

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-299/2018

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JOSÉ
FRANCISCO CASTELLANOS
MADRAZO Y MOISÉS MANUEL
ROMO CRUZ

COLABORARON: ERICKA
CÁRDENAS FLORES, JARITZI C.
AMBRIZ NOLASCO, ANA
JACQUELINE LÓPEZ
BROCKMANN Y VICENTE ALDO
HERNÁNDEZ CARRILLO

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, correspondiente a la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación
SUP-RAP-299/2018

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Interposición del recurso. El trece de agosto de dos mil dieciocho, el Partido Morena, a través de su

¹ En lo sucesivo Sala Superior.

representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente recurso de apelación, a fin de controvertir el dictamen consolidado **INE/CG1095/2018** y la resolución **INE/CG1097/2018**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales, correspondientes al proceso electoral ordinario 2017-2018.

SEGUNDO. Turno. Por proveído de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual fue cumplimentado en sus términos por la Secretaria General de Acuerdos.

TERCERO. Primer requerimiento. El veintidós siguiente, el Magistrado Instructor requirió a la autoridad responsable para que remitiera diversa información y documentación soporte relacionada con el presente asunto.

CUARTO. Cumplimiento al primer requerimiento. Mediante oficio INE/SE/0978/2018, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, dio cumplimiento al requerimiento precisado en el punto anterior.

QUINTO. Segundo requerimiento. Mediante acuerdo de veintisiete de agosto, el Magistrado Instructor requirió a la responsable, que por conducto de su Secretario Ejecutivo, precisara información relacionada con el presente asunto.

SEXTO. Cumplimiento al segundo requerimiento. Por medio del oficio INE/SCG/3715/2018, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, dio contestación al requerimiento anterior.

SÉPTIMO. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se acordó la admisión y el cierre de instrucción del presente medio de impugnación.

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

PRIMERO. 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, incisos c) y g), y 189, fracción I, inciso c) y e), 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; ya que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir la resolución emitida

por el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, por la cual se le impuso una sanción por irregularidades en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos de los partidos políticos nacionales a los cargos de Presidente de la República, senadores y diputados federales, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

SEGUNDO. Procedencia del recurso de apelación. El presente recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9 párrafo 1, 42 párrafos 1 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

1. Forma. En el recurso de apelación se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido apelante, así como el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que, según expone, le causa la resolución recurrida.

2. Oportunidad. El recurso de apelación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días, que para tal efecto prevén los artículos 7, párrafo 1, y 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se precisa enseguida.

El recurrente afirma en su demanda que tuvo conocimiento de la resolución controvertida, a través de la notificación que le fue realizada el nueve de agosto de dos mil dieciocho, lo cual evidencia su oportunidad como se aprecia a continuación:

AGOSTO DE 2018				
JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO	LUNES
9 <i>(notificación y surte efectos)</i>	10 Día 1	11 Día 2	12 Día 3	13 <i>(presentación del medio de impugnación)</i>

Cabe precisar que, en el cómputo anterior, se toma en cuenta que todos los días son hábiles al estar en curso el proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

Además, mediante requerimiento efectuado por el Magistrado Instructor a la autoridad responsable, remitió el oficio INE/DS/2980/2018, por medio del cual se notificó el acto impugnado a la representación de MORENA ante el Consejo General del INE, por lo que se tiene como cierta la fecha que señala en su escrito de demanda.

Aunado a que por medio de la denominada “Lista de Asistencia Sesión Extraordinaria” de fecha seis de agosto, remitida de igual forma por la responsable, en respuesta al requerimiento efectuado por el magistrado instructor, se advierte la ausencia del representante de MORENA, pues en el apartado del nombre y firma del representante propietario

y/o suplente de ese instituto político, no se encuentra plasmada la firma autógrafa de alguno de estos.

Por lo tanto, no opera la notificación automática en términos del artículo 30, numeral 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de la jurisprudencia 19/2001, pues no hay constancia fehaciente que demuestre la presencia de alguno de los representantes de MORENA en la sesión en la que se aprobaron y discutieron los actos que mediante este recurso se impugnan, y por el contrario, obra en el expediente el oficio por medio del cual la responsable notificó la resolución impugnada.

3. Legitimación. El medio de impugnación se interpuso por parte legítima, pues quien acciona el recurso de apelación, es un partido político nacional, a quien le fue impuesta una sanción por supuestas infracciones a la normativa electoral, con motivo de irregularidades encontradas en el dictamen consolidado del informe de campaña.

4. Personería. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado por oficio INE-ATG/587/2018, le reconoce a Horacio Duarte Olivares, el carácter de representante del Partido Político Morena, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se encuentra satisfecho, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o

medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.

6. Interés. Se colma tal requisito, pues el recurrente es entidad de interés público y el tema se encuentra vinculado con la revisión de ingresos y gastos de campaña.

TERCERO. Hechos relevantes.

Los actos y hechos que dan origen a la resolución impugnada, son los siguientes:

Dictamen consolidado. En sesión de seis de agosto dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG1097/2018, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos de los partidos políticos nacionales a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales, correspondiente al proceso electoral ordinario 2017-2018.

En dicha resolución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado, impuso diversas sanciones a los apelantes con motivo de las irregularidades encontradas en el mismo con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete.

CUARTO. Estudio de fondo.

Metodología de análisis

Con el propósito de despejar los tópicos de agravio planteados por el partido recurrente, debe decirse que, del escrito de demanda, es posible extraer tres argumentos enderezados a cuestionar los actos combatidos, los cuales pueden agruparse para su examen por separado, de la siguiente forma:

1. Vulneración al derecho de audiencia y debido proceso.
2. Prevalencia de las cláusulas contenidas en el convenio de coalición, para la comprobación de los gastos que corren a cargo de MORENA.
3. Aplicación del acuerdo INE/CG167/2018 respecto a la regla del “1x1” relacionada con el registro de los representantes onerosos y gratuitos.

La clasificación anterior no le depara perjuicio a MORENA, puesto que como lo ha sostenido este Tribunal Constitucional en la **Jurisprudencia 4/2000**, bajo la voz: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**.², para cumplir con el derecho de acceso a la justicia que consagra el numeral 17 de la Norma Suprema, lo relevante no es el orden o

² El criterio invocado puede consultarse en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

estructura en cómo se respondan los conceptos de violación, sino que todos sean efectivamente atendidos.

1. Vulneración a los derechos de audiencia y debido proceso. Conclusión 12-C2-P1.

Agravio.

En el primer agravio de su demanda, el partido apelante señala que controvierte la conclusión **12-C2-P1-I**; lo cierto es que, considerando su contenido esta Sala Superior llega a la convicción de que, en realidad, MORENA se duele de la sanción e infracción impuestas derivadas de la conclusión **12-C2-P1**, por lo que, sobre ésta última se dará respuesta al motivo de disenso planteado.

Ahora bien, en relación con este tema, MORENA esgrime que la autoridad responsable violentó en su agravio el derecho de audiencia que alberga el precepto 14 de la Norma Fundamental, en razón de que determinó la actualización de una irregularidad en materia de fiscalización, sin darle vista con la misma, a efecto de que el partido estuviera en aptitud de externar y ofrecer los medios de convicción que a su derecho conviniera, por lo cual lo dejó en estado de indefensión.

En ese sentido, el partido disconforme arguye que, si la materia originaria del oficio de errores de once de mayo de dos mil dieciocho, versó sobre **la omisión de reportar en el informe de campaña**, el gasto de las encuestas telefónicas para

verificar la postura de dicho candidato, después de precisar que la factura que justificaba ese gasto sí se encontraba registrada en el SIF, la responsable debió tener solventada la observación; sin embargo, en lugar de ello, después del análisis de la factura mencionada, aquélla detectó una nueva y distinta supuesta irregularidad, consistente en que del gasto originalmente reportado, que ascendió a la cantidad de 90,118.04 (noventa mil ciento dieciocho pesos 04/100 m.n.) se desprendía un descuento por la cantidad de \$40,324.50 (cuarenta mil trescientos veinticuatro pesos 50/100 m.n.), sin que ello estuviera justificado, procediendo en consecuencia a determinar una infracción consistente en una aportación en especie por sujeto prohibido en términos de los artículos 25, numeral 1, inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

Tesis de la decisión

En concepto de esta Sala Superior, el motivo de disenso a estudio es **ineficaz** para revocar la resolución controvertida, puesto que si bien la autoridad no otorgó una segunda oportunidad para que MORENA solventara la irregularidad detectada en la factura que dicho instituto presentó con motivo del oficio de errores y omisiones, lo cierto es que el recurrente debió justificar con toda la documentación relacionada con el gasto correspondiente a las encuestas telefónicas detectadas, la licitud de su actuación desde el primer requerimiento, de conformidad con lo que dispone el artículo 121, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización del INE.

Justificación

Como primer elemento a tener en cuenta para responder el presente agravio, se encuentra el derecho de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento que derivan de la misma, estatuido en el precepto 14 de la Constitución Federal, el cual exige que las partes involucradas en cualquier proceso o procedimiento, cuenten con posibilidades reales de defensa, previo a la emisión del acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de quien esté sometido a tales instancias.

De esta forma, la oportunidad de defensa a que tienen derecho quienes son parte de un juicio, proceso o procedimiento, implica, cuando menos, el cumplimiento de las siguientes formalidades³:

- I. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- II. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- III. La oportunidad de alegar; y
- IV. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

³ Véase jurisprudencia **P.J. 47/95**, de rubro: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

Siguiendo con esta idea y en su vinculación directa con el procedimiento de fiscalización a cargo del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Superior ha establecido que el aludido derecho de audiencia en la materia, se garantiza siempre que concurren los siguientes elementos:⁴

- I. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un sujeto obligado, por parte de la autoridad
- II. El conocimiento fehaciente del sujeto fiscalizado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno
- III. El derecho del sujeto sometido a revisión, de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate
- IV. La posibilidad de que éste aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses

Asimismo, de una interpretación sistemática de los artículos 76, párrafo 1, 77, párrafo 2, 79, párrafo 1, inciso b), 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos; 291, párrafo 3; y 295 del Reglamento de Fiscalización, se alcanza la

⁴ El citado criterio se halla inmerso en la **Jurisprudencia 2/2002**, de rubro: **AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 12 y 13.

convicción de que si durante la revisión de los informes de campaña, la Unidad Técnica de Fiscalización advierte la existencia de errores y omisiones, ésta deberá otorgar al partido político que hubiere incurrido en ellos, un plazo de cinco días para que realice las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; ello, precisamente, con la finalidad de garantizar el derecho de audiencia.

En este orden de ideas, el respeto al mencionado derecho fundamental, se proyecta como un elemento esencial del procedimiento de fiscalización, conforme al cual, la Unidad técnica de Fiscalización, ante la existencia de errores u omisiones técnicas, debe informar de manera oportuna y eficaz a los sujetos obligados, a efecto de que se encuentren en aptitud de presentar las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes o, en su caso, de allegar la documentación necesaria para subsanarlos, tal y como lo ha sentado esta Sala Superior en casos similares o idénticos⁵.

Sentadas las premisas anteriores, se estima infundado el disenso en que MORENA asegura que, la Unidad Técnica de Fiscalización no le otorgó una segunda oportunidad para que exhibiera el contrato con el cual pudiera deducirse que el descuento reflejado en la factura exhibida para acreditar el gasto de las encuestas telefónicas levantadas para conocer las preferencias electorales a favor del otrora candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, por un monto de \$40,324.50 (cuarenta mil trescientos veinticuatro

⁵ Los precedentes en los que se ha acogido este criterio son: **SUP-RAP-719/2017** y **acumulados y SUP-RAP-765/2017**.

pesos 50/100 m.n.), fue pactado en el contrato o convenio celebrado con el proveedor del servicio.

El motivo de inconformidad es ineficaz para revocar la resolución cuestionada, atento a que el instituto político debió adjuntar a su escrito de aclaración al oficio de errores y omisiones, el contrato en el que constara el descuento inserto en la factura respectiva, puesto que así lo obligaba el artículo 121, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, el cual dispone que tratándose de bonificaciones o descuentos, derivados de transacciones comerciales, serán procedentes siempre y cuando sean pactados y documentados **en la factura y contrato o convenio, al inicio de la operación que le dio origen.**

Bajo esta óptica, si bien el Reglamento de Fiscalización del INE, en sus artículos 294 y 295, prevé la posibilidad de una segunda vuelta en la que los sujetos obligados tienen la oportunidad de realizar las manifestaciones que consideren oportunas y ofrecer más elementos, para subsanar las observaciones que la autoridad hubiere calificado como no atendidas, lo cierto es que tales preceptos se refieren al procedimiento relacionado con la fiscalización de los informes anuales de gasto ordinario de los partidos políticos, pero no así respecto de los informes de campaña, cuyo procedimiento específico se encuentra regulado en el artículo 80, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, precepto que al respecto establece que en los casos en que la autoridad fiscalizadora se percate de la existencia de errores u omisiones en la documentación soporte

y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes, por lo que una vez fenecido dicho término, lo procedente es realizar el dictamen consolidado y proponer la resolución que en derecho corresponda.

Luego, el actor tenía la obligación y, concomitantemente, contó con la posibilidad de fijar su postura y ofrecer los elementos necesarios para su debida defensa, al dar contestación al oficio INE/UTF/DA/28311/18, específicamente, debió exhibir el contrato o convenio en el que se constara que al gasto que iba a efectuar con motivo del servicio de encuestas telefónicas, le sería aplicado un descuento.

En efecto, en el oficio antes mencionado, la autoridad responsable le solicitó a MORENA que, en relación con la conclusión **12-C2-P1-1**, registrara en el SIF la documentación soporte que justificara el gasto de campaña consistente en el pago por el servicio de encuestas telefónicas para sondear las preferencias electorales a favor de su entonces candidato a la Presidencia de la República, dentro de las que le requirió, entre otros:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa
- El o los avisos de contratación respectivos

- El o los contratos de arrendamiento, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados

Como puede observarse claramente, el oficio de errores y omisiones notificado al partido apelante, relacionado con la omisión de informar el gasto de diversas encuestas telefónicas para verificar la postura de su candidato, se apoyó en lo dispuesto en los artículos 430, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 33, numeral 6, 46, 96, 105, 107 numerales 1 y 3, 126, 127, 215 y 251 numeral 2, inciso h), del Reglamento de Fiscalización, solicitando la responsable, la comprobación del gasto y los documentos idóneos para su comprobación.

Para desahogar lo solicitado en el oficio de errores y omisiones, MORENA emitió el oficio de respuesta identificado con el número COA/JHH/Finanzas/002/2018, de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, manifestando lo siguiente:

“Se adjuntó al SIF los documentos que justifican la observación realizada.”

Una vez revisada la información anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por no solventada la observación, al estimar la respuesta del partido recurrente fue insatisfactoria, en razón de que:

- Aun cuando el partido realizó el registro y reconocimiento del gasto en beneficio de la campaña del Andrés Manuel López Obrador, del soporte de la operación adjuntado en el Sistema Integral de Fiscalización se advirtió una factura por un monto de \$90,118.04 (noventa mil ciento dieciocho pesos 04/100 m.n.) por concepto de servicio telefónico.
- Sin embargo, observó que dicha factura reflejaba un descuento por \$40,324.50 (cuarenta mil trescientos veinticuatro pesos 50/100 m.n.), cantidad que no era posible justificar a través de la factura exhibida, sino que para ello hubiera sido necesario que exhibiera el convenio que avalara la contratación de ese servicio, pues solamente de dicho documento jurídico sería posible advertir si el descuento se había realizado en términos de lo previsto en el Reglamento de Fiscalización.
- Por tanto, la autoridad fiscalizadora concluyó que el descuento por el monto ya mencionado vulneró la norma electoral, **actualizándose una aportación de ente prohibido, lo que motivaba a la imposición de una sanción por observación no atendida.**

Como puede advertirse, la autoridad electoral, al realizar el análisis de la omisión del partido político de reportar el gasto derivado de las encuestas telefónicas –objeto de la observación en el oficio de errores y omisiones y por el que se dio audiencia a MORENA– observó que el partido político había sido omiso en justificar el descuento por la cantidad de \$40,324.50

(cuarenta mil trescientos veinticuatro pesos 50/100 m.n.), del total de \$90,118.04 (noventa mil ciento dieciocho pesos 04/100 M.N.), **lo cual debía estimarse como una aportación en especie por ente prohibido**, concluyendo con la imposición de una sanción.

Sobre este orden de ideas, esta Sala Superior alcanza la convicción de que desde el momento de la emisión del oficio de errores y omisiones, se requirió al partido para que, a fin de solventar la **omisión de reportar los gastos por concepto de encuestas telefónicas para verificar la postura sobre el candidato de MORENA a la Presidencia de la República**; presentara no solamente la factura que amparaba el pago de la contratación del servicio correspondiente, sino también el contrato o convenio firmado con el proveedor del mismo, de ahí que, si en su respuesta, el partido político se limitó a señalar que los gastos sí habían sido reportados y que los mismos se encontraban en el Sistema Integral de Fiscalización, es posible concluir que como certeramente lo determinó la responsable, el oficio de errores y omisiones no fue subsanado, no obstante que el partido político sí estuvo en posibilidad de hacerlo.

Luego, contrario a lo que propone MORENA, no es admisible jurídicamente subsanar la irregularidad que le fue imputada en un segundo momento, derivado de la revisión de la factura con la que se soportó el gasto, puesto que si la responsable advirtió un descuento en la misma que, no identificable para efectos de fiscalización, al no haberse presentado el contrato o convenio que avalara la legalidad de dicho descuento, es ajustado a

derecho que la responsable estimara actualizada la existencia de la irregularidad consistente en recibir una aportación en especie por ente prohibido, al tenor de lo previsto en los artículos 25, numeral 1, inciso i) y 54, numeral 1, de la Ley General de Partidos, por lo que ya no resultaba procedente que se le otorgara una segunda oportunidad al recurrente para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Bajo esta óptica, en razón de que la responsable consideró que se actualizaba una vulneración a los artículos 25, numeral 1, inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos derivada de una aportación de servicio por un ente impedido en la normativa, siendo que desde el oficio de errores y omisiones requirió al disconforme para que exhibiera toda la documentación de soporte que acreditara la licitud y legalidad de su conducta, es evidente que MORENA no ejerció adecuadamente su derecho de defensa, pues en ese momento debió presentar la documentación con la que justificara el descuento en la factura con la que justificó el gasto del servicio mencionado en el cuerpo de esta ejecutoria, motivo por el cual, si aquél no presentó la documentación que la fue requerida y además a la que estaba obligado, es evidente que no le asiste razón.

Por el contrario, como correctamente resolvió la responsable, el partido recurrente vulneró lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que no pudo acreditar que el descuento que recibió en la factura correspondiente,

hubiese sido convenido con el proveedor del servicio, por lo que esta Sala Superior juzga que estamos en presencia de **la actualización de la infracción consistente en recibir una aportación en especie de entre prohibido por la citada Ley, de ahí que no se contraría a derecho** la imposición de la multa por 1,653 (mil seiscientos cincuenta y tres) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciocho, equivalente a \$133,231.80 (ciento treinta y tres mil doscientos treinta y un pesos 80/100 M.N.).

Efectivamente, como ya se ha puesto de manifiesto, el partido no demostró que hubiera llevado a cabo gestiones adicionales que resultaran eficaces para comprobar con algún contrato adicional o alguna otra documentación el origen legal del descuento reflejado en la factura que proporcionó para solventar la observación de la unidad de fiscalización, no obstante que tuvo la oportunidad de acompañar el soporte documental correspondiente, por lo que si el actor no ofrece mayores elementos que permitan corroborar el cumplimiento a lo establecido por el artículo 121, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, la sanción considerada por la responsable es apegada a derecho.

En razón de lo expuesto, debe confirmarse la resolución combatida por lo que hace a la conclusión 12-C2-P1 del dictamen consolidado INE/CG1095/2018 así como su respectiva sanción establecida en la resolución INE/CG1097/2018.

2. Prevalencia de las cláusulas contenidas en el convenio de coalición, para la comprobación de los gastos que corren a cargo de MORENA.

Agravio. Conclusión 12-C56.1-P3.

El partido apelante aduce que la sanción impuesta por la responsable al amparo de la conclusión **12-C56.1-P3** es contraria a derecho, toda vez que no resulta adecuado que se multe por igual a los tres partidos de la coalición “*Juntos haremos historia*”, puesto que en términos de las **cláusulas octava, novena y décima tercera del convenio de coalición respectivo**, se acordó que cada partido sería responsable de la comprobación de los gastos que corrieran por su cuenta, dentro de los cuales, se debe incluir el pago a los representantes de casilla que participaron el día de la jornada electoral, sin demérito del prorrateo que en derecho corresponda, por lo cual, cada uno asumiría de forma individual las sanciones que la autoridad fiscalizadora impusiera en caso de infracción.

Tesis de la decisión

Resulta **infundado** el motivo de agravio sujeto a examen, porque contrario a lo que argumenta el partido apelante, éste también es responsable de la comisión de las infracciones que **en materia de fiscalización** se le atribuyen a la Coalición, dado que formó parte de ésta, para postular a un mismo candidato a Presidente de la República. Por lo que, conforme a lo estatuido en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización del Instituto

Nacional Electoral, al celebrar el convenio de coalición respectivo, autorizó la creación del “Consejo de Administración de la Coalición” encargado de las finanzas de ésta, integrado por un miembro designado por cada uno de los partidos coaligados, para rendir los informes parciales y final a través de los cuales se comprobara a la autoridad electoral los ingresos y egresos de la coalición, teniendo a su cargo la gestión única de las finanzas de la misma.

En este sentido, es claro que la actuación de dicho órgano implicó que los actos que realizó en materia de fiscalización, se deben tener efectuados a nombre de sus representados, de manera que válidamente pueden imputarse directamente a estos, y por tanto, la responsabilidad en la presentación de los informes de campaña y la justificación de los gastos erogados el día de la jornada electoral por concepto de representantes de casilla, es compartida por todos los integrantes de la coalición.

Marco Jurídico.

El artículo 23, párrafo 1, incisos d) y f), de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que son derechos de los partidos políticos acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público, así como, formar coaliciones que en todo caso deberán de ser aprobadas por el órgano de dirección que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos en los términos de esta Ley y las Leyes federales y locales aplicables.

El artículo 25, numeral 1, inciso s), de la citada ley establece que son obligaciones de los partidos políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos (públicos y privados) a que se refiere la ley.

El artículo 43, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos determina que, entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse cuando menos, un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña.

Por su parte, el artículo 59 de la citada Ley de Partidos, determina que cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y las decisiones que emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de fiscalización.

De la misma manera, el artículo 77, numeral 1, del citado ordenamiento, determina que el órgano interno de la administración de los partidos políticos, será el responsable de la administración de su patrimonio y recursos generales de precampaña y de campaña, así como de la presentación de los informes de ingresos y gastos que determina esta Ley. **Dicho órgano se constituirá en los términos y las modalidades que cada partido libremente determine.**

Asimismo, el artículo 79, numeral 1, inciso b); de la citada ley, establece que los partidos políticos están obligados a presentar informes de campaña por cada una de las elecciones en las que participen, especificando los gastos que tanto los partidos políticos y candidatos realicen en el ámbito correspondiente.

El artículo 87, numeral 1 y 7, de la ley referida, determina que los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para la elección de Presidente de la República y al respecto, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente.

El artículo 91, numerales 1 y 2, dispone que el convenio de coalición, contendrá en todos los casos, la manifestación de los partidos políticos coaligados, que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, **como si se tratara de un solo partido**, y que, de la misma manera, deberá señalarse **el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado** para el desarrollo de las campañas respectivas, **así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.**

Por otro lado, respecto a la manera de cumplir con las obligaciones de los partidos políticos en materia de fiscalización, el artículo 3, numeral 1, incisos, a) y c), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, determina como sujetos obligados, a los partidos políticos y **a las coaliciones que formen éstos.**

Del mismo modo, el artículo 37, numeral 1, del Reglamento mencionado, dispone que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

Además, el artículo 40, numeral 1, del Reglamento citado, dispone que el representante de finanzas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos será el responsable de vigilar el registro de las operaciones ordinarias, de precampaña y campaña en el sistema de contabilidad en línea.

Por su parte, el artículo 57, numeral 1, del Reglamento invocado prevé que las cuentas bancarias abiertas para la administración de precampaña, campañas de una coalición y campañas federales y locales, deberá estar a nombre del partido **responsable de la administración de la coalición** y con el RFC del mismo.

A su vez, el artículo 220, numeral 1, del Reglamento mencionado, dispone que para efectos del registro en la contabilidad de cada uno de los partidos integrantes de la coalición, en elecciones Federales o Locales, así como para la integración de los respectivos informes anuales de los partidos que la integran, el total de los ingresos conformado por las aportaciones en especie recibidas por los candidatos de la coalición, las aportaciones por éstos efectuadas para sus campañas y los ingresos recibidos por concepto de rendimientos financieros de las cuentas bancarias, **será contabilizado por el responsable de finanzas de la coalición**

con el objeto de que al final de las campañas electorales, se aplique entre los partidos que conforman la coalición el monto remanente que a cada uno le corresponda, conforme a las reglas que se hayan establecido en el convenio de coalición correspondiente.

De igual modo el artículo 221, numerales 1 y 2, del Reglamento citado, establece que el responsable de finanzas de la coalición, será encargado de verificar que los comprobantes que expidan los proveedores de bienes o prestadores de servicios, se ajusten a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del propio ordenamiento. En todo caso, tratándose de la coalición, el comprobante deberá ser expedido a nombre del partido responsable de la misma.

Por otra parte, el artículo 223, numerales 1 y 8, inciso e), del Reglamento citado, establecen que, el responsable de finanzas del sujeto obligado, tendrá a cargo la autorización en el Sistema de Contabilidad en Línea o en su caso, de la presentación de los informes, su contenido y su documentación comprobatoria. Además, dispone que las Coaliciones tienen obligación **de designar a un responsable de la rendición de cuentas.**

De igual modo, el artículo 243, numeral 1, del Reglamento citado, establece que se deberá presentar un informe por cada una de las campañas en que el partido, coalición o candidato independiente haya contendido a nivel federal o local, especificando los gastos ejercidos en el ámbito territorial

correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña.

De igual manera, el artículo 280, numeral 1, inciso a), del Reglamento mencionado, establece que las coaliciones deberán avisar a la Unidad Técnica, la integración de los órganos de administración y finanzas del partido u órgano responsable de la administración de la coalición.

Finalmente, el artículo 340, numeral 1, del citado ordenamiento, determina que respecto de las infracciones **en materia de fiscalización que cometa el responsable de las coaliciones registradas, se deberá sancionar de manera individual atendiendo el principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad** de cada uno de dichos entes políticos, así como sus respectivas circunstancias y condiciones **tomando en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos políticos en términos del convenio registrado de la coalición.**

De las anteriores normas podemos fijar los elementos jurídicos subsecuentes:

- Cuando los partidos políticos participan individualmente en los procesos electorales están obligados a reportar sus gastos de campaña por cada elección a través de su responsable de finanzas.

- Cuando los partidos políticos participan de manera coaligada, tienen el deber de señalar en el convenio de coalición respectivo, **la forma de reportar el monto de las contribuciones que aporta para el desarrollo de las campañas respectivas y designar a un responsable de la rendición de cuentas para los efectos de fiscalización.**
- En este sentido, la Coalición **es considerada como un solo partido político y dicho responsable actúa en representación de todos sus integrantes**, al ser el encargado de reportar los ingresos y gastos de campaña derivados de la aportación de los recursos que recibió por parte de todos los partidos políticos integrantes de la misma y, por tanto, **es quien funge como representante de cada uno de los partidos políticos en lo individual y en su conjunto** para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización.
- En este sentido, si la función de dicho representante implica la actuación **de éste en nombre de sus representados, todos los actos que realiza en cuanto a la administración, documentación y reporte de la aplicación de los recursos aportados por las partes integrantes de la coalición para los gastos de campaña, se entienden a nombre de toda la coalición**, y no solamente, a favor del partido de donde es afiliado dicho representante.

- Y, por tanto, tales actos **surten efectos en forma directa en la esfera jurídica de sus representados, como si hubiesen sido realizados por éstos.**
- De ahí que, si se presentaron irregularidades en cuanto a la rendición de cuentas respecto de los gastos de los representantes de casilla el día de la jornada electoral, es válido atribuirles la responsabilidad a todos ellos, y que para efectos de la sanción se tome en cuenta **el número de representantes no reportados.**
- Lo anterior se sustenta en ese sentido, en atención a que el Consejo de Administración de la Coalición “*Juntos haremos historia*” (representante financiero de la coalición) tiene **la obligación de satisfacer los requisitos legales y reglamentarios para la comprobación de las operaciones relacionadas con los recursos de aquella**, además del deber de presentar los informes y reportes necesarios al Consejo General del Instituto Nacional Electoral de los gastos de campaña ejercidos.
- Igualmente, cabe apuntar que de conformidad con los artículos 216 BIS, párrafo 7 y 223, párrafo 8, inciso e), del Reglamento de Fiscalización, en concordancia con la cláusula novena del propio Convenio de Coalición, el órgano de finanzas de la coalición **tiene la encomienda de rendir en tiempo y forma los informes por los cuales se compruebe a la autoridad electoral los ingresos y los egresos de la coalición, partiendo de la**

información que sea suministrada por cada partido político, como responsables de observar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de fiscalización en lo individual, entre ellas, **la comprobación de la representación general o de casilla.**

- En ese sentido, **no son los partidos en lo individual, como inexactamente lo sostiene el apelante, quienes se encargan de comprobar las operaciones financieras antes el INE,** sino el mencionado órgano.
- Sostener lo contrario implicaría que, por virtud de un acuerdo de voluntades (convenio de coalición) quedarían sin efectos disposiciones de orden público como los artículos 3, párrafo 1, inciso c); 223, numerales 1 y 8, inciso e), y 280, numeral 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, que disponen que necesariamente debe existir **un encargado** de las cuestiones financieras de una coalición, gestor en forma directa **(no por conducto de los partidos que la integran)** de la comprobación de las operaciones de dicha agrupación frente a la autoridad administrativa electoral.
- Además, en la práctica y por regla general, los partidos coaligados no realizan gastos u operaciones individuales en favor de la coalición, que luego reportan al encargado de finanzas de la misma para que éste, posteriormente, genere los informes correspondientes que se presenten al INE.

- Por el contrario, teniendo en cuenta que el órgano responsable de las finanzas de la coalición tiene el control de los recursos de la misma, es éste el que, por regla general, realiza las operaciones relativas a egresos o comprobaciones, a nombre y por cuenta de los partidos coaligados.

Lo anterior se ve corroborado del propio convenio de la Coalición, en cuyas cláusula octava, novena y décimo tercera se estipuló:

“CLÁUSULA OCTAVA. De la sujeción a los topes de gasto de campaña.

Conforme al artículo 91 numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo establecido en el Acuerdo identificado con la clave INE/CG505/2017 “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LOS TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PARA LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO DE DIPUTACIONES Y SENADURIAS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, los partidos que suscriben el presente convenio, así como los candidatos que resulten postulados, se obligan a sujetarse al tope de gasto de campaña acordado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para la elección de Presidente de la República, para la elección de Senadores de la República por el Principio de Mayoría Relativa y para la elección de Diputados Federales por el Principio de Mayoría Relativa”.

“CLÁUSULA NOVENA. Del órgano de administración de finanzas de la Coalición, así como el monto de financiamiento en cantidades líquidas o porcentajes que aportará cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, y la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

1. LAS PARTES reconocen que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la Coalición tendrá un Órgano de Finanzas, el cual será el responsable de rendir, en tiempo y en forma, los informes parciales y final a través de los cuales se compruebe a la autoridad electoral los ingresos y los egresos de la Coalición.

El órgano de finanzas de la coalición será el Consejo de Administración que estará integrado por un miembro designado por cada uno de los partidos integrantes de la coalición, cuyas decisiones serán tomadas de conformidad con lo siguiente votación ponderada:

DEL TRABAJO 20%

ENCUENTRO SOCIAL: 20%

MORENA: 60%

No obstante, cada Partido Político es responsable de la comprobación de gastos en el porcentaje que finalmente aporten.

El Consejo de Administración de la Coalición contará con las facultades necesarias para desempeñar sus funciones, de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el presente Convenio de Coalición y demás disposiciones legales y administrativas aplicables.

El Consejo de Administración tendrá a su cargo la gestión de los recursos de la Coalición, provenientes de cualquiera de las modalidades legalmente previstas como fuentes de financiamiento, y la obligación de satisfacer los requisitos legales y reglamentarios para su comprobación, además de presentar los informes y reportes necesarios al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de los gastos de campaña ejercidos por la misma, conforme a las fechas y formas establecidas en la normatividad aplicable.

Cada Partido Político será responsable, en lo individual, de comprobar las aportaciones en efectivo de sus militantes y simpatizantes, de acuerdo con la normatividad prevista para tal efecto, así como de responder en forma individual por las faltas que, en su caso, incurra alguno de los Partidos Políticos suscriptores, sus militantes o candidatos, asumiendo la sanción correspondiente.

Los Partidos Políticos integrantes de la Coalición y sus candidatos se comprometen a observar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de fiscalización, en las que destacan que todos los gastos de campaña de la coalición sean pagados a través de las cuentas de la misma, así como para presentar ante la autoridad electoral un solo informe de gastos como Coalición.

De presentarse el supuesto de que no se observe puntualmente la presente disposición, cada Partido Político, de forma individual, responderá por las sanciones que imponga la autoridad electoral fiscalizadora.

Para efectos del registro en la contabilidad de cada uno de los Partidos Políticos integrantes de la Coalición, así como para la integración de los respectivos informes anuales de los propios **Partidos, el total de los ingresos conformado por las aportaciones en especie recibidas por los candidatos de la Coalición, de la elección de que se trate, las aportaciones por éstos efectuadas para sus campañas y los ingresos recibidos**

por concepto de rendimientos financieros de las cuentas bancarias, será contabilizado por el Consejo de Administración, con el objeto de que al final de las campañas electorales, se aplique entre los Partidos Políticos que conforman la Coalición, el monto remanente que a cada uno le corresponda, conforme a las reglas establecidas en el presente instrumento jurídico.

2. LAS PARTES facultan al Consejo de Administración para que reciba las ministraciones que aporten los partidos coaligados. Los cuales se comprometen a aportar dentro de un plazo máximo de 48 horas siguientes a la entrega de las ministraciones que realice el Instituto Nacional Electoral el porcentaje comprometido en esta cláusula, para destinarse al desarrollo de las campañas de los candidatos postulados por la coalición. En el supuesto de no disponer de ella, el Consejo de Administración podrá cobrar los recursos que no hayan sido entregados, en las subsecuentes prerrogativas partidarias hasta completar el faltante, independientemente de que la coalición termine sus efectos.

a) Adicionalmente a la prerrogativa que por financiamiento público reciba la coalición Juntos Haremos Historia, los partidos políticos coaligados podrán realizar aportaciones en efectivo o en especie en los términos que establece la Ley y el Reglamento de Fiscalización.

b) Los recursos aportados por los Partidos Políticos participantes, así como los que por financiamiento público se señalan en la presente cláusula deberán ser presentados en los informes de campaña en los términos de la propia ley de la materia.

c) El uso y control de los recursos de la coalición deberá apearse a los Lineamientos, Formatos e Instructivos Aplicables por el Instituto Nacional Electoral.

d) Los informes de campaña de los candidatos de la Coalición serán presentados por el Consejo de Administración, por conducto de sus integrantes, en los términos que exige la Normatividad en la Materia.

3. Deberá presentarse un informe por cada una de las campañas de elección en que haya participado la Coalición, especificando los gastos que la Coalición y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente, así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. En consecuencia, deberá presentarse:

1. Informe del candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Tantos informes como fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa se hayan registrado por la Coalición ante la autoridad electoral; y

3. Tantos informes como fórmulas de senadores se hayan registrado por la Coalición ante la autoridad electoral.

a) Los candidatos de la Coalición y los partidos que los propusieron tendrán la obligación de proporcionar al Consejo de Administración las relaciones de ingresos obtenidos y gastos realizados en las

campañas, así como de recabar los soportes documentales y muestras correspondientes y remitirlos a dicho órgano, de manera que la Coalición esté en posibilidad de cumplir en tiempo y forma con la entrega de los informes exigidos por la Normatividad en la Materia.

b) Los responsables de la cuenta bancaria de la coalición, así como los candidatos según sea el caso, deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual deberá ser expedida a nombre de MORENA y conteniendo su clave de Registro Federal de Contribuyentes de conformidad con la Normatividad en la Materia: (...).

c) Todos los comprobantes, el estado de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras, toda la facturación y en general, los comprobantes y muestras que amparen y den evidencia de las compras, deberán reunir todos los requisitos fiscales, mercantiles y de fiscalización establecidos en la Normatividad en la Materia.

d) Ante una eventual falta de cumplimiento de la Normatividad en la Materia, el partido político que propuso al candidato será responsable solidario de su incumplimiento.

a. En caso de incumplimiento en los requisitos de la comprobación por parte de alguno de los partidos integrantes de la Coalición “Juntos Haremos Historia”, o bien, por parte de los candidatos propuestos por cada partido, el Consejo de Administración notificará a la Comisión Coordinadora Estatal y al Partido responsable, las multas que en su caso sean impuestas a la coalición serán pagadas por el partido, a quién pertenezca la candidatura infractora.

***4.** Para efectos de determinar la aplicación, uso y control de los recursos, mecanismos de prorrateo, y demás cuestiones relativas al gasto, las determinaciones serán acordadas por el Consejo de Administración. El Consejo de Administración será el responsable del manejo eficiente y transparente del patrimonio de la Coalición.*

***5.** Si al concluir las campañas electorales existieran remanentes respecto de las aportaciones, cuentas, activo fijo, saldos en cuentas por pagar, estos serán distribuidos entre los partidos políticos integrantes de la coalición, conforme a lo que acuerde el Consejo de Administración.*

***6. LAS PARTES** se comprometen entregar para la coalición Juntos Haremos Historia el 60% (sesenta por ciento) de su financiamiento para las campañas que establece la Ley Electoral y serán entregados a la Coalición a través de su Consejo de Administración quien se encargará de la administración de los recursos, mismos que se aplicarán a la candidatura a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho monto podrá ser reasignado y transferido, a las candidaturas a senadores y diputados, por acuerdo del Consejo de Administración, a propuesta de la Comisión Coordinadora Nacional. El 40% (cuarenta por ciento) restante será utilizado por los partidos para las candidaturas cuyo origen partidario les corresponda”.*

“CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA. *De alianzas amplias a nivel nacional y de la uniformidad de las coaliciones y candidaturas comunes a nivel local.*

1. LAS PARTES *convienen que podrán conformar una amplia alianza electoral con organizaciones sociales, así como suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas, tendentes a participar en el Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018.*

2. LAS PARTES *convienen que de conformidad con la normatividad electoral a nivel local y que exista concurrencia de elecciones durante el Proceso Electoral 2017-2018, los Partidos Políticos integrantes de la Coalición, participarán de manera conjunta bajo los principios y compromisos de la Coalición Electoral del ámbito Federal. Salvo aquellas en donde las condiciones no lo permitan y en consulta con la Comisión Coordinadora Nacional de la Coalición.”*

De lo anterior es posible advertir que los partidos en coalición, acordaron para efectos de la administración y erogación de los recursos de la citada Coalición, **la creación de un órgano interno de fiscalización** denominado **“Consejo de Administración”**, integrado por representantes de cada uno de los partidos coaligados, quienes en coordinación con los demás integrantes, será el órgano responsable y encargado de administrar, documentar y reportar la aplicación del financiamiento total aportado por las partes para la campaña electoral.

Como se observa, el propio partido recurrente autorizó y otorgó su consentimiento para que a través del **responsable del órgano de finanzas de la coalición** se reportaran los ingresos y gastos de campaña, derivados de la aportación de los recursos que recibió para la obtención del voto, obligándose en el convenio a comprobar que dichos reportes, conforme al tiempo y modo establecidos en la normatividad aplicable.

En este sentido, el consejo responsable fue quien **representó** a todos los partidos políticos para los efectos del cumplimiento de

sus obligaciones en materia de fiscalización, pues precisamente, la representación que se otorgó a aquél, en sentido general, implicó que su actuación se diera a nombre de sus representados.

Entonces, resulta factible concluir que todos los actos que realizó el órgano mencionado en cuanto a la administración, documentación y reporte de la aplicación de los recursos aportados por las partes integrantes de la Coalición para los gastos de campaña, se realizaron a nombre de sus representados; motivo por el cual, **tales actos deben surtir efectos en forma directa en la esfera jurídica de sus representados**, como si hubiesen sido realizados por éstos.

De esta forma, si MORENA de manera voluntaria consintió en que sería un órgano único de administración el que tuviera a su cargo, entre otras obligaciones, reportar los gastos de campaña atinentes a los representantes de casilla de la coalición el día de la jornada electoral, es decir, para que el citado órgano actuara en su nombre, así como del resto de los partidos coaligados, , tal como se advierte del propio convenio de coalición, **no es válido que pretenda deslindarse de la responsabilidad derivada de que la Coalición no hubiese reportado adecuadamente el gasto de sus representantes**, ya que tenía el deber de verificar que el informe de gastos de campaña se efectuara conforme a la normativa aplicable.

Consecuentemente, lo estipulado en el convenio de coalición respecto a que cada una de las partes respondería en forma

individual por las faltas en que incurriera alguno de los partidos suscriptores o sus militantes asumiendo la sanción correspondiente, debe entenderse respecto a aquellas que se cometan en **una materia distinta a la fiscalización**, porque como se analizó el representante de finanzas de la coalición actuó en nombre y representación de todos los partidos coaligados en esta materia.

De igual modo, lo pactado en el convenio en cuanto a *“responder de forma individual por las faltas que, en su caso, incurra alguno de los partidos políticos suscriptores, sus militantes o candidatos, asumiendo la sanción correspondiente...”* debe entenderse como una responsabilidad que surge en el interior de la coalición para aportarle al representante de finanzas de la coalición toda la documentación necesaria para que éste pueda ejercer su función, en el entendido de que, como ya se explicó las faltas que cometa dicho representante en **materia de fiscalización** se imputan a toda la coalición.

Lo anterior, con independencia de que se considera que, para la correcta individualización de la sanción para el caso de coaliciones, en aras de obtener de manera objetiva el grado de responsabilidad en atención al principio de proporcionalidad, se debe tener en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición, tal como lo dispone el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización, lo cual es congruente con las demás normas aplicables en materia de fiscalización respecto a los partidos políticos coaligados, esto es, la responsabilidad conjunta en razón de que las actividades y

actos de campaña de las coaliciones se actualizan mediante la aplicación del financiamiento público suministrado para el efecto, cuya obtención implica responsabilidades como las previamente precisadas, de ahí que la manera objetiva de determinar el grado de responsabilidad para obtener el monto de sanción que le corresponde a cada partido, sea a partir del *quantum* de su porcentaje de aportación, estimar otra forma generaría incertidumbre en los sujetos de fiscalización, toda vez que el Reglamento respectivo únicamente señala el modo precisado.

Sobre estos razonamientos, los agravios devienen **infundados** y, en consecuencia, se debe confirmar la sanción impuesta al apelante por lo que toca a este apartado.

3. Aplicación del Acuerdo INE/CG167/2018, respecto a la regla del “1x1” relacionada con el registro de los representantes onerosos y gratuitos.

Por último, MORENA expone que fue contrario a derecho que la autoridad responsable concluyera que incumplió su obligación de informar y acreditar el gasto que efectuó respecto de sus representantes de casilla el día de la jornada electoral, cuenta habida que la misma Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ambos del INE, mediante el Acuerdo INE/CG167/2018, autorizaron la regla de que **por cada representante oneroso comprobado, se consideraría comprobado otro gratuito**, de manera que si como lo apunta la autoridad, en términos del convenio de coalición, se reportó y comprobó el gasto de **152,656** representantes, a través de la

dispersión efectuada, los **596** que supuestamente no se identificaron y los **624** que no ejercieron, deben considerarse dentro del rango de la facilidad administrativa “1x1”, por lo que no había obligación de reportarlos.

Este postulado del agravio de MORENA puede esquematizarse con base en el cuadro siguiente:

Representantes registrados que ejercieron en la jornada, se avisó la onerosidad, se comprobó la dispersión y el prorrateo correctamente (validados)	Representantes registrados en el SNR, que no se indicó si se les daría apoyo, pero se identificó la dispersión	Representantes registrados que no ejercieron sus nombramientos
152,656	596	624

Tesis de la decisión

Es **infundado** el argumento de violación que se analiza, en razón de que la regla “1x1” prevista en el Artículo Sexto, numeral 4, del Acuerdo INE/CG167/2018, en el que se contienen los *Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en el proceso electoral 2017-2018*, otorga la facilidad de que por cada representante de casilla reportado

como oneroso en el subsistema de registro de representantes por el sujeto obligado, exime de cargar el recibo de gratuidad de un representante en el apartado específico, pero no es aplicable a la hipótesis de que se trate de sendos representantes onerosos, como incorrectamente lo pretende MORENA.

Justificación.

Los lineamientos referidos establecen requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en el proceso electoral 2017-2018.

En ese ejercicio de instrumentación, se prevé un supuesto excepcional que tiende a facilitar el cumplimiento de la obligación administrativa de registro, que no puede considerarse aplicable a su situación particular -reconocimiento expreso-, por lo cual no puede beneficiarse de él por interpretación extensiva.

Marco normativo

En el Reglamento⁶ de Fiscalización se establece que el pago por concepto de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, **invariablemente será considerado como un gasto de campaña**, el cual será contabilizado y

⁶ Artículo 216 Bis.

fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

El gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la jornada será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.

Los servicios prestados por los órganos directivos, **y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada, no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos.**

De esta forma, el registro de los gastos realizados el día de la jornada, así como el envío de la documentación soporte, se podrá efectuar a partir del mismo día en que se lleve a cabo la jornada electoral y hasta los tres días naturales siguientes a través del Sistema de Contabilidad en Línea, mediante el Reporte de Comprobantes de Representación General o de Casilla (CRGC) emitidos y en su caso los comprobantes que amparen los gastos realizados en alimentos y transporte.

También se considerarán gastos de campaña los conteos rápidos y encuestas de salida contratados por los partidos, candidatos o candidatos independientes o que les hayan sido aportados, para realizarse el día de la jornada electoral. En el caso de que un partido o candidato de a conocer los resultados de dichos conteos o encuestas antes de que se hayan difundido por un medio de comunicación a la ciudadanía, se contabilizará como gasto atribuible al partido o candidato.

La comprobación de los gastos del día de la jornada electoral deberá llevarse a cabo de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General.

Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.

En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del propio reglamento de fiscalización y acumulado al respectivo tope de campaña.

Como ya se puso de manifiesto, mediante Acuerdo INE/CG167/2018⁷, de catorce de marzo de dos mil dieciocho,

⁷ Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2018.

se aprobaron los Lineamientos para establecer los requisitos y procedimientos a los que deberán apegarse los sujetos obligados para la comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en el proceso electoral 2017-2018.

Con base a dichos lineamientos, todos los representantes generales y de casilla deberán registrarse en el Sistema de Representantes, de acuerdo con las reglas y plazos que se emitan para tal efecto.

Para informar a la autoridad respecto a la gratuidad de las actividades que realicen a los representantes generales y de casilla el día de la jornada, los sujetos obligados deberán utilizar invariablemente el Subsistema de Registro de Representantes y en el caso de que otorguen apoyo económico, éstos deberán acreditarlos en el SIF.

En ese sentido el Artículo Segundo, párrafo 1, de los Lineamientos citados, determina que los responsables de registro deberán identificar **uno a uno** o de forma masiva en el Subsistema de Registro de Representantes, en los plazos descritos en el artículo quinto de los aquéllos, si las actividades que desarrollen sus representantes de casilla se realizarán de **forma gratuita y desinteresada.**

Por su parte, el Artículo Tercero, numeral 4, dispone que para el pago de los recursos a los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales el día de la jornada, los sujetos

obligados deberán utilizar preponderantemente **mecanismos de dispersión de recursos a través del sistema financiero mexicano**, como las órdenes de pago referenciadas, o bien, a través de entidades que actúen como corresponsables bancarios debidamente acreditados, como es el caso de algunas tiendas de conveniencia con presencia nacional. Para estos efectos, el recurso a dispersar deberá salir de una cuenta del sujeto obligado o de la asociación civil.

Con relación directa a las disposiciones traídas a cuenta, en el Artículo Sexto, párrafo 4, de los Lineamientos en análisis, se prevé -como fórmula o incentivo 1x1- que para **favorecer la declaración y comprobación de los gastos de representantes de casilla**, por cada **representante** general o de casilla que sea reportado en el Distrito Electoral federal correspondiente como **oneroso** por el sujeto obligado en el Subsistema de Registro de Representantes, **podrá eximir de cargar el recibo de gratuidad, a un representante general o de casilla** en el apartado específico del Subsistema de Registro de Representantes, esto es, la regla de facilidad administrativa para el reporte de los gastos de funcionarios de casilla, aplica únicamente, cuando desde el momento del registro de éstos, el partido político identificó uno a uno, que tendría tanto a representantes onerosos como gratuitos, esto es, la disposición respectiva permite que por cada uno registrado que haya recibido recursos, se dispensa el reporte de otro que no hubiese recibido nada, regla que, desde luego, no puede operar cuando se trate de representantes onerosos en su totalidad.

Finalmente, en materia de incumplimiento, el Artículo Séptimo, párrafo 1, determina que será considerado como un gasto no reportado el incumplimiento a la obligación descrita en el artículo segundo, numerales 4, 5 y 6 de los lineamientos a **excepción de los casos que caigan en el supuesto del artículo 6, párrafo 4**; y que la cuantificación del gasto no reportado se realizará por cada formato de representante gratuito que no se hubiera digitalizado y cargado en el Subsistema de Registro de Representantes.

Los elementos jurídicos descritos son reveladores de que el Artículo Séptimo, párrafo 1, de los Lineamientos invocados, se establecen ciertos parámetros de medición para identificar la manera en que se pueden concretar las conductas que deban ser sancionadas para efectos de comprobación de los gastos o gratuidad de los representantes y representantes generales ante las mesas directivas de casilla en el proceso electoral 2017-2018

Tal precepto determina que será considerado como un gasto no reportado el incumplimiento a la obligación descrita en el artículo segundo, numerales 4, 5 y 6 de los lineamientos a **excepción de los casos que caigan en el supuesto del artículo 6, párrafo 4**.

Este supuesto de excepción es el relativo a la fórmula de que por cada **representante** general o de casilla que sea reportado en el Distrito Electoral federal correspondiente como **oneroso** por el sujeto obligado en el Subsistema de Registro de

Representantes, **podrá eximir de cargar el recibo de gratuidad, a un representante general o de casilla** en el apartado específico del Subsistema de Registro de Representantes.

Esta cláusula especial guarda relación directa con la obligación de identificar **uno a uno** o de forma masiva en el Subsistema de Registro de Representantes, en los plazos descritos en el artículo quinto de los presentes Lineamientos, si las actividades que desarrollen sus representantes de casilla se realizarán de **forma gratuita y desinteresada**, porque de lo contrario deberán considerarse onerosas.

Bajo esa perspectiva, si el propio recurrente reconoce expresamente que *“Morena avisó que todos sus representantes tendrían un costo”*, la consecuencia directa es establecer que no podría beneficiarse en los términos pretendidos, si no se ubica en el supuesto de contar con representantes bajo la modalidad de gratuidad, debido a que todos sus representantes estuvieron afectados por la figura de onerosidad.

Lo anterior se sostiene en esta tesitura, debido a que la causa eficiente por la que la citada regla “1x1” solamente opera con una **modalidad representantes onerosos y gratuitos**, pero no así **cuando todos son onerosos**, es que, en esta última hipótesis, al mediar un gasto, es imperativo que exista una fiscalización, para la cual se requiere del reporte respectivo por parte del sujeto obligado, a efecto de que:

- La autoridad conozca el origen, destino y aplicación de los de los recursos con la finalidad de salvaguardar los principios de transparencia y eficacia en el gasto; lo que, en última instancia, presupone que la autenticidad de las elecciones está salvaguardada por medios de control y vigilancia en el ejercicio del gasto que erogan los partidos políticos.
- Identificar si existió o no un rebase en el tope de gastos de campaña. En efecto, dado que los gastos realizados por los partidos políticos por concepto de estructuras electorales, deben ser considerados como de campaña, dado que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del partido político, puede afirmarse válidamente que un pago relacionado con la actividad desplegada por los representantes de casilla, invariablemente debe ser considerado como gasto de campaña y ser fiscalizado para efectos del control de los recursos aplicados durante la campaña.

De ahí lo **infundado** del agravio hecho valer.

4. Decisión.

Al resultar **ineficaces e infundados** los agravios, lo procedente es confirmar la resolución combatida.

R E S U E L V E:

ÚNICO. En lo que fue materia de revisión, se **confirma** el dictamen y la resolución impugnados.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítanse los expedientes al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asuntos total y definitivamente concluidos.

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.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO