

Síntesis del SUP-RAP-345/2023

PROBLEMA JURÍDICO:

¿La sanción impuesta a MORENA se encuentra debidamente fundada y motivada?

HECHOS

1. El 25 de junio de 2018 el PAN presentó una queja en contra de MORENA, por hechos que consideró podrían constituir infracciones a la normativa electoral relativos al origen, monto, destino y aplicación de los recursos entregados a ese partido.

2. Derivado de lo anterior, el CG del INE emitió la Resolución INE/CG620/2023 el 22 de noviembre de 2023, en la que declaró fundado el procedimiento, al considerar que se acreditó la omisión de MORENA de reportar el gasto por concepto de renta e instalación de toldo en el informe de campaña relativo al proceso electoral local ordinario 2015-2016 de la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos en el estado de Quintana Roo y, ante ello, le impuso una multa por \$62,110.50 (sesenta y dos mil pesos ciento diez con 50/100 m. n.).

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

MORENA plantea los siguientes agravios: a) La omisión observada no se le hizo del conocimiento en los oficios de errores y omisiones relativos al proceso electoral local ordinario 2015-2016 ni tampoco en los oficios anuales correspondientes a 2016; b) La imposición de la sanción carece de motivación; c) La autoridad no valoró los elementos atenuantes para fijar una multa menor, lo que derivó en una multa excesiva, inequitativa y desproporcional; d) No se advierte que la autoridad – para la calificación y fijación de la multa– se haya apegado a criterios reguladores de un procedimiento o a algún tipo de lineamiento en los que se establezcan montos mínimos y máximos, a efecto de la individualización y cálculo de la multa.

RESUELVE

Razonamientos:

1. Que la razón por la que se le sancionó al recurrente no haya sido detectada previamente, no implica que la autoridad se encontrara jurídicamente impedida para detectarla en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización y, en su caso, sancionarlo, por lo que sus argumentos son inoperantes.
2. La autoridad expuso los motivos que tomó en consideración para la determinación de la sanción y su individualización, por lo que sus agravios resultan infundados.
3. La autoridad, al momento de imponer la sanción, debe considerar lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, la cual contempla agravantes como el dolo y la reincidencia, pero no como atenuantes.
4. La autoridad no debía acudir a lineamientos en los que se especificara un catálogo de sanciones, sino únicamente a la legislación correspondiente.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-345/2023

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA: MARTHA LILIA
MOSQUEDA VILLEGAS

COLABORÓ: LIZZETH CHOREÑO
RODRÍGUEZ

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinticuatro.

Sentencia de la Sala Superior que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la Resolución INE/CG620/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que se sancionó a MORENA por omitir el reporte de gastos en su informe de campaña del proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Quintana Roo. Lo anterior, ya que el CGINE sí la fundó y motivó debidamente.

ÍNDICE

1. ASPECTOS GENERALES.....	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA.....	5
5. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO	6
7. RESOLUTIVO.....	21

GLOSARIO

CGINE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dirección de auditoría:	Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PAN:	Partido Acción Nacional
PEL:	Proceso electoral local ordinario (PEL) 2015-2016 en el estado de Quintana Roo
Reglamento de Fiscalización:	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La controversia inicia en el año de dos mil dieciocho, con una queja que el PAN presentó en contra de MORENA el 25 de junio, por la probable sobrevaluación en el gasto del Comité de MORENA en Tabasco. Este gasto deriva de la impresión de ejemplares del periódico *Regeneración* en Tabasco, facturados por la empresa Benefak el 28 de mayo de 2016.
- (2) La UTF registró la queja, admitió el procedimiento y, ante ello, notificó y emplazó al denunciado. Asimismo, realizó diligencias de investigación consistentes en requerimientos de información a diversas autoridades y personas involucradas.
- (3) El tres de julio y el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, se solicitó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, señalar si, en el informe anual correspondiente al ejercicio 2016, se realizó el reporte por la impresión de veinte mil ejemplares del periódico *Regeneración* y si el proveedor Benefak, S. A. de C. V. prestó sus servicios al partido MORENA durante dicho ejercicio.
- (4) Con motivo de la imposibilidad de localizar a la persona moral Benefak, S.A. de C. V., la responsable le solicitó al SAT que proporcionara información relacionada con dicho sujeto. Derivado de esta información detectó una operación entre MORENA y la persona moral en el ejercicio ordinario 2016,



advirtiendo una supuesta omisión de reportar gastos por concepto de renta e instalación de un toldo por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), correspondiente al informe de campaña de ingresos y gastos relativos a la campaña de los cargos a gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos del estado de Quintana Roo del PEL 2015-2016.

- (5) El CGINE emitió la Resolución INE/CG620/2023, en la que declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, al tener por acreditada la omisión de reportar –en el Informe de Campaña relativo al PEL– el gasto por concepto de renta e instalación del toldo y, ante ello, le impuso una multa equivalente al 150 % sobre el monto involucrado en la conclusión sancionatoria; a saber \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), lo que da como resultado la cantidad de \$62,110.50 (sesenta y dos mil ciento diez con 50/100 m. n.).
- (6) Inconforme, el recurrente impugna la resolución al alegar que no se le hizo del conocimiento en forma previa la observación sobre la omisión. Además, señala que la responsable no fundamentó ni motivó debidamente la individualización de la sanción determinada, aunado a que considera que la multa impuesta resulta excesiva y desproporcionada.

2. ANTECEDENTES

- (7) **Queja.** El veinticinco de junio de dos mil dieciocho, el PAN, a través de su representante propietario ante el CGINE, presentó una queja en contra de MORENA. En esta queja señaló hechos que consideró podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Estos hechos consisten en la probable sobrevaluación del gasto realizado por el Comité de MORENA en Tabasco, durante el dos mil dieciséis, por la impresión de veinte mil ejemplares del periódico *Regeneración*.
- (8) **Acuerdo de inicio de procedimiento.** El veintisiete siguiente, la UTF registró la queja en el expediente INE/Q-COF-UTF/385/2018, ordenó notificar a la Secretaría Ejecutiva del CGINE, a la Presidencia de la

Comisión de Fiscalización; así como notificar y emplazar sobre el inicio del procedimiento de queja a MORENA. Igualmente, durante la sustanciación del procedimiento ordenó requerir información a diversas autoridades y sujetos involucrados.

- (9) **Suspensión de plazos por COVID-19 (INE/CG82/2020).** El veintisiete de marzo de dos mil veinte, el CGINE aprobó el Acuerdo INE/CG82/2020, por el que determinó –como medida extraordinaria– la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la pandemia del coronavirus, COVID-19.
- (10) **Reanudación de plazos (INE/CG238/2020).** El veintiséis de agosto siguiente, el CGINE aprobó el Acuerdo INE/CG238/2020, por el que se determinó la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19. El dos de septiembre de dicha anualidad, la UTF emitió el acuerdo por el que se reanudó el trámite y la sustanciación del procedimiento en el que se actúa.
- (11) **Resolución impugnada (INE/CG620/2023).** El veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, el CGINE emitió la resolución respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización. En esta resolución, respecto de la omisión del denunciado de reportar el gasto, lo declaró fundado, al atender los hechos detectados que derivaron de las diligencias de investigación desplegadas por concepto de la renta e instalación de un toldo en el informe de campaña de ingresos y gastos para los cargos a la gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos, correspondiente al PEL en el estado de Quintana Roo.
- (12) Ante ello, le impuso una multa a MORENA, consistente en la reducción del 25 % (veinticinco por ciento) de las ministraciones mensuales, hasta alcanzar un monto líquido de \$62,110.50 (sesenta y dos mil ciento diez con 50/100 m. n.),
- (13) **Recurso de apelación (SUP-RAP-345/2023).** Inconforme, el veintiocho de noviembre del año en curso, MORENA impugnó la resolución del INE.



3. TRÁMITE

- (14) **Recepción, turno y radicación.** En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-345/2023** y turnarlo a su ponencia, en donde lo radicó.
- (15) **Admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el magistrado instructor admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción.

4. COMPETENCIA

- (16) Esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente medio de impugnación, ya que se trata de un recurso de apelación en contra de una resolución del CGINE, respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización en contra MORENA, que impacta en los gastos a favor de la candidatura a la gubernatura en el estado de Quintana Roo, así como de diversas candidaturas a diputaciones locales.
- (17) Por lo tanto, es criterio de este órgano jurisdiccional federal asumir jurisdicción y competencia para efecto de no dividir la continencia de la causa y provocar el dictado de sentencias contradictorias cuando las conductas analizadas inciden en elecciones sobre las cuales esta Sala Superior es competente, de ahí que se actualice la competencia de este órgano colegiado.¹

5. PROCEDENCIA

- (18) Esta Sala Superior considera que el recurso es procedente, porque reúne los requisitos de la Ley de Medios.
- (19) **Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre del partido recurrente; el nombre y la firma autógrafa de su representante; el domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad

¹ La competencia se fundamenta en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III; y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; así como 34, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

responsable; los hechos, conceptos de agravio y preceptos jurídicos que estimaron violados, de acuerdo con sus intereses y pretensiones.

- (20) **Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días. El veintidós de noviembre se aprobó el acuerdo impugnado,² por lo que el plazo corrió del veintitrés al veintiocho de noviembre, al descontarse los días sábado y domingo, al ser inhábiles, puesto que la controversia no está relacionada con el desarrollo de algún proceso electoral en curso.³ Por tanto, puesto que la demanda se presentó el veintiocho de noviembre ante la autoridad responsable, se concluye que su promoción resulta oportuna.
- (21) **Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque MORENA interpuso el recurso de apelación ante el CGINE, a través de su representante, calidad que le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
- (22) **Interés jurídico.** El partido recurrente tiene interés jurídico, porque controvierte la resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización iniciado en su contra, mediante el cual se le impuso una sanción, la cual alega afecta su esfera de derechos.
- (23) **Definitividad.** Se cumple con el principio de definitividad y firmeza, porque en la normativa aplicable no se prevé ningún otro medio de impugnación que deba agotarse para acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (24) El asunto tiene su origen en la queja que presentó el PAN el veinticinco de junio de dos mil dieciocho, en contra de MORENA, por la probable sobrevaluación que realizó el Comité de ese partido en Tabasco, para la impresión de ejemplares del periódico *Regeneración*. La empresa Benefak

² Opera la notificación automática, en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que el representante del partido recurrente estaba presente en la sesión de aprobación, con independencia de que la notificación formal del acto se haya realizado en una fecha posterior.

³ De conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 7, de la Ley de Medios.



realizó la facturación por la impresión el día veintiocho de mayo de dos mil dieciséis.

- (25) El veintisiete de junio siguiente, se acordó iniciar un procedimiento sancionador, así como emplazar a MORENA, a fin de que manifestara lo que a su derecho conviniera, corriéndole traslado con la totalidad de las constancias que integraban el expediente, sin embargo, no presentó respuesta alguna.
- (26) De esta manera, con la finalidad de contar con elementos que permitieran trazar una línea de investigación, se requirió a diversas autoridades, entre otras, a la Dirección de Auditoría, quien señaló que no se observaron operaciones entre el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA y Benefak, S.A. de C.V.; sin embargo, en la revisión del Informe Anual del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el estado de Tabasco, sí se detectaron operaciones entre el sujeto obligado y el proveedor por diversos conceptos, incluyendo un gasto por la impresión del periódico *Regeneración Tabasco*.
- (27) No obstante, a pesar de que se recabó información de diversas autoridades, no fue posible localizar a Benefak, S. A. de C. V., para requerirle información relacionada con el procedimiento.
- (28) Además, el dieciséis de abril de dos mil veinte, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Oficio 500-05-2020-7897, mediante el cual se comunicó el listado global definitivo en términos del artículo 69-B, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, en el que se encuentra Benefak, S. A. de C. V.
- (29) En tal virtud, se le solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que proporcionara una copia simple de los estados de cuenta a nombre de Benefak, S. A. de C. V., correspondientes al periodo comprendido de enero a diciembre de dos mil dieciséis, así como los contratos correspondientes y, en su caso, de todas las cuentas a nivel nacional localizadas a nombre de José Rosalino Reyes, en el que fuese representante o apoderado legal.
- (30) A fin de continuar con la línea de investigación, se analizó la relación de los Comprobantes Fiscales Digitales emitidos en Internet por Benefak, S. A. de

C. V. proporcionada por el SAT, así como la relación de conceptos específicos de las operaciones reportadas por MORENA, proporcionada por la Dirección de Auditoría.

- (31) Derivado de lo anterior, se detectó una operación entre ese instituto político y el proveedor en el ejercicio 2016, que se encuentra reflejada en el comprobante con folio fiscal 5B1EE959-2A49-48D0-9009-C7EF218FE7F0, emitido el 30 de mayo de 2016, por un importe de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.).
- (32) Asimismo, se le solicitó al Servicio de Administración Tributaria que proporcionara información relacionada con el comprobante fiscal digital por Internet (CFDI) y al respecto proporcionó la factura que contiene los siguientes datos:

Folio fiscal: **5B1EE959-2A49-48D0-9009-C7EF218FE7F0**
Estatus: **Vigente**
Fecha: **30-05-2016**
Emisor: **Benefak, S. A. de C. V.**
Receptor: **MORENA**
Forma de pago: **En una sola exhibición**
Método de pago: **Transferencia bancaria**
Concepto: **Renta e instalación del toldo de 30X30X8 m**
Monto: **\$41,407.00**

- (33) En tal virtud, se le solicitó a la Dirección de Auditoría que informara si dicho comprobante fiscal se encontraba reportado en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional o en la de los Comités Ejecutivos Estatales de MORENA, correspondientes al ejercicio ordinario 2016, así como en la contabilidad correspondiente al PEL 2015-2016. Al respecto, dicha autoridad manifestó que no se localizó el registro del comprobante fiscal digital por Internet en el Sistema Integral de Fiscalización en la contabilidad señalada.
- (34) La autoridad instructora le solicitó en diferentes momentos a la representación de MORENA, así como a su Comité Ejecutivo Estatal en el estado de Tabasco, información relacionada con la contratación de los servicios de renta e instalación de toldo y que indicara si dicho comprobante fiscal fue reportado en su contabilidad.



- (35) Al respecto, en esencia, el Comité manifestó que la solicitud de información le generaba un requerimiento externo a la controversia del procedimiento. Además, el Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el estado de Tabasco negó la contratación del servicio, pues, según su dicho, la factura no estaba pagada y señaló que posiblemente emitió la factura por un error involuntario del proveedor. Por lo anterior, al tratarse de un hecho distinto al denunciado, la autoridad instructora acordó la ampliación del objeto de investigación.
- (36) Finalmente, el CGINE emitió la Resolución INE/CG620/2023 que ahora se impugna, en la que declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia fiscalización, al tener por acreditada la omisión de reportar en el informe de campaña relativo al PEL 2015-2016 para los cargos a Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos del estado de Quintana Roo, el gasto por concepto de renta e instalación de un toldo, por lo que le impuso una multa equivalente al 150 % sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria; a saber \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), lo que da como resultado la cantidad de \$62,110.50 (sesenta y dos mil ciento diez con 50/100 m. n.).

6.2. Consideraciones de la resolución impugnada

- (37) La autoridad responsable, por una parte, determinó que MORENA cumplió con su obligación en materia de fiscalización, al reportar el gasto por concepto de la impresión de veinte mil ejemplares del periódico *Regeneración*, por un monto de \$58,000.00 (cincuenta y ocho mil con 00/100 m. n.) en la contabilidad del Comité Ejecutivo Estatal de Tabasco, correspondiente al ejercicio 2016; y que, al momento en el que el sujeto obligado reportó esa operación, el proveedor no se encontraba incluido en el listado definitivo a que refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.
- (38) En esa medida, estimó que como ese egreso estaba comprobado y no se advirtieron aportaciones por parte de la Comercializadora Lesyanet, S. A. de C. V., así como tampoco por parte de los accionistas o del representante legal de Benefak, S. A. de C. V., **no** se configura la conducta de aportación de persona prohibida, ni un egreso sin destino conocido, por parte del

instituto político, por lo que, como no se advirtió la sobrevaluación de los servicios de impresión del aludido periódico Regeneración, no se afectó ni la certeza, la transparencia o la equidad en el uso de los recursos del partido político.

- (39) Por otra parte, la autoridad determinó que MORENA omitió reportar egresos por concepto de renta e instalación de un toldo, por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.) – amparado en el comprobante fiscal digital emitido por internet, con folio fiscal 5B1EE959-2A49-48D0-9009-C7EF218FE7F0 de 30 de mayo de 2016, expedido por Benefak, S. A. de C. V.–, en los informes de campaña de las candidaturas a los cargos a la gubernatura, quince diputaciones locales y once ayuntamientos, correspondientes al PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo, por lo que **declaró fundado** el procedimiento respecto de ese hecho.
- (40) De igual manera, señaló que el referido gasto que benefició a las candidaturas señaladas en el Anexo 2 del acto impugnado (gubernatura, diputaciones locales MR y presidencias municipales) no rebasó algún tope de gastos de campaña establecido como tope máximo y que está determinado en el marco del PEL 2015-2016, en el estado de Quintana Roo.
- (41) La autoridad –al individualizar la falta– la calificó como grave ordinaria, debido a que la conducta infractora acreditada vulneró los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización. Respecto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, indicó que, al omitir el reporte de egresos por concepto de renta e instalación de toldo por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), relativo al periodo de campaña correspondiente al PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo, se actualizó la irregularidad.
- (42) Además de que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, no es reincidente y hay singularidad en la conducta cometida.



- (43) Por lo que, considerando el monto involucrado, las circunstancias en que fue cometida la infracción, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, la autoridad consideró que la sanción prevista en el artículo 456, fracción III, de la LEGIPE, –consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes– era la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a todos los miembros de la sociedad y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.
- (44) En esa medida, estimó que la sanción a imponer era de índole económica, con una equivalencia al 150 % sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, a saber \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), lo que da como resultado total la cantidad de \$62,110.50 (sesenta y dos mil ciento diez con 50/100 m. n.).
- (45) Asimismo, determinó que la sanción a imponer era la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1, del artículo 456 de la LEGIPE, consistente en una reducción del 25 % (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$62,110.50 (sesenta y dos mil ciento diez con 50/100 m. n.).

6.3. Agravios

- (46) En el presente caso, la **pretensión** del partido recurrente es que se revoque la resolución controvertida y, con ello, la imposición de la multa determinada en su contra.
- (47) El apelante, en esencia, manifiesta que no tuvo conocimiento previo de la omisión observada hasta que le fue notificada, dado que no se indica en el oficio de errores y omisiones relativo al PEL 2015-2016 para los cargos a la Gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos del estado de Quintana Roo, así como tampoco en el oficio anual de errores y omisiones correspondiente al ejercicio anual de 2016.

- (48) Asimismo, señala que la imposición de la sanción no se encuentra ni fundada ni motivada, porque la responsable omitió exponer las circunstancias que tomó en cuenta para la imposición e individualización.
- (49) Adicionalmente, sostiene que la multa resulta desproporcional y excesiva, pues se trató de una sola operación que no se registró en el Sistema Integral de Fiscalización por un error humano y por problemas de naturaleza técnica, por lo que nunca tuvo el ánimo de incumplir con la normatividad.
- (50) Además, alega que la autoridad tampoco valoró los elementos atenuantes para fijar una multa menor, pues no se advierte una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva, lo que derivó en una multa excesiva, inequitativa y desproporcional, en contravención a lo dispuesto por el artículo 22 constitucional. Lo considera así, porque la sanción representa un 150 % del gasto omitido y supera –en exceso– el costo ordinario de la renta e instalación de un toldo, por lo que no se estableció el parámetro razonable que llevó a la autoridad a concluir la cuantía de la multa en proporción a la contratación de ese servicio.
- (51) Finalmente, el apelante sostiene que no se advierte que, para la calificación y fijación de la multa, la autoridad se haya apegado a los criterios reguladores de algún tipo de lineamiento en el que se establezcan los montos mínimos y máximos para la individualización y el cálculo, lo que vulnera los principios de certeza, seguridad jurídica, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y máxima publicidad.
- (52) Al no contar con elementos para determinar por qué la sanción debía ser de la magnitud impuesta y no por un monto menor o superior, se denota un actuar discrecional, máxime que la LEGIPE establece un catálogo de sanciones de las cuales se debe partir y la responsable no señaló de forma expresa por qué la mínima no resulta aplicable (amonestación pública) para pasar a la segunda opción, es decir, una multa.

6.4. Problemática jurídica por resolver

- (53) Le corresponde a esta Sala Superior determinar: **1)** si la circunstancia de que la omisión por la que fue sancionado el actor no haya sido detectada



previamente conlleva a que la autoridad se encontrara jurídicamente imposibilitada para determinarla en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización y, en su caso, sancionarlo; **2)** si la resolución impugnada se encuentra fundada y motivada respecto a la sanción pecuniaria y su individualización; **3)** si la autoridad, al momento de imponer la sanción, se encuentra constreñida a considerar atenuantes y **4)** si la autoridad debía acudir a algún lineamiento en el que se especificara un catálogo de sanciones.

6.5. Consideraciones de la Sala Superior

- (54) Los agravios expuestos, por una parte, son **inoperantes**, y, por otra, **infundados**
- (55) En primer término, es importante destacar que el partido recurrente acepta la omisión detectada, al igual que lo hizo al comparecer ante la autoridad fiscalizadora, y pretende justificarla bajo el argumento de que, por un error humano y problemas técnicos, la operación relativa no fue registrada en el Sistema Integral de Fiscalización.
- (56) Por lo tanto, no controvierte las consideraciones que llevaron a la autoridad responsable a determinar que faltó a su deber de reportar egresos por concepto de renta e instalación de un toldo por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), en los informes de campaña de las candidaturas a los cargos a la gubernatura, quince diputaciones locales y once ayuntamientos, correspondientes al PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo, por lo que esa determinación debe quedar firme para todos los efectos legales.

6.5.1 La circunstancia de que la omisión por la que fue sancionado el actor no haya sido detectada previamente no imposibilita jurídicamente a la autoridad para determinarla en el procedimiento sancionador en materia fiscalización y, en su caso, sancionarlo

- (57) La inoperancia de sus argumentos radica en que el hecho de que la omisión por la que el recurrente fue sancionado no haya sido advertida por la autoridad fiscalizadora al momento de emitir el oficio de errores y omisiones

relativo al PEL 2015-2016, ni en el oficio anual de errores y omisiones correspondiente al ejercicio anual de 2016, no implica que dicha autoridad se encontrara jurídicamente impedida para detectarla en el procedimiento sancionador en materia fiscalización.

- (58) Lo determinado obedece a que los partidos políticos tienen la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos ante el INE, para lo cual el Reglamento de Fiscalización precisa la información y documentación que deberán remitir y los requisitos que deben contener para comprobar el origen y destino de los recursos.
- (59) Frente a ese deber, la Constitución general le ha conferido al INE facultades de fiscalización. Esta Sala Superior ha señalado que la función de vigilancia en la aplicación de los recursos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Esto, tiene el fin de asegurar la transparencia en la actuación de los sujetos obligados, sin que la fiscalización pueda entenderse como una afectación a tales sujetos.
- (60) La fiscalización se lleva a cabo mediante dos tipos de procedimientos que se regulan por reglas propias, pero resultan complementarios entre sí. Uno de ellos es el de la revisión de informes, el cual tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados, en los que la autoridad verifica si la información aportada resulta veraz. El otro es el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia fiscalización.
- (61) Cuando la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo diligencias comprobatorias, mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados, en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos a través de los oficios de errores y omisiones, a fin de que se pueda subsanar las irregularidades detectadas.
- (62) El procedimiento administrativo de revisión se funda en lo que los entes fiscalizados informan conforme con sus obligaciones de rendición de



cuentas y transparencia en la administración de sus recursos. En este procedimiento es posible realizar diversas diligencias para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, sin embargo, la función fiscalizadora se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes.

- (63) De esta forma, en tales procedimientos administrativos, la carga de la prueba de acreditar que, efectivamente, se han cumplido con las obligaciones impuestas en materia de fiscalización de los recursos recae sobre el propio sujeto obligado.
- (64) Lo anterior es así, ya que las facultades de la autoridad fiscalizadora no tienen el alcance de subsanar las deficiencias u omisiones en que hayan incurrido los sujetos objeto de revisión, cuando es claro que a estos últimos les corresponde realizar las aclaraciones y correcciones necesarias, para cumplir con las disposiciones que regulan la fiscalización en materia electoral.
- (65) Asimismo, esta Sala Superior ha señalado que el reporte de las operaciones en términos de lo previsto en el Reglamento de Fiscalización genera una presunción de legalidad, de certeza en relación con los sujetos, así como las condiciones para el otorgamiento, monto y vínculo jurídico.
- (66) No obstante, las presunciones admiten prueba en contrario, por lo que le correspondería al INE acreditar la irregularidad que se presume a partir de los elementos de prueba que recabe, en el uso de sus amplias facultades de comprobación y verificación.⁴
- (67) En esa medida, la autoridad electoral al instaurar el procedimiento sancionador en materia de fiscalización no solo estaba en condiciones de desplegar una mayor acción investigadora, sino que tenía la obligación ineludible de hacerlo, al estar presente la utilización de recursos públicos y

⁴ Véase lo resuelto en los SUP-RAP-687/2017 y acumulados, SUP-RAP-53/2020 y SUP-RAP-397/2021.

con ello contar con mayores elementos para realizar búsquedas de información.

(68) Por las razones expuestas, esta Sala Superior considera que el incumplimiento del actor a su obligación de reportar en el informe de ingresos y gastos ante el INE el egreso por concepto de renta e instalación de un toldo, implicó que la autoridad no estuviera en condiciones de advertirlo al momento de emitir el oficio de errores y omisiones relativo al PEL 2015-2016, así como en el oficio anual de errores y omisiones correspondiente al ejercicio anual de 2016.

(69) De ahí que, si la autoridad fiscalizadora detectó la falta de reporte del gasto mencionado durante las investigaciones realizadas en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, se encontraba en posibilidad jurídica de verificarlo y en su caso, sancionar la falta de cumplimiento a la obligación de informarlo, por lo que resulta inoperante el argumento en análisis.⁵

(70) **6.5.2 La resolución impugnada se encuentra fundada y motivada respecto de la sanción pecuniaria y su individualización**

(71) Por otra parte, resulta infundado el argumento relativo a que la autoridad omitió exponer los motivos que tomó en consideración para la determinación de la sanción pecuniaria, ya que de la resolución impugnada se aprecia que lo determinado derivó de la valoración de cada uno de los elementos probatorios que se obtuvieron durante la sustanciación del procedimiento, los cuales, concatenados entre sí, otorgaban certeza de lo siguiente:

- El proveedor Benefak, S. A. de C. V., expidió un comprobante fiscal con folio fiscal 5B1EE959-2A49-48D0-9009-C7EF218FE7F0, por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), de treinta de mayo de dos mil dieciséis, por concepto de renta e

⁵ Véase la Jurisprudencia 4/2017, de rubro **FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETENTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 10, Número 20, 2017, páginas 16 y 17. Asimismo, son aplicables los precedentes SUP-RAP-668/2017 y SUP-RAP-227/2023.



instalación de toldo en favor de MORENA. En el que se señaló el tipo de proceso: campaña; en la entidad: Quintana Roo; y ámbito: local.

- El estatus del folio fiscal referido en el punto inmediato anterior, en el portal de Verificación de Folios Fiscales del SAT, es vigente.

- MORENA utilizó la cuenta 0422180339 de la institución Banorte, S. A., para realizar operaciones relacionadas con el PEL 2015-2016, en el estado de Quintana Roo.

- MORENA realizó una transferencia el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, desde la cuenta 0422180339 de la institución bancaria Banorte, S. A., a la cuenta con terminación 4364 de Banorte, S. A. a nombre de Benefak, S. A. de C. V., por la cantidad de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.).

- El Partido MORENA, en el Informe de Campaña de las candidaturas a los cargos de gobernador, quince diputaciones locales y once ayuntamientos, correspondiente al PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo, omitió reportar el gasto por concepto de renta e instalación de toldo, por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.).

(72) Con base en lo anterior, la autoridad concluyó que MORENA efectuó pagos relacionados con el PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo desde la cuenta 0422180339 de Banorte, S. A., de entre los que se encuentra el correspondiente al comprobante fiscal objeto de estudio, cuyos datos refieren: tipo de proceso: campaña; clave de la entidad: Quintana Roo; ámbito: local; además de los siguientes ID de contabilidad: 8864, 8865, 8867, 8868, 10493, 10495, 8875, 10494, 10492, 8869, 8872, 8895, 8898, 8870, 8894, 5731, 8241, 8233, 8243, 8230, 8236, 8240, 8231, 8232, 8242, 8237, 8238, 7187, 7032, todos de dicho proceso electoral, por lo que se acredita el destino del gasto pagado desde una cuenta de ese partido.

(73) En tal virtud, la autoridad consideró que los partidos políticos tienen la obligación de presentar los informes de campaña en los que hagan del conocimiento el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado

para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades. Dichos informes deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte en los plazos establecidos por la normativa electoral. En ese sentido, MORENA omitió reportar el concepto por la renta e instalación de un toldo, por un monto de \$41,407.00 (cuarenta y un mil cuatrocientos siete con 00/100 m. n.), en los informes de campaña de las candidaturas a los cargos de la gubernatura, quince diputaciones locales y once ayuntamientos, correspondientes al PEL 2015-2016 en el estado de Quintana Roo, vulnerando lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, por lo que consideró fundado el procedimiento de mérito respecto a esos hechos.

- (74) De ahí que, contrariamente a lo que expone el recurrente, la autoridad sí expresó los motivos que tomó en consideración para determinar que incurrió en la omisión aludida.
- (75) Asimismo, la autoridad, una vez que calificó la falta, analizó las circunstancias en las cuales fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión. Consideró que la sanción prevista en la fracción III del artículo 456 de la LEGIPE, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a todos los miembros de la sociedad y para fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.
- (76) De tal manera que la autoridad responsable sí expresó las razones por las que consideró que la sanción pecuniaria era la idónea para que el recurrente se abstenga de incurrir en una falta similar en ocasiones posteriores, las cuales no fueron controvertidas.
- (77) De igual manera, es infundado el argumento relativo a que la autoridad no explicó las razones que tomó en consideración para individualizar la multa



y que para fijarla se constriñó a valorar si contaba con liquidez y solvencia económica, ya que, de la resolución controvertida, se aprecia que se atendió al tipo de infracción; a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la falta; consideró si la comisión fue intencional o culposa; así como la trascendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con su comisión; la singularidad o pluralidad de la falta acreditada; la reincidencia; la capacidad económica del infractor y la calificación de la gravedad de la conducta.

(78) Así, la responsable determinó la sanción a imponer, en atención a las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor, así como los elementos que concurrieron en la comisión de la falta, conforme al catálogo dispuesto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la LEGIPE.

(79) Por su parte, como se indicó, el partido recurrente no expone agravios para evidenciar la ilegalidad de las consideraciones por las cuales la autoridad calificó la falta e impuso la sanción, por el contrario, se limita a exponer de manera genérica que para la imposición de la multa solo se tomó en consideración si contaba con liquidez y solvencia económica, lo cual, como quedó evidenciado, no fue así. Por el contrario, se advierte que la autoridad expuso las razones de su determinación y los preceptos legales en los que la sustentó, máxime que el recurrente tampoco ofrece argumentos para sostener por qué las sanciones constituyen multas excesivas, de ahí su inoperancia.

6.5.3 La autoridad, al momento de imponer la sanción, no estaba constreñida a considerar atenuantes

(80) El recurrente –de manera genérica– sostiene que la autoridad no consideró los elementos atenuantes para fijar una multa menor.

(81) Su planteamiento se estima inoperante, pues la autoridad, al momento de imponer la sanción, se encuentra constreñida a considerar lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE, el cual no contempla atenuantes a

considerar al momento de imponer una sanción, sino que establece agravantes como el dolo y la reincidencia, por lo que el recurrente parte de una premisa inexacta para sostener sus argumentos.

(82) Además, cabe precisar que MORENA no formula ningún agravio directo en contra de las razones por las cuales la autoridad responsable consideró que la sanción del 150 % del monto involucrado era idónea para cumplir con la función preventiva y para fomentar que el sujeto obligado se abstenga de incurrir en las mismas faltas en el futuro. Además, esta Sala Superior, advierte que, como lo razonó la autoridad responsable, las omisiones de reportar gastos de campaña son faltas graves que no solamente pusieron en riesgo la fiscalización, sino que ocasionaron un daño directo y real al bien jurídicamente tutelado (certeza en el adecuado manejo de los recursos).

6.5.4. La autoridad no estaba obligada a acudir a algún lineamiento en el que se especificara un catálogo de sanciones

(83) Finalmente, los argumentos relativos a que la autoridad, al calificar y fijar la multa, no se apegó a los criterios reguladores de un proceso, procedimiento, método, o bien, a algún tipo de lineamiento en el que se establezcan montos mínimos y máximos a efecto de la individualización y cálculo de la multa, son **infundados**.

(84) Lo determinado es así, puesto que, conforme a la normativa constitucional y legal aplicable, el CGINE, al imponer las sanciones correspondientes, debe hacerlo tomando en consideración –de manera razonada y con la motivación precisa– los elementos, criterios y pautas que para tal fin se establecen en la normativa aplicable, sin que tenga el deber de acudir a algún lineamiento o procedimiento distinto a lo que expresamente se establece en dicha legislación, para efecto de imponer la sanción correspondiente.

(85) En efecto, la normativa electoral establece, por un lado, los elementos que la autoridad debe tomar en consideración al momento de individualizar la sanción, con el propósito de que en cada caso se tomen en consideración las particularidades de la conducta calificada como ilegal; y, por otro, el catálogo de sanciones que pueden ser impuestas a cada tipo de sujeto.



- (86) Por esta razón, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, y dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del registro del partido político.
- (87) Por tanto, no era jurídicamente procedente que la autoridad acudiera a un lineamiento en el que se especifique un catálogo de sanciones que podrían corresponder a cada tipo de conducta como pretende el recurrente, lo cual sería contrario a la normativa electoral y los criterios emitidos por esta Sala Superior.
- (88) En consecuencia, al resultar infundados e inoperantes los agravios planteados, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la Resolución INE/CG620/2023, en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

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. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.