de la revisión de los kardex, notas de entrada de almacén y notas de salida, no se advierte el nombre y firma de la persona que supuestamente recibe las gorras, además de que no se localizó registro alguno de la transferencia en especie a las contabilidades de los Comités Estatales, lo que implica que no se tuvo certeza del destino de las gorras e incluso de la existencia de las mismas ya que sólo se tiene acreditada la presentación de muestras, más no así de su entrega.

Ello debe leerse de manera vinculada con la conducta que se observó en los oficios de errores y omisiones que fue la falta de evidencia que permitiera corroborar el destino de los recursos.

En tal sentido, a fin de no vulnerar la certeza por cuanto al destino de los recursos, se procederá a analizar los agravios relacionados con la documentación presentada en respuesta a los oficios de errores y omisiones.

Vulneración a la garantía de audiencia por no haberle requerido la acreditación de una excepción legal

Al respecto, el recurrente señaló que debió requerírsele una excepción legal respecto de la operación de mérito conforme al artículo 67 del Reglamento de Fiscalización, que señala:

Artículo 67. Casos especiales en cuentas por cobrar

1. Si al cierre de un ejercicio un sujeto obligado presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como "Deudores Diversos", "Gastos por Comprobar", "Anticipo a Proveedores" o cualquier otra de naturaleza análoga y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse

comprobado, éstos serán considerados como gastos no comprobados, salvo que el sujeto obligado informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar en medio magnético y de forma impresa, una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la antigüedad de las partidas, así como la documentación que justifique la excepción legal.

(...)

Sin embargo, **no asiste la razón** al partido político, en virtud de que la cuenta respectiva no se encuentra en la hipótesis normativa dispuesta en el artículo antes citado.

El partido político señala que en 2016 reportó un importe de \$9,124,792.00 por concepto de anticipo al proveedor Ciling, S.A. de C.V., por lo que la responsable debió requerir en el ejercicio 2017 que comprobara tal anticipo o, en su caso, hiciera valer la excepción legal correspondiente.

Asimismo, argumenta que la responsable no aplicó en su beneficio el contenido normativo del artículo 67 del Reglamento de Fiscalización, puesto que en ningún momento le requirió que hiciera valer alguna excepción legal respecto del anticipo otorgado al proveedor, con lo cual la autoridad dejó al partido político en un estado de indefensión.

Ahora bien, de la revisión al Dictamen Consolidado derivado de la revisión a los informes anuales 2017, específicamente en el apartado “Cuentas por Cobrar”, así como del respectivo anexo 5, denominado “Integración de cuentas por cobrar al 31 de diciembre de 2017”²⁸, se corrobora la existencia de un saldo al inicio de 2017, en la cuenta de anticipo a proveedores, a nombre de “Ciling, S.A. de

²⁸ Extracto del Anexo 5 del Dictamen Consolidado, denominado “Integración de cuentas por cobrar al 31 de diciembre de 2017”, consultable en: <https://www.ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-18-febrero-2019/>, Anexos del Dictamen Apartado 3, 4.PT, carpeta “PT_CEN”, “ANEXOS_PT_CEN”, ANEXO 5-CEN”.

SUP-RAP-21/2019

C.V.”, por un importe de \$9,124,792.00, el cual supone el anticipo otorgado en años anteriores que, en el caso particular corresponde a 2016, como se detalla a continuación:

NOMBRE	SALDO INICIAL AL 01-01-2017 NO OBSERVADO EN 2016 POR NO TENER ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	COMPROBACIONES EN 2017	ADEUDOS GENERADOS EN 2017	EXCEPCIÓN LEGAL	SALDO FINAL AL 31-12-17
	A	B	C	D	E= (A-B+C)
Ciling, S.A. de C.V.	\$9,124,792.00	\$9,124,792.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00

De lo anterior, se puede advertir que no resulta aplicable al caso lo señalado en el multicitado artículo 67 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que la documentación comprobatoria del monto otorgado al proveedor Ciling, S.A. de C.V. en 2016, fue presentada por el partido político durante 2017, por lo que al final de este ejercicio presentaba saldo en cero, lo que no prejuzga sobre la idoneidad de la comprobación.

De ahí que, si en el ejercicio sujeto de revisión no existe un saldo en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, la autoridad fiscalizadora no estaba obligada a requerir al partido político la documentación que amparara las acciones legales llevadas a cabo para la recuperación del anticipo otorgado al proveedor.

En conclusión, para este órgano jurisdiccional, en el caso no es aplicable lo establecido en el artículo 67 del Reglamento de Fiscalización, puesto que el saldo bajo análisis no presentaba antigüedad mayor a un año, por lo tanto, la responsable no se encontraba obligada a requerir la documentación que acreditara una excepción legal respecto de la conclusión materia de estudio, por lo que resulta **infundado** lo argumentado por el partido político.

Falta de valoración de documentación soporte

El partido alega que la responsable no valoró las distintas adendas que presentó y que fueron proporcionados por el proveedor Ciling, S.A. de C.V., de lo que se acreditaba que hubo una facturación errónea por concepto de asesoría en publicidad y propaganda, siendo que amparaban la adquisición de gorras.

Al respecto, mencionan que se presentaron las facturas respectivas en donde se hacía la referencia al pago realizado en 2016, así como al concepto “asesoría en publicidad y propaganda”.

Asimismo, mencionan que en la póliza se adjuntaron muestras de los distintos modelos de gorras y que con las adendas se respaldaban las facturas.

Las adendas, cuya falta de consideración señala, son los que se presentaron con la póliza 61, los cuales se dirigen a José Alberto Benavides Castañeda y contienen la siguiente información:

“En alcance al contrato No. M-PT-614-2016 firmado el día 21 de Enero del 2016 le hago de su conocimiento que los servicios prestados de la empresa Ciling, S.A. de C.V., para el Partido del Trabajo corresponde a propaganda publicitaria (sic) específicamente gorras al equivalente a 68,773 artículos con un costo unitario de 42.10 que da un total de \$ 2,895,360.00 con I.V.A. incluido.”²⁹

Sin embargo, lo alegado por el recurrente es **infundado** en virtud de que la responsable sí valoró tales adendas, las cuales consideró insuficientes al no contener datos de identificación del proveedor, o que este era quien había expedido el documento.

Del análisis de los documentos se evidencia que efectivamente, sólo contenían una firma, mas no el nombre de la

²⁹ Cada adenda se refería a un contrato distinto y tenía montos que coincidían con el contrato respectivo, así como unidades diferentes.

SUP-RAP-21/2019

persona, por lo que no resultaron idóneos para vincular cada factura con el pago respectivo.

Adicionalmente, en la valoración de dichos documentos, la responsable señaló que tampoco había aportado los contratos respectivos. No escapa a esta autoridad que los contratos fueron presentados con posterioridad a la presentación de esas adendas, sin embargo, por cuanto al agravio en específico formulado por el recurrente, se advierte que sí hubo valoración de la autoridad respecto de tales documentales.

Omisión de firma en kardex son falta formal

El incoante reclama que la autoridad sanciona de manera excesiva la falta de firma de quien recoge la publicidad en los kardex, ya que se encuentra acreditado el origen, destino y aplicación de los recursos, por lo que debe sancionarse como una falta de forma.

Al respecto, es **ineficaz** el agravio, en virtud de que si bien se refirió en el Dictamen Consolidado la falta de firma de quien recibe la publicidad, tal pronunciamiento se hizo respecto de las notas de entrada y salida aportadas.

Al respecto, el artículo 77 del Reglamento de Fiscalización establece en el numeral 3:

“Artículo 77.

(...)

- 3. A través de la cuenta contable antes referida, se deberán administrar las entradas y salidas del almacén, así como la asignación de propaganda a precampaña o campaña específica y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda o en caso de propaganda utilitaria para operación ordinaria, el comité, Distrito o entidad a dónde se envía, para ello el*

partido, coalición, precandidato, candidato, aspirante o candidato independiente, deberá cumplir con lo siguiente:

- a) Las notas de entrada, además del número de folio, deberán contener el registro de la fecha de entrada de la propaganda, la descripción, el número de bienes y nombre y firma de quien recibe.*
- b) Las notas de salida deberán contener el número de folio, la fecha de salida, el número de unidades, el destino, en su caso, la identificación de la precampaña o campaña beneficiada y los actos de precampaña o campaña a los que se haya destinado la propaganda, así como el distrito, entidad o lugar a donde se envían, el nombre y la firma de quien recibe.*
- c) Los kardex son los documentos a través de los cuales se controlan las unidades totales recibidas, así como las salidas por movimiento, éste debe incluir el registro del número de folio de la nota de entrada o salida, la fecha del movimiento, la cantidad de unidades, en su caso el número de la factura de compra, la fecha de compra, el nombre del proveedor y la firma del funcionario responsable de su registro y control. “*

De ello, se aprecia que la firma de quien recibe es un requisito de las notas de entrada y salida, y no así del kardex, en atención a la naturaleza de cada documento y lo que buscan acreditar con su expedición.

Así, además de no haberse referido al kardex con la mención señalada, no fue únicamente por esa omisión que la autoridad determinó una irregularidad, sino también por el resto de los documentos e inconsistencias acreditadas.

En el caso, se advierte que lo que se buscaba acreditar con las notas de entrada y salida, adminiculados con el kardex, eran el destino de las gorras que supuestamente se habían destinado a los Comités Estatales, de lo que se concluyó que no pudo acreditarse tal fin, no sólo por las deficiencias de estos documentos, sino también porque no se localizaron las transferencias en especie a dichos comités.

Conclusión

SUP-RAP-21/2019

En mérito de lo expuesto, al resultar parcialmente fundado el agravio respecto de la conclusión que nos ocupa, esta Sala Superior considera procedente revocar la conclusión y la sanción respectiva, con motivo de la conducta consistente en omisión del reporte de gastos en el ejercicio respectivo, la cual no se acreditó.

Sin embargo, como se ha señalado, al advertirse diversas inconsistencias que fueron detectadas por la autoridad en la revisión del informe y después de haber analizado las respuestas a los dos oficios de errores y omisiones formulados, en los que se requirió información respecto de la falta de acreditación del destino de los recursos esta Sala Superior considera que, en el caso, no se tiene certeza sobre tal cuestión.

Ello puesto que, al haberse garantizado la audiencia debida a través de los requerimientos señalados, el partido político incumplió con su deber de solventar las observaciones que le fueron realizadas, resultando evidente que el gasto erogado en el ejercicio 2016 no fue debidamente acreditado.

En esa lógica, el Partido del Trabajo realizó gastos sin acreditar el destino de los mismos incumpliendo la obligación de aplicar los recursos sólo para los fines previstos en la norma, en específico en el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley de Partidos.

Dicha determinación no repercute en perjuicio de la situación jurídica del partido político ya que, como se señaló, la conducta que esta autoridad jurisdiccional está determinando fue justo la que la responsable observó en los oficios de errores y omisiones, motivo por el cual no existe afectación al principio *non*

reformatio in peius, el cual deberá ser observado por el INE al momento de determinar la sanción que corresponda.

Por tal motivo, se debe revocar el Dictamen y la Resolución, a fin de que la autoridad imponga la sanción que corresponda a partir de las consideraciones que fueron expuestas.

Se destaca que ello no contraviene el criterio seguido por esta Sala Superior en anteriores precedentes,³⁰ dado que el efecto que se propone no implica dar a la autoridad una segunda oportunidad para perfeccionar su investigación puesto que, en el caso, resulta notorio que todas las diligencias y verificaciones realizadas por el INE fueron en el sentido de identificar el destino de los pagos realizados en 2016.

Además, no se está ordenando la realización de diligencias adicionales que pudieran derivar en la vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica del sujeto obligado, sino que únicamente se debe ordenar la individualización de la sanción a fin de que no quede sin castigo la conducta desplegada por el Partido del Trabajo, la cual no pudo desvirtuar.

6.4. Individualización de la sanción (Conclusiones 4-C7-CEN, 4-C31-CEN y 4-C34-CEN)

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundados** los argumentos del recurrente puesto que, para la imposición de las sanciones, la autoridad administrativa sí tomó en cuenta las circunstancias de cada irregularidad atribuida al partido político,

³⁰ Como fue el caso del criterio adoptado al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-207/2017 y SUP-RAP-228/2017.

SUP-RAP-21/2019

además de que expuso razonamientos que la llevaron a concluir que las infracciones cometidas ameritaban las sanciones impuestas.

Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado se identifican las conclusiones impugnadas, las cuales se detallan a continuación:

Conclusión 4-C7-CEN. El sujeto obligado omitió presentar evidencia documental que permita constatar el objeto partidista de los gastos realizados por un total de \$2,111,200.00.

Conclusión 4-C31-CEN. El sujeto obligado contrató servicios con 6 proveedores, los cuales no están inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, por un monto total de \$12,517,663.80.

Conclusión 4-C34-CEN. El sujeto obligado omitió presentar los avisos de contratación de 7 proveedores por un monto total de \$21,512,268.32.

Por su parte, en la Resolución, a fin de calificar las conductas e individualizar las sanciones previo a su imposición, el Consejo General consideró esencialmente lo siguiente:

Capacidad económica. En torno a la capacidad económica, el Consejo General estableció en el considerando 12 de la Resolución que el partido político contaba con capacidad económica suficiente para cumplir con las sanciones que se impusieran.

Para llegar a tal conclusión, tomó en cuenta que el financiamiento público para el sostenimiento de actividades

ordinarias permanentes para el ejercicio 2019 era de \$347,180,586.00 (trescientos cuarenta y siete millones ciento ochenta mil quinientos ochenta y seis pesos 00/100 m.n.).

Asimismo, verificó cuáles eran las sanciones económicas que le habían sido impuestas derivado de infracciones a la normativa electoral y que se encontraban pendientes de cobro, ascendiendo a un monto global para el CEN de \$23,327,280.15 (Veintitrés millones trescientos veintisiete mil doscientos ochenta pesos 15/100 m.n.), los cuales se contemplan de sanciones impuestas en tres resoluciones distintas.

Por lo tanto, sostuvo que no se producía una afectación inminente al desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, ya que el pago de dichas sanciones no afectaría de manera grave su capacidad económica.

Por otra parte, en relación con la calificación de la conducta y la imposición de la sanción consideró en todos los casos que:

- El sujeto infractor conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el marco de revisión de los Informes Anuales relativos.
- Fueron infracciones de omisión que consistieron, por una parte, en el incumplimiento de la obligación de aplicar los recursos sólo para los fines previstos en la norma, vulnerando lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley de Partidos; por otra en no contratar bienes y servicios con

SUP-RAP-21/2019

proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores y, finalmente, en la omisión de presentar los avisos de contratación.

- Además, al no advertirse elementos que acrediten la intención del infractor, fueron conductas culposas.
- Que las irregularidades consisten en faltas de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, como lo es la legalidad.
- Que hubo singularidad en las faltas acreditadas.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Las conductas se calificaron como GRAVES ORDINARIAS, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización.

En lo particular, respecto de cada conclusión se razonó:

Conclusión 4-C7-CEN:

- Por cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó la conducta, se dijo que se reportaron gastos que carecen de objeto partidista por un importe de \$2,285,481.90, lo que surgió de la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil diecisiete.
- Que la conducta infractora deriva en una falta sustancial, en virtud de que el partido actuó fuera de los límites establecidos en la propia Constitución, en donde se señala el interés

público a que atienden los partidos políticos, así como los fines a los cuales deben dirigir sus actividades.

Conclusión 4-C31-CEN

- Por cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, se determinó que la falta corresponde a la omisión de contratar bienes y servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores durante el ejercicio dos mil diecisiete, atentando a lo dispuesto en el artículo 82, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización; todo lo cual fue identificado en el marco de la revisión del informe anual de ese ejercicio.
- Que la inobservancia del artículo referido vulnera la legalidad de las operaciones realizadas por el sujeto obligado durante el ejercicio anual dos mil diecisiete, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.
- Las faltas sustanciales traen consigo la imposibilidad de garantizar la legalidad de las operaciones realizadas por el sujeto obligado, lo que impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos.

Conclusión 4-C34-CEN

- Al identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, se dijo que el sujeto obligado omitió realizar el aviso de contratación de las operaciones que celebró de forma trimestral, previa entrega de los bienes o servicios contratados durante dos mil diecisiete, lo que impidió circular la información con los proveedores contratados.

SUP-RAP-21/2019

- Se vulnera sustancialmente la legalidad y certeza en el destino de los recursos como principios rectores de la actividad electoral.
- El hecho de que un partido no informe las contrataciones celebradas durante el desarrollo de sus actividades ordinarias, de manera previa, obstaculiza la posibilidad de que la autoridad fiscalizadora verifique que se haya ajustado a la normatividad aplicable en materia de origen, destino y aplicación de los recursos.

Con base a lo anterior, la autoridad impuso las sanciones respectivas, consistentes en siguientes:

Conclusión 4-C7-CEN. Reducción de ministraciones por un monto de \$2,111,200.00.

Conclusión 4-C31-CEN. Multa por un monto de \$312,906.05.

Conclusión 4-C34-CEN. Multa por un monto de \$537,790.76.

Planteamientos del actor

Hace valer que se realizó una indebida calificación e individualización de la falta, al no valorarse los elementos atenuantes, como la ausencia del dolo y de reincidencia.

Asimismo, manifiesta que la sanción impuesta es excesiva, desproporcionada e ilegal ya que no se justifica cómo se calculó ni cómo se concluyó el monto respectivo.

Aduce que se omitió analizar exhaustivamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la forma y grado de

participación, así el comportamiento posterior, las condiciones subjetivas del partido y la capacidad económica del mismo.

Además, tampoco se analizó de manera particularizada cada conducta y cada observación, no se indicó en qué consistió cada una de las presuntas irregularidades supuestamente incurridas por el partido recurrente, se omitió realizar una ponderación exacta de los bienes y valores jurídicos protegidos por la norma, la propia naturaleza del sujeto infractor y los fines persuasivos de las sanciones administrativas.

Señala que esta Sala Superior ha determinado que cuando existe un catálogo de sanciones que prevén parámetros mínimos y máximos, se debe analizar la posibilidad de imponer la sanción mínima, por lo que se debió imponer la sanción prevista en el artículo 456, fracción I de la Ley Electoral -consistente en una amonestación pública-.

Consideraciones que sustentan la tesis

Es **infundado** lo aseverado por el actor, puesto que, del análisis de la resolución, lo cual se ha parafraseado en el apartado de consideraciones de la responsable de este agravio, se advierte que la autoridad responsable sí analizó las particularidades de las conductas infractoras para posteriormente determinar la sanción que en cada caso correspondía.

Al respecto, se precisa que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las penas, indica que para imponer una pena debe existir proporcionalidad entre el delito que se sancione y el bien jurídico afectado.

SUP-RAP-21/2019

Si bien ese artículo habla de delitos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la prohibición de imponer multas excesivas no puede restringirse al ámbito penal, sino que debe hacerse una interpretación extensiva para deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos, como es el caso.

En relación con su concepto, el mismo órgano jurisdiccional ha establecido que se está ante una multa excesiva:

- a) Cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito;
- b) Cuando se propasa, es decir, que va más adelante de lo lícito y lo razonable; y
- c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por tal razón, la autoridad sancionadora debe atender a la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor, y la reincidencia, en su caso, en la comisión del ilícito.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

Para dar vigencia a lo anterior, **se reconoce implícitamente una facultad a la autoridad sancionadora para adecuar la sanción a cada caso, previa consideración de los aspectos que fueron señalados.**

Dicha facultad no implica un ejercicio arbitrario o caprichoso, al existir parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo del ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

El artículo 456 de la Ley Electoral, establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 443 de la misma ley, así como en el resto de las disposiciones normativas en la materia, como lo es la Ley de Partidos.

Por cuanto hace a la individualización de las sanciones, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley antes referida, establece que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el cumplimiento; y
- f) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

SUP-RAP-21/2019

De todo esto, se advierte que al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa –de manera enunciativa– de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones ya referido.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto las contenidas en la propia Ley Electoral, como con los principios constitucionales en la materia–.

Lo que permite sostener la conclusión de que **el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos**, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado³¹.

En el particular, el partido recurrente refiere que la autoridad responsable reconoció que no existió dolo ni reincidencia en las conductas reprochadas, por lo que debió aplicar una amonestación pública; además señala que la responsable no emitió las razones por las cuales consideró que no resultaba aplicable dicha sanción.

³¹ Similar criterio se adoptó al resolver el SUP-RAP-760/2017

Al respecto, este órgano jurisdiccional advierte que el Consejo General analizó las particularidades de las conductas sancionadas y estimó que las faltas eran de carácter sustantivo.

Contrario a lo que argumenta el recurrente, la autoridad administrativa sí consideró las circunstancias de las faltas y determinó que son de carácter culposo, así como que el partido no era reincidente respecto de las conductas en estudio, elementos que consideró al momento de imponer la sanción.

Asimismo, se advierte que para establecer las sanciones que ahora se impugnan, la responsable analizó la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión.

Basta considerar para la capacidad económica, lo que se estableció en el considerando 12 de la resolución, en donde se realizó un análisis del financiamiento público del partido político, contra las multas que se encontraban pendientes de ejecución respecto del CEN.

Después de analizar los elementos para calificar la falta señalada en la conclusión 4-C7-CEN, la responsable consideró que se vulneró de manera directa y efectiva la legalidad al omitir destinar sus recursos para los fines que legalmente tiene encomendados.

Después de analizar los elementos para calificar la falta señalada en la conclusión 4-C31-CEN, la responsable consideró que se vulneró de manera directa y efectiva la legalidad de las operaciones realizadas por el partido recurrente, puesto que no permitió a la autoridad fiscalizadora verificar los datos proporcionados por los proveedores y confrontar la información con

SUP-RAP-21/2019

diversas autoridades, lo que se traduce en daño directo y real al bien jurídico tutelado.

Respecto de la conclusión 4-C34-CEN señaló que, al omitir presentar los avisos de los contratos celebrados, de manera previa a la entrega de los bienes o servicios contratados, se vulnera sustancialmente la legalidad y certeza en el destino de los recursos, por lo que el partido recurrente viola dichos principios.

La presentación de los contratos de prestación de servicios, previa a la entrega de éstos tiene como finalidad que la autoridad fiscalizadora cuente con la información oportuna respecto de las operaciones que los partidos políticos celebran con sus proveedores, a fin de desplegar sus facultades de comprobación y estar en posibilidad de conciliar dichas operaciones con distintas autoridades que permitan la legalidad y certeza del destino de los recursos.

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora procedió a determinar las sanciones, de acuerdo con los supuestos previstos en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral, las cuales quedaron precisadas en párrafos anteriores, esto al considerar que resultaban idóneas para cumplir una función preventiva y fomentar que el partido político se abstenga de incurrir en las mismas faltas en ocasiones futuras.

De igual forma advirtió que de no sancionar las conductas observadas, supondría un desconocimiento de la legislación en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Ahora bien, es importante precisar que, respecto de la falta de valoración de ausencia de dolo y reincidencia que el recurrente alega, debe decirse que parte de la premisa inexacta de tales elementos constituyen atenuantes que deben considerarse al momento de cuantificar la sanción.

Como ya se ha sostenido por esta Sala Superior³², la razón es que los dos elementos referidos constituyen agravantes que deben analizarse al momento de cuantificar la sanción y no como aspectos esenciales para la configuración y calificación de la falta, y mucho menos para la individualización de la sanción.

Por ello, la acreditación de dolo y reincidencia, eventualmente pueden generar una sanción más severa, sin embargo, su ausencia no implica que el grado de la falta acreditada sea de menor grado y mucho menos, que la sanción por la irregularidad debe disminuirse.

Dicho lo anterior, puede concluirse que resulta **infundado** el agravio del partido político, puesto que el Consejo General sí tomó en cuenta los elementos en torno a las conductas sancionadas y motivó su determinación de imponer las sanciones al partido recurrente, según la trascendencia de las normas transgredidas o los bienes jurídicos tutelados, cumpliendo con ello la finalidad de las sanciones como medio inhibitor de los ilícitos cometidos.

Finalmente, en virtud de que ha quedado acreditada la debida motivación de las sanciones impuestas, resultan **ineficaces** los planteamientos del recurrente en cuanto a la omisión de la responsable de exponer las razones por las que no es dable aplicar

³² Criterio sostenido en el SUP-RAP-256/2018.

SUP-RAP-21/2019

la sanción consistente en amonestación pública a las conductas que se analizan, así como que cuando existe un catálogo de sanciones con parámetros, se debe analizar la posibilidad de imponer la sanción mínima.

Ello porque el recurrente se limitó a señalar agravios genéricos, lo cual resulta insuficiente para que esta autoridad pueda determinar que las sanciones impuestas por la responsable se encuentran indebida e insuficientemente motivadas y mucho menos que debía aplicar una amonestación pública.

7. Decisión y efectos

Con base en los razonamientos expuestos a lo largo de la presente sentencia, esta Sala Superior considera que debe revocarse el Dictamen Consolidado y la Resolución, exclusivamente por cuanto a la conclusión 4-C8-CEN, en los términos señalados en el apartado 6.3, para los siguientes efectos:

- a)** El Consejo General deberá individualizar la sanción que corresponda considerando que, en atención al principio jurídico *non reformatio in peius*, no podrá ser mayor a la originalmente impuesta.
- b)** Hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento en el plazo de veinticuatro horas a partir de la aprobación del Acuerdo respectivo.
- c)** Por cuanto al resto de las conclusiones impugnadas, se confirma en lo que fue materia de impugnación, tanto el Dictamen Consolidado, como la Resolución.

Por lo expuesto y fundado se;

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revocan** el Dictamen Consolidado **INE/CG53/2019** y la Resolución **INE/CG57/2019** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su caso, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SUP-RAP-21/2019

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE