

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-240/2018

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: HÉCTOR RAFAEL
CORNEJO ARENAS

COLABORARON: LUZ DEL
CARMEN GLORIA BECERRIL Y
JESÚS ALBERTO GODÍNEZ
CONTRERAS

Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.

Sentencia que confirma el dictamen consolidado **INE/CG1161/2018** y su respectiva resolución **INE/CG1162/2018** por el que se impusieron diversas sanciones al partido político Movimiento Ciudadano¹, con motivo de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local ordinario dos mil diecisiete-dos mil dieciocho², en el estado de Yucatán.

C O N T E N I D O

| | |
|---|----|
| R E S U L T A N D O | 2 |
| I. Antecedentes | 2 |
| II. Recurso de apelación | 2 |
| III. Recepción y turno en Sala Superior | 2 |
| IV. Admisión y cierre de instrucción..... | 3 |
| C O N S I D E R A N D O | 3 |
| I. Competencia | 3 |
| II. Procedencia | 4 |
| III. Estudio de fondo | 6 |
| R E S U E L V E | 27 |

¹ En lo subsecuente MC.

² En lo sucesivo proceso electoral local.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes

1. De lo narrado por el recurrente en su escrito del recurso apelación, así como de las constancias que obran en autos se advierten los siguientes hechos.

A. Dictamen Consolidado INE/CG1161/2018

2. Con motivo de la conclusión de las campañas electorales de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales e integrantes de Ayuntamientos, postulados en el proceso electoral local en Yucatán³, la Unidad Técnica de Fiscalización⁴ del Instituto Nacional Electoral⁵ emitió el dictamen consolidado que contiene los resultados de dicha revisión.

B. Resolución impugnada INE/CG1162/2018

3. El seis de agosto de dos mil dieciocho⁶, el Consejo General del INE sancionó a MC, por diversas irregularidades detectadas en el aludido procedimiento de revisión de informes.

II. Recurso de apelación

4. El diez de agosto, inconforme con el dictamen consolidado y la resolución mencionados, MC, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

III. Recepción y turno en Sala Superior

5. El quince de agosto se recibió en esta Sala Superior del Tribunal Electoral la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, integró el expediente SUP-

³ El periodo de campañas abarcó del 30 de marzo al 27 de junio de 2018.

⁴ En adelante UTF.

⁵ En lo sucesivo INE.

⁶ Las referencias a las fechas corresponden a dos mil dieciocho, salvo mención expresa.

RAP-240/2018, y lo turnó a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

IV. Admisión y cierre de instrucción

6. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, se admitió el recurso de apelación de mérito, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

I. Competencia

7. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer el presente medio de impugnación, por tratarse de recurso de apelación interpuesto por un partido político, en contra de una resolución emitida por el Consejo General del INE⁷, por el que se le impusieron diversas sanciones vinculadas con las irregularidades detectadas en los informes de ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local en Yucatán.
8. En el escrito de demanda, el recurrente plantea agravios en contra de la fiscalización de campañas de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamiento, en el proceso electoral local en Yucatán, y sobre estos dos últimos cargos deben ser del conocimiento de las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional, la competencia se actualiza a favor de esta Sala Superior en razón de no dividir la continencia de la causa⁸.

⁷ De acuerdo con lo previsto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁸ Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia 5/2004, con el rubro: "CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN"

9. Lo anterior porque, si bien el partido apelante controvierte dos conclusiones sancionatorias que corresponden al cargo de gobernador, también lo es que plantea un agravio en contra de todas las sanciones impuestas a partir de conclusiones sancionatorias que incluyen todos los cargos sin referir alguna conclusión en particular.
10. De tal forma, corresponde a esta Sala Superior pronunciarse respecto de los planteamientos presentados por MC, al estar relacionados con los cargos de Gobernador o, en su caso, ser evidentemente inescindibles, como es el caso.

II. Procedencia

11. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹, conforme se expone a continuación:

A. Forma

12. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable. En ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político MC; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

B. Oportunidad

13. El recurso oportuno, ya que la resolución impugnada se emitió el seis de agosto, y el escrito de demanda se presentó el diez de agosto siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en los artículos 7, apartado 1, y 8, párrafo 1, de la Ley de Medios. Lo anterior,

⁹ En adelante Ley de Medios.

porque el plazo para interponer el recurso transcurrió del siete al diez de agosto. Cabe señalar que, la controversia que plantea el recurrente está íntimamente relacionada con el proceso electoral local ordinario, en el estado de Yucatán; por tanto, todos los días y horas son hábiles¹⁰.

C. Legitimación

14. El recurso de apelación se interpuso por el partido político MC, a través de su representante ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado. Por tanto, se cumple la legitimación exigida en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

D. Personería

15. Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, se tiene por acreditada la personería del representante del partido político MC, ante el Consejo General del INE, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en el respectivo informe circunstanciado.

E. Interés jurídico

16. En este particular, el interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona la emisión del Dictamen Consolidado y Resolución *-identificados con las claves alfanuméricas INE/CG1161/2018 e INE/CG1162/2018, respectivamente-* del Consejo General del INE, por medio de los cuales se le sancionó por diversas irregularidades detectadas en el procedimiento de fiscalización mencionado.

F. Definitividad y firmeza

17. También se cumplen estos requisitos de procedencia, porque el recurso de apelación se interpuso para controvertir acuerdos emitidos por el Consejo General del INE, los cuales son definitivas y firmes, dado que

¹⁰ De conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

no existe otro medio de impugnación que pudiera tener como efecto revocar, modificar o confirmar el acto controvertido.

III. Estudio de fondo

18. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado,¹¹ así como las alegaciones formuladas por el recurrente¹², máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que, al realizar el estudio de cada uno de ellos, se realice la síntesis correspondiente.
19. Atento a ello, este órgano jurisdiccional procede al estudio de los motivos de inconformidad expuestos por el partido político MORENA.
20. En la especie MC combate el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del INE, en lo que se refiere a la fiscalización de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, en el proceso electoral local en Yucatán, planteando agravios que se agrupan en los tópicos siguientes:
 - I. Falta de exhaustividad (conclusiones C13_P1 y C47_P3).
 - II. Conclusiones formales y agendas de eventos.
 - III. Individualización de la sanción (faltas formales y sustantivas).
21. En ese sentido, se procede al análisis de los agravios, en atención al orden referido.

¹¹ Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: "ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO."

¹² Por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, se toma en consideración la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: "AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS."

Análisis de los agravios planteados

I. FALTA DE EXHAUSTIVIDAD

22. En las **conclusiones C13_P1 y C47_P3** del apartado 7 del Anexo del Dictamen Consolidado, así como considerando 34.6 “MOVIMIENTO CIUDADANO” de la Resolución combatida, el Consejo General del INE atribuyó a MC la omisión de comprobar ingresos, así como de reportar egresos en el informe de campaña respectivo, como se precisa a continuación:

| RUBRO | CONCLUSIÓN | DETERMINACIÓN DEL CG del INE |
|--|---|---|
| Concentradora Ingresos Transferencias CEN, CEE y otros órganos | C13_P1 El sujeto obligado omitió presentar documentación soporte, por un importe de \$246,204.06 | Falta sustantiva Se determinó la omisión de presentar documentación soporte (ingreso no comprobado). |
| Jornada Electoral | C47_P3 El sujeto obligado omitió reportar en el informe de campaña, las erogaciones por concepto de pago de representantes de casilla de jornada electoral por un monto de \$67,777.01. | Falta sustantiva Se determinó la omisión de reportar gastos de jornada electoral (egreso no reportado). |

23. En el marco de la revisión de los informes de campaña de referencia, la autoridad responsable hizo diversas observaciones relacionadas con los rubros indicados en el cuadro inmediato anterior, mismas que fueron notificadas mediante los oficios de errores y omisiones respectivos.
24. Sin embargo, al considerarse insatisfactorias las respuestas del instituto político, las mismas fueron consideradas como “no atendidas”, procediendo la autoridad a imponer sanciones pecuniarias equivalentes a \$246,152.40 (doscientos cuarenta y seis mil ciento cincuenta y dos pesos 40/100 M.N.) y \$67,704.00 (sesenta y siete mil setecientos cuatro pesos 00/100 M.N.), respectivamente.
25. En contra de esas determinaciones, el partido recurrente afirma que existió una falta de exhaustividad y, por consiguiente, indebida fundamentación y motivación, así como una aplicación errónea de las

disposiciones en la materia que se traduce en una serie de multas que resultan excesivas, lo que violenta los artículos 1, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. En atención a los argumentos esgrimidos por el partido recurrente, se procederá, en primer lugar, a analizar si existió la falta de exhaustividad argüida en la conclusión C13_P1, y, posteriormente en la conclusión C47_P3.
27. Como se expone a continuación, los agravios resultan **infundados** en una parte, e **inoperantes** en otra.

A) Conclusión sancionatoria C13_P1

28. En el marco de la revisión de los informes de campaña, específicamente lo relacionado con la cuenta local concentradora de Yucatán, la autoridad identificó una aportación en efectivo por un monto superior al equivalente de noventa Unidades de Medida y Actualización que no fue realizado mediante cheque o transferencia interbancaria; sin embargo, no existían datos de identificación de las cuentas origen y destino con respecto al manejo del recurso, como se detalla a continuación¹³:

| PÓLIZA | CONCEPTO | CUENTA ORIGEN | CUENTA DESTINO | IMPORTE |
|-------------------|---|---------------|----------------|--------------|
| PN1/IG-1/25-04-18 | Transferencia de la cuenta CEE a la concentradora | 3513645 | 3513963 | \$246,204.06 |

29. Al respecto, en el Dictamen Consolidado se aprecia que en la respuesta al oficio de errores y omisiones de dieciséis de mayo *-primer periodo-*, el sujeto obligado **no dio respuesta o aclaración alguna a la observación**, por lo que se calificó como no atendida, por un importe de \$246,204.06 (doscientos cuarenta y seis mil doscientos cuatro pesos 06/100 M.N.).

¹³ De conformidad con la información contenida en el Dictamen Consolidado controvertido, el oficio relativo al primer periodo es el de número INE/UTF/DA/26927/18.

30. Ahora bien, el partido recurrente afirma que la actividad de la autoridad fiscalizadora carece de exhaustividad en la revisión de la información y documentación presentada, toda vez que, al momento de desahogar el oficio de errores y omisiones número MCY-142-2018 -tercer periodo- señaló que “se presentó en el anexo 2, recibos de transferencia hacia la concentradora”.
31. Por tanto, el recurrente afirma que la autoridad responsable sí contaba con los elementos para corroborar la presentación de la documentación soporte correspondiente y, con ello, dejar sin efecto la conclusión señalada.
32. Tal motivo de agravio es **infundado** en atención a las consideraciones siguientes.

A.1 Marco jurídico

33. La exposición de motivos de la Cámara de Senadores, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional¹⁴, señala:

“Rendir informes por parte de los partidos políticos al órgano electoral es una obligación, pero resulta inadecuado y muchas veces resulta hasta una burla a la democracia, que una vez que pasa un proceso viene la fiscalización, viene un dictamen y se nos dice que tal candidato o tal partido político rebasó los topes de campaña, y que esta violación a la Ley Electoral solamente le hace acreedor a una simple multa y no a sanciones más fuertes, por vulnerar nuestro sistema electoral.

Nos parece importante insistir en este tema porque, sin duda, rompe la equidad durante el proceso electoral. No puede ser que durante el proceso el dinero, el dispendio y la simulación, la triangulación en los recursos para las campañas, sea cosa de todos los días.

Actualmente las sanciones previstas para quienes incumplen dichas disposiciones son meramente administrativas, consisten, como lo comentaba, en una simple multa, y en algunos casos sanciones mayores que no son eficaces.”

34. Por otro lado, la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, presentada por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo¹⁵, señala:

¹⁴ Cfr. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/158_DOF_23may14.pdf

“La reforma constitucional establece un nuevo esquema en que la fiscalización deberá hacerse en tiempo real durante las campañas electorales. Esta tarea será, sin duda, un gran reto para el INE; sin embargo, dotará a los mexicanos de mayor certeza sobre la manera en que los partidos obtienen y gastan sus recursos. Esto también permitirá que las irregularidades sean tomadas en cuenta en la dictaminación de las elecciones por las autoridades jurisdiccionales de una manera objetiva, en lugar de que esos hechos queden sin ninguna consecuencia importante para los que hacen trampa.

En ese sentido, el Partido del Trabajo propone que para la instrumentación de dicho proceso de contabilidad, el INE deberá crear un sistema electrónico que estandarice la contabilidad de los partidos y les permita ingresar sus ingresos y sus gastos para la realización de informes preliminares de contabilidad durante la campaña. Dichos informes permitirán que las autoridades electorales revisen los datos presentados por los partidos para que puedan decidir sobre la realización de auditorías y verificaciones, dar a los partidos oportunidades de subsanar sus omisiones, y dar cuenta de las posibles infracciones que se cometan.

La presentación de informes preliminares deberá facilitar la creación y revisión de informes finales de campaña, los cual reducirá su tiempo de procesamiento de cuatro meses a un mes.”

35. De las iniciativas enunciadas, se desprende que, en atención a la preocupación de diversos actores políticos, en materia de fiscalización de los recursos, se dio prioridad a la reducción de los plazos para sustanciar y resolver los procedimientos administrativos relacionados con la infracción de las prohibiciones y topes en materia de ingresos y gastos de precampaña y campaña, lo cual conllevó al establecimiento de **periodos fijos y claros para cada una de las partes que intervienen en el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de campaña.**
36. Así, la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce buscó, entre otras cuestiones, en el artículo Segundo Transitorio, inciso g), que se establecieran características nuevas a la fiscalización, *“entre las cuales es necesario destacar que se **obliga a partidos y autoridad a hacer la fiscalización ‘en tiempo real’...***¹⁶”

¹⁵ Cfr. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/158_DOF_23may14.pdf

¹⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, MAPorrúa, tomo VIII, sección tercera, 2016, pp. 167-170,

37. En ese sentido, el artículo 41, base V, Apartado B establece, entre otras cuestiones, que *“la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La **ley desarrollará las atribuciones** del Consejo para la realización de dicha función...”*.
38. Así, respecto a la presentación de informes de campaña, el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos establece que **los sujetos obligados presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días, contados a partir que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la UTF dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo**, por lo que dependerá de la duración de cada campaña, el número de periodos a presentar ante la autoridad dicha información.
39. Finalmente, el artículo 80, numeral 1, inciso d) del mismo cuerpo normativo, establece el procedimiento para la presentación y revisión de los informes respectivos, en el sentido siguiente:
- i) La UTF **revisará y auditará**, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos que ingresen y eroguen los sujetos obligados, en el periodo de campaña.
 - ii) **Una vez entregados los informes de campaña**, la UTF contará con **diez días** para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
 - iii) En caso de existir **errores u omisiones técnicas** en la documentación soporte y contabilidad presentada, la autoridad **otorgará un plazo de cinco días** para que el sujeto obligado **presente las aclaraciones o rectificaciones** que considere pertinentes.
 - iv) Una vez concluida la revisión del último informe, la UTF contará con diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de

resolución, a efecto de someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización, para que, a su vez, ésta cuente con seis días para votarlos y presentarlos al Consejo General del INE.

- v) Una vez aprobado el dictamen consolidado y resolución por la Comisión de Fiscalización, se someterá a consideración del Consejo General para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.
40. Finalmente, el artículo 290, numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización, establece que los plazos para la entrega del informe de ingresos y egresos de campaña, así como **los plazos** relativos a la entrega de documentación comprobatoria y aquella que los sujetos obligados proporcionen **serán definitivos**. En ese sentido, sólo se valorará información o documentación presentada extemporáneamente, cuando sean pruebas supervenientes.

A.2 Caso concreto

41. En primer lugar, la autoridad electoral identificó en el marco de la revisión del informe de ingresos y gastos de campaña, correspondiente al **primer periodo**, un ingreso en la cuenta local concentradora de Yucatán que no se encontraba debidamente comprobado, por un monto de \$246,204.06 (doscientos cuarenta y seis mil doscientos cuarto pesos 06/100 M.N.).
42. Previo requerimiento, de la revisión al Sistema Integral de Fiscalización¹⁷, la autoridad fiscalizadora consideró que el sujeto obligado no atendió la observación, toda vez que no presentó aclaración y/o documentación alguna en su respuesta al oficio de errores y omisiones de fecha dieciséis de mayo **-primer periodo-**.
43. Consecuentemente, la responsable acreditó la existencia de una infracción consistente en un ingreso no comprobado (omisión de

¹⁷ En lo sucesivo SIF.

presentar documentación contable y/o legal que soporte la operación), en contravención al artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

44. Al respecto, el partido recurrente sostiene que la responsable vulneró el principio de exhaustividad en la revisión de las respuestas a los oficios de errores y omisiones, así como de la documentación que obra en el SIF, toda vez que en su escrito MCY-142-2018 de fecha **catorce de julio -tercer periodo-** indicó a la responsable que “*se anexan recibos de transferencia hacia la concentradora*”.
45. En primer lugar, debe tenerse presente que el calendario de fiscalización se llevó a cabo de la manera siguiente:

| | PRIMER PERIODO | SEGUNDO PERIODO | TERCER PERIODO |
|--|----------------|-----------------|----------------|
| Conclusión del periodo | 28 de abril | 28 de mayo | 27 de junio |
| Presentación del informe | 1 de mayo | 31 de mayo | 30 de junio |
| Notificación de errores y omisiones | 11 de mayo | 10 de junio | 10 de julio |
| Respuesta al oficio de errores y omisiones | 16 de mayo | 15 de junio | 15 de julio |

46. En ese sentido, el **once de mayo -primer periodo-**, la autoridad notificó al partido recurrente la observación que ahora se combate¹⁸; sin embargo, fue hasta el quince de julio que MC respondió al oficio de errores y omisiones del **tercer periodo**; es decir, sesenta y cinco días posteriores, dejando a la autoridad responsable sin posibilidad de pronunciarse *-en tiempo-* respecto a la debida atención de la observación o, en su caso, de la posible infracción a la normativa electoral derivada de la documentación aportada de manera extemporánea.

¹⁸ Ello se desprende de la foja 6, del escrito número MC/CON/001/2018, de fecha dieciséis de mayo, mediante el cual MC da respuesta al oficio de errores y omisiones del primer periodo, en cuya observación identificada con el numeral 13 reconoce la observación, pero no hace manifestación alguna al respecto.

47. Como se desprende del marco normativo referido, los requerimientos que se realizan por la autoridad fiscalizadora electoral en los diferentes periodos deben de ser subsanados por los sujetos obligados en aquel en el que se realizan, lo anterior es así, pues las omisiones en los reportes y la posibilidad que la norma otorga para subsanarlos no pueden ser considerados de tracto sucesivo, es decir, que permitan ser subsanados o corregidos en momentos posteriores, pues con ello se estaría privilegiando el incumplimiento a la norma que les obliga a comprobar sus ingresos y gastos dentro de los periodos establecidos en la Ley.
48. Es importante destacar que, afirmar lo contrario, conllevaría a obviar la celeridad en la revisión de los ingresos y gastos de las campañas, pretendida con la última reforma constitucional y, a su vez, obstruiría y retrasaría la tarea fiscalizadora en cada uno de los periodos fiscalizados, lo que resultaría contrario al modelo de fiscalización en tiempo real.
49. Si no se interpretara la existencia de tal definitividad, no tendría sentido alguno presentar informes por periodos; por el contrario, se establecería la presentación de un solo informe; el carácter informativo de informes parciales, o en su caso, la previsión de ser un precedente para la revisión final, situación que no acontece.
50. En ese entendido, si en la respuesta a los **oficios de errores y omisiones de cada periodo**, no se aportan los datos que permitan la identificación y posterior ubicación en el SIF de la documentación cuya presentación resulta obligatoria, **se obstruye frontalmente el proceso de fiscalización** *-se impide la posibilidad de rastrear los recursos económicos involucrados y tener certeza sobre su origen lícito, monto, destino y aplicación legal-*, pues es dentro del plazo concedido cuando se deben presentar de forma pormenorizada las aclaraciones o

rectificaciones correspondientes a cada uno de los periodos que comprende la campaña respectiva.

51. Es por lo que, este órgano jurisdiccional concluye que resulta irrelevante e intrascendente que los sujetos obligados acudan a presentar la información específica con posterioridad a la conclusión del procedimiento de fiscalización dentro del que se le observó la irregularidad, ya que estimarse lo contrario, se atentaría contra la finalidad que persigue el actual modelo de fiscalización.
52. En apoyo a lo anterior, es aplicable la razón esencial contenida en la jurisprudencia **9/2016**¹⁹ de este Tribunal Electoral, de rubro **INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA**, en términos de la cual, el registro fuera de tiempo de la información que deberá someterse a fiscalización, actualiza un daño directo a la rendición de cuentas y a la transparencia, que permiten conocer oportunamente, el uso dado a los recursos partidistas para fines proselitistas.
53. En atención a dichas consideraciones, es dable concluir que la autoridad responsable fue exhaustiva en la revisión de la documentación comprobatoria correspondiente al primer periodo, así como en los registros llevados a cabo en el SIF, por lo que, al no haber sido subsanada en tiempo y forma, la conclusión a la que arribó la autoridad responsable de tenerla por no atendida y, consecuentemente, como sancionable se ajustó a derecho.

B) Conclusión sancionatoria C47_P3

54. Durante el procedimiento de revisión de los informes de campaña, la autoridad fiscalizadora realizó el estudio a la información contenida en

¹⁹

Consultable en:
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=9/2016&tpoBusqueda=S&sWord=9/2016>

el Subsistema de Registro de Representantes Generales y de Casilla²⁰, el Sistema de Información de la Jornada Electoral²¹ y el SIF, referente al partido político Movimiento Ciudadano. Como resultado de dicho estudio, se observó lo siguiente:

- En 719 (setecientos diecinueve) casillas, de la verificación al SIJE, no se identificó la presencia de representantes de las casillas.
- De la verificación al SIJE, en 1 (una) casilla, se identificó la presencia de representantes, de los que el sujeto obligado señaló que les otorgaría remuneración; sin embargo, no se identificaron los comprobantes de pago, ni las cédulas de prorrateo o en su caso los recibos de gratuidad.
- Asimismo, en 1,868 (un mil ochocientos sesenta y ocho) casillas, se identificó la presencia de representantes, de los cuales el sujeto obligado señaló que no otorgaría apoyo económico; sin embargo, no adjuntó el recibo de gratuidad de la totalidad de representantes presentes, ni acreditó haber realizado pagos.

55. En respuesta al oficio de errores y omisiones, el partido recurrente señaló lo siguiente:

“Del análisis a la información contenida en el (sic) subsistemas de Registro de Representantes Generales y de Casilla (SRRGC), en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) y el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) referente a Movimiento Ciudadano.

- *Se realiza la subida al sistema de la documentación de recibos de gratuidad proporcionado por el área electoral en términos de 5 distritos federales.*
- *1 VALLADOLID*
- *2 PROGRESO*
- *3 MERIDA*
- *4 MERIDA*
- *5 TICUL*

Se anexan (sic) toda documentación proporcionado (sic) por los candidatos que ya fueron subsanadas en el SIF para las aclaraciones pertinentes.”

²⁰ En adelante SRRGC. Cabe señalar que, de conformidad con el considerando 28 del Acuerdo INE/CG167/2018, en dicho medio informático se reportan aquellos casos cuya prestación de servicios fue involuntaria y gratuita; mientras que, en el SIF, se reportan los servicios onerosos.

²¹ En adelante SIJE.

56. La autoridad fiscalizadora tuvo por no subsanado lo relativo a los representantes de las 1,868 (un mil ochocientos sesenta y ocho) casillas, toda vez que sí hubo representantes y no presentaron recibo de gratuidad o comprobante de remuneración para acreditar la gratuidad o el monto remunerado.
57. Así, la autoridad fiscalizadora realizó la cuantificación²² por el número de representante que fueron acreditados por el partido político y que estuvieron presentes tomando como base los datos contenidos en el SIJE, cuya matriz se adjuntó al dictamen consolidado como “Anexo II-A”.
58. De esta forma, la autoridad responsable determinó sancionar a MC por un importe de \$67,704.00 (sesenta y siete mil setecientos cuatro pesos 00/100 M.N.).
59. En contra de estas consideraciones, MC arguye que existe falta de exhaustividad en la revisión de la información y documentación presentada a la autoridad fiscalizadora. Al respecto, señala que veinte recibos de gratuidad fueron presentados en archivos digitales en una memoria USB, y que la autoridad fiscalizadora fue omisa en revisar la documentación que obra en el SIF.
60. El agravio resulta **inoperante**, porque con esas afirmaciones no controvierte la actuación y consideraciones de la responsable.
61. En primer término, se advierte que el instituto político recurrente sólo se limita a señalar de manera genérica y dogmática, que la autoridad administrativa electoral actuó de manera arbitraria al no revisar la totalidad de las constancias remitidas por el instituto político, mediante

²² Dicha cuantificación fue realizada de conformidad con el artículo 216 Bis, del RF, en relación con el acuerdo INE/CG167/18,

memoria USB que adjuntó al escrito que identificó con la clave MCY-144/2018, así como aquellas que se encontraban registradas en el SIF.

62. Sin embargo, el instituto político no especifica qué representantes del Anexo JE_MC del Dictamen Consolidado sí fueron atendidos en respuesta al oficio de errores y omisiones, a qué casillas correspondían, si actuaron a título oneroso o gratuito, o en su caso, la referencia específica para identificar la documentación en el SIF, con todos los elementos necesarios para su debida e indefectible ubicación y valoración.
63. Ello es así porque, en el régimen jurídico de fiscalización está incluido el artículo 127, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización²³, en el que se impone a los partidos políticos la carga de indicar en la póliza contable creada en el SIF para cada operación llevada a cabo por los sujetos obligados *-ingresos y egresos-*, tipo de operación, la fecha de la operación, el periodo, el monto involucrado, entre otros.
64. Ahora bien, respecto a la existencia de una memoria USB con recibos de gratuidad, en primer lugar, es importante referir que de la revisión a las constancias que obran en el expediente, no se desprende la existencia de ese medio de almacenamiento, por lo que no hay manera que esta autoridad jurisdiccional se pronuncie sobre la existencia y contenido de la misma y, mucho menos, analice lo relativo a la información que el instituto político recurrente afirma haber presentado.

²³ **Artículo 127.**
Documentación de los egresos

...

3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.

65. Aunado a lo anterior, de conformidad con la Tesis LXV/2015²⁴ ha sido criterio sostenido por esta Sala Superior que, en atención a lo dispuesto en la normativa electoral -*LGIFE, Reglamento de Fiscalización y Manual del Usuario del Sistema Integral de Fiscalización*-, el **sistema de contabilidad en línea (SIF) es el medio informático para hacer registros contables** y, en caso de existir imposibilidad de presentarla en línea derivado de ciertas circunstancias técnicas imputables al sistema, se puede entregar por oficio al que se deben adjuntar los medios magnéticos que contengan la información respectiva.
66. Cabe señalar que, en caso de haberse presentado alguna falla técnica, el recurrente se encontraba obligado a demostrar fehacientemente que acontecieron, y ello, debía verificarse en términos del Plan de Contingencia de la Operación del SIF, desplegado en el apartado XIV del Manual del Usuario para la operación del Sistema Integral de Fiscalización Versión 4.0, aplicable a la revisión de los informes de campaña de mérito²⁵, en el cual se establecen las medidas técnicas, humanas y de organización necesarias para que en caso de contingencia²⁶, se garantice la continuidad de las operaciones de los sujetos obligados y el proceso de fiscalización.
67. En ese sentido, el recurrente no controvertió ni refutó las razones de la responsable para imponerle la sanción pecuniaria, sino que, se limitó a afirmar la inexistencia de la irregularidad reprochada por una supuesta falta de exhaustividad en la revisión de la información y documentación presentada ante la autoridad fiscalizadora; por lo que, al no combatir frontalmente las consideraciones de la responsable, ni demostrar que observó el Plan de Contingencia de la Operación del SIF, el agravio se estima **inoperante**.

²⁴ Tesis LXV/2015 de rubro "SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN. FORMA DE PROCEDER DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL RESPECTO DE LA INFORMACIÓN ENTREGADA EN SOPORTE FÍSICO, FUERA DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD EN LÍNEA

²⁵ Consultable en http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/Manual_usuario_SIF_v4.pdf.

²⁶ En el referido Manual se declara como contingencia cualquier incidencia presentada en el SIF que impida la operación normal de los usuarios.

II. CONCLUSIONES FORMALES Y AGENDAS DE EVENTOS

68. El partido recurrente esgrime que le causa agravio la imposición de sanciones por supuesto incumplimiento formal que, a decir de la autoridad, consistió en haber omitido la presentación de documentación soporte, sin embargo, afirma que sí fueron presentadas a través del SIF.
69. Además, indica que la imposición de sanciones a MC fue mediante operaciones de fiscalización carentes de objetividad y de certeza, basadas en el sentido común de los auditores y de sus percepciones erróneas y desmedidas, porque se deducen de información incierta.
70. Respecto al registro de una agenda de eventos, indica que debe existir exhaustividad en el actuar del órgano electoral para lograr dilucidar a plenitud las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
71. Tales motivos de disenso resultan **inoperantes** porque el partido recurrente no señala con precisión qué conclusiones sancionatorias de carácter formal o, en su caso, relativas al registro de agenda de eventos no fueron debidamente valoradas y, consecuentemente, sancionadas indebidamente por la responsable, aunado a que no expone las razones por las que considera que se realizó una indebida valoración.
72. De igual manera, tampoco señala aquellas determinaciones de la responsable que están, a su decir, carentes de objetividad y certeza.
73. En ese sentido, al no controvertir ni refutar las determinaciones de la responsable de manera concreta y frontal, los agravios se estiman **inoperantes**.

III. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

74. En la resolución controvertida, la responsable impuso una serie de sanciones, de las cuales MC indica que debió considerarse el régimen de gradualidad de sanciones que supone imponer sanciones a partir del catálogo establecido en la ley y contemplar la menos lesiva. Ello de conformidad a la tesis XXVIII/2003 de rubro: SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.
75. En ese sentido, el recurrente afirma que la autoridad responsable no valoró las circunstancias particulares, ni las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, vulnerando el artículo 22, párrafo primero de la Carta Magna.
76. Finalmente, señala que las multas impuestas resultan carentes de razón y toda proporción con relación a la capacidad económica de MC, ya que se ignoraron las características específicas del caso, frente al momento de conclusión del proceso electoral, con variados acreedores y obligaciones legales previamente establecidas, además de que en las conductas sancionadas no hay reincidencia ni dolo alguno en su comisión.
77. Los motivos de agravio son **infundados**, por un lado, e **inoperantes** por otro, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.
78. Resulta **infundado** el agravio relativo a que las multas impuestas resultan carentes de razón y toda proporción con relación a la capacidad económica de MC, ya que se ignoraron las características específicas del caso, frente al momento de conclusión del proceso electoral, con variados acreedores y obligaciones legales previamente establecidas, además de que en las conductas sancionadas no hay reincidencia ni dolo alguno en su comisión.

79. En primer lugar, es dable señalar que, en la resolución combatida se sustenta en lo siguiente:

- **Consideración 21**

- De conformidad con lo establecido en el artículo 458, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁷, la autoridad responsable para individualizar las sanciones debe tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención a la norma administrativa, entre ellas, la capacidad económica del infractor.
- Para la determinación de la capacidad económica de los partidos políticos para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad consideró el Acuerdo C.G.-002/2018 emitido por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del estado de Yucatán, mediante el cual no se le asignó financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2018, debido a que MC no alcanzó el porcentaje establecido de la votación válida emitida en el proceso electoral local precedente.
- En la sentencia recaída a los expedientes SX-JRC-39/2018 y SX-JRC-40/2018 y acumulado, la Sala Regional Xalapa determinó otorgarles únicamente financiamiento público para gastos de campaña.
- Ha sido criterio de la Sala Superior que, al individualizar las sanciones resulta aplicable considerar el financiamiento público nacional de un partido político, cuando el instituto no cuente con financiamiento público local.
- En el Acuerdo INE/CG339/2017, el Consejo General del INE asignó a MC financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2018, por un total de \$341,584,113.00 (treientos cuarenta y un millones, quinientos ochenta y cuatro mil ciento trece pesos 00/100 M.N.).

²⁷ En lo sucesivo LGIPE.

- Para valorar la capacidad económica del partido político infractor, se tomaron en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normativa electoral.
 - En el caso, el partido político contaba con una deuda federal de \$4,755.87 (cuatro mil setecientos cincuenta y cinco pesos 87/100 M.N.); mientras que en el ámbito local era de \$955,961.77 (novecientos cincuenta y cinco mil novecientos sesenta y un pesos 77/100 M.N.).
 - Para la ejecución de las sanciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 458, numeral 8 de la LGIPE, así como el Acuerdo INE/CG61/2017.
80. No es óbice para esta autoridad que, al momento de imponerse una sanción, debe observarse la obligación de atender a la situación económica del infractor, es decir, al conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, ello se sustenta en el hecho de que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria debe tomar en consideración el estado patrimonial del responsable²⁸.
81. En atención a lo anterior, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que para establecer la capacidad socioeconómica del infractor, cuando son partidos políticos, **la base objetiva para el cálculo de la sanción es el monto del financiamiento público ordinario anual que recibe como partido político**, ya que constituye un ingreso base que, en principio, les garantiza a ese tipo de entidades recibir en ministraciones mensuales una cantidad cierta durante el ejercicio, lo cual, desde luego, se complementa con el financiamiento privado a que tienen derecho.
82. Por otro lado, **también se deben considerar, entre otros elementos, las sanciones que han sido impuestas en diversos procedimientos**

²⁸ Criterio sostenido en el SUP-RAP-760/2017.

y que están pendientes de pago; sin embargo, la capacidad económica no se debe definir a partir de ello, ya que en todo caso tales sanciones derivan de situaciones y circunstancias generadas por la conducta indebida del propio partido político.

83. Ahora bien, en el caso concreto, el partido recurrente alega que la autoridad responsable no valoró que, al término del proceso electoral, cuenta con pasivos y obligaciones legales previamente establecidas.
84. Al respecto, conviene precisar que, los sujetos obligados deben realizar, de forma congruente y ordenada el registro en el SIF de la totalidad de los ingresos y gastos *-incluyendo los pasivos-* que realice.
85. Para ello, deberán identificar cada operación, relacionándola con la documentación comprobatoria, remitiendo detalle de los datos de la operación, especificando los datos de la póliza, si es de ingreso, egreso o diario, la fecha y el periodo al cual corresponde.
86. En ese sentido, es dable tener presente que, el artículo 80 del Reglamento de Fiscalización establece que todas las personas o transacciones económicas de los sujetos obligados que generen una obligación ineludible con un tercero deberán respaldarse con la documentación que demuestre la prestación del servicio o la adquisición de los bienes, procediendo a realizar los registros contables de conformidad con la normativa atinente.
87. Así, las deudas que los partidos contraigan con proveedores durante el periodo de campaña *-cuentas por pagar-*, en principio, deben ser liquidadas en el periodo en el cual fueron adquiridas las obligaciones de pago.

88. En el caso concreto, el recurrente no señala cuál es el monto total de los pasivos corrientes²⁹ adquiridos durante el periodo de campaña que le impidan hacer frente a sus obligaciones de pago derivadas de los incumplimientos en los que incurrieron en la materia, en todo caso, este órgano jurisdiccional considera que se trata de compromisos adquiridos por el ahora recurrente que en manera alguna debe depender de los recursos con que cuenta para el desarrollo de actividades ordinarias.
89. La razón es que conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el correspondiente desarrollo normativo contemplado en la Ley General de Partidos Políticos, y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se trata de obligaciones que, en principio, deben ser cubiertas con el financiamiento que los partidos políticos reciben para realizar sus actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
90. Por otro lado, resulta **inoperante** el motivo de disenso relativo a que la responsable impuso una serie de sanciones, sin tomar en cuenta el régimen de gradualidad de sanciones y contemplar la menos lesiva, en atención la tesis XXVIII/2003.
91. Conforme al análisis de la tesis referida, se desprende que la mecánica para la imposición de sanciones es la siguiente:
- La demostración de una infracción se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por la normativa electoral.
 - Lo anterior, conlleva a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción.
 - Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las **circunstancias particulares del transgresor, así como las**

²⁹ Pasivos formados por todas aquellas deudas y obligaciones a corto plazo, es decir, las deudas cuyo vencimiento y exigibilidad es menor a un año.

relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad.

- Sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.
92. Como se observa, una de las características indispensable para la imposición de la sanción es que la responsable analice las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos.
93. La inoperancia radica en que se trata de un planteamiento genérico, dogmático y subjetivo, dado que el partido político actor únicamente manifiesta que la responsable dejó de valorar circunstancias particulares del transgresor, así como las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, sin vincularlo con las conclusiones sancionatorias en específico, lo que imposibilita a este órgano jurisdiccional electoral federal para pronunciarse al respecto o, en su caso, respecto a la vulneración al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
94. No es óbice a esta autoridad que, en el caso concreto, del análisis a la Resolución combatida, se desprende que, en el apartado de individualización de la sanción, en específico en lo relativo a la calificación de las faltas cometidas, para calificar las faltas y cuantificar los montos correspondientes, la autoridad responsable tomó en cuenta lo siguiente:
- Tipo de infracción; es decir, si se trató de una acción o una omisión.
 - **Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron las faltas.**

- Comisión intencional o culposa de la falta.
- Trascendencia de las normas transgredidas.
- Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.
- La singularidad o pluralidad de la falta acreditada.
- Individualización de la sanción.
- La entidad de la lesión, daño o perjuicio que se pudo generar con la comisión de la falta.
- Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

95. Así, con el análisis de los elementos objetivos y subjetivos de cada una de las irregularidades, la autoridad responsable determinó que la fracción del artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la Ley en cita, como idónea para cumplir con una función preventiva, con la finalidad de generar una abstinencia de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación y análisis, el Dictamen Consolidado y la Resolución combatidos.

Notifíquese en términos de ley.

Devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, 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, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

**JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS**

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**MARÍA CECILIA
SÁNCHEZ BARREIRO**