



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SUP-RAP-397/2021 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:
REYES RODRÍGUEZ MONDRAGON

SECRETARIADO: OLIVIA Y. VALDEZ
ZAMUDIO, JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES,
PRISCILA CRUCES AGUILAR, GERMÁN
VÁSQUEZ PACHECO, FRANCISCO M.
ZORRILLA MATEOS, MARIBEL T. REYES
PÉREZ, ROXANA MARTINEZ AQUINO,
VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS, RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ, HUGO ENRIQUE CASAS
CASTILLO Y HÉCTOR RAFAEL CORNEJO
ARENAS

COLABORÓ: ALBERTO DE AQUINO REYES

Ciudad de México, a veintidós de septiembre de dos mil veintiuno

Sentencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **modificar** el acuerdo INE/CG1517/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional en el diverso SUP-RAP-171/2021 y acumulados.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	2
2. COMPETENCIA.....	4
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	4
4. ACUMULACIÓN	4

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

5. TERCERO INTERESADO	5
6. PROCEDENCIA.....	5
7. ESTUDIO DE FONDO	6
8. RESOLUTIVOS	67

GLOSARIO

Consejo general:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
MC:	Partido Movimiento Ciudadano

1. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.

1.1. Presentación de quejas. El veintitrés y veintinueve de abril y el ocho de mayo de dos mil veintiuno¹, los partidos Verde Ecologista de México² y Acción Nacional³ presentaron quejas ante el INE en contra de MC y su candidato a la gubernatura de Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda, por la presunta comisión de infracciones en materia de fiscalización.

1.2. Resolución de las quejas INE/CG1313/2021. El veintidós de julio, el Consejo General emitió resolución por la que declaró fundado el

¹ En adelante todas las fechas se refieren al año dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

² INE/Q-COF-UTF/161/2021/NL.

³ NE/Q-COF-UTF/196/2021/NL y INE/Q-COF-UTF/256/2021/NL.



procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización en cita, al considerar que, de manera indebida, MC recibió aportaciones de ente impedido por la Ley; por lo que decidió sancionarlo con el doscientos por ciento del monto involucrado, esto es, \$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos m. n.).

1.3. Sentencia de la Sala Superior SUP-RAP-171/2021. El veinticinco de agosto, la Sala Superior determinó revocar dicha determinación, para el efecto de que la autoridad fiscalizadora formulara mayores requerimientos a las personas físicas y morales involucradas y se allegara de la información que considerara pertinente para esclarecer los hechos.

1.4. Cumplimiento de la sentencia INE/CG1517/2021. El tres de septiembre, el Consejo General del INE dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en la señalada sentencia, en el sentido de determinar fundadas las quejas, y reiterar la multa impuesta a MC, ya citada.

1.5. Recursos de apelación y juicio ciudadano. El seis y siete de septiembre, respectivamente, Morena, MC y Samuel Alejandro García Sepúlveda interpusieron recursos de apelación y juicio ciudadano para controvertir la determinación del INE.

1.6. Turno. En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar y registrar los expedientes SUP-RAP-397/2021, SUP-RAP-406/2021 y SUP-JDC-1273/2021, así como turnarlos a la ponencia a cargo del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.7. Tercero interesado. El diez de septiembre, durante la tramitación del SUP-RAP-406/2021 y SUP-JDC-1273/2021 Morena presentó escritos de tercero interesado.

1.8. Engrose. En la sesión pública del veintidós de septiembre, la mayoría de la Sala Superior rechazó el proyecto propuesto por el magistrado José

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Luis Vargas Valdez y se determinó que el engrose estaría a cargo del magistrado presidente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver la presente controversia, toda vez que se impugna una resolución del Consejo General del INE que se relaciona con un procedimiento en materia de fiscalización que se vincula a una elección de gubernatura.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución general, 169, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1 y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior resuelve el presente caso en sesión no presencial, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo General 8/2020⁴ a través del que determinó reanudar la resolución de todos los medios de impugnación, precisando que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional lo señale.

4. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas respectivas se advierte que existe conexidad en la causa, puesto que en todos los medios de impugnación se controvierte el acuerdo del Consejo General INE/CG1517/2021.

Por lo tanto, al tratarse de la misma autoridad responsable y del mismo acto reclamado y, a fin de evitar que se dicten resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-JDC-1273/2021 y SUP-

⁴ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



RAP-406/2021 al diverso SUP-RAP- 397/2021, por ser este el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.

En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado a Morena en el SUP-JDC- 1273/2021, promovido por Samuel Alejandro García Sepúlveda, y en el SUP-RAP-406/2021, interpuesto por MC ya que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.

6. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 45, párrafo 1, inciso b), fracción I y 79, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme se expone a continuación.

Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante esta Sala Superior o ante la autoridad responsable, y en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quienes la presentan, en su caso, el nombre del partido que representan, el domicilio para oír y recibir notificaciones, el acto impugnado y a la autoridad responsable. Asimismo, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios correspondientes.

Oportunidad. El acuerdo impugnado se emitió el tres de septiembre y las demandas se presentaron los días seis y siete de septiembre, por lo tanto, es evidente que los recursos y el juicio se hicieron valer dentro del plazo de cuatro días que prevé la Ley de Medios.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Legitimación y personería. MC y Morena cuentan con legitimación por tratarse de partidos políticos; mientras que Samuel Alejandro García Sepúlveda está legitimado porque acude como ciudadano por su propio derecho. Con base en ello, también es que se acredita su personalidad.

Por su parte, los partidos políticos acuden por conducto de sus representantes ante el Consejo General, personería que reconoce la autoridad responsable en los respectivos informes circunstanciados.

Interés. MC tiene interés jurídico, ya que la resolución impugnada le generó directamente un perjuicio en su patrimonio, pues la autoridad responsable lo sancionó con una multa.

Por su parte, Morena cuenta con interés difuso para impugnar las resoluciones de los procedimientos administrativos sancionadores electorales al tratarse de cuestiones de orden público⁵.

Finalmente, el candidato tiene interés jurídico para controvertir el acto impugnado, ya que en el procedimiento sancionador se definieron temas que pudieran influir en el eventual análisis de la validez de la elección a la gubernatura del estado de Nuevo León en el que resultó electo y, por lo tanto, pudieran afectar su derecho a ser votado⁶.

Definitividad. Se satisface este requisito, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la instancia federal.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Contexto del asunto

Los partidos Verde Ecologista de México y Acción Nacional presentaron quejas en contra de MC y su candidato a la gubernatura de Nuevo León,

⁵ Véase la Jurisprudencia 3/2007 de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA".

⁶ Se sostuvo un criterio similar en el precedente SUP-RAP-171/2021 y acumulados.



Samuel Alejandro García Sepúlveda, por infracciones en materia de fiscalización.

Lo anterior, con motivo de una entrevista en el programa de radio “La Grillotina”, en la que el entonces candidato expresó que en su campaña gastaría \$ 21,000,000 (veintiún millones de pesos 00/100 m.n.) y que, de ese monto, un millón y medio de pesos m/n, provendría del partido a nivel federal y local y el resto de las aportaciones de él, de su mamá y de sus hermanos.

El Consejo General determinó que los hechos denunciados infringieron los artículos 25, numeral 1, inciso i) y 54 de la Ley de Partidos, en los que se establece que los partidos políticos tienen la obligación de rechazar los apoyos económicos de cualquiera de las personas que las leyes prohíban, de entre ellas, las personas morales.

Lo anterior, porque se acreditó que Bertha Silvia Sepúlveda Andrade (madre del candidato), Roberto Miguel García Sepúlveda (hermano) y Silvia Catalina García Sepúlveda (hermana) realizaron aportaciones en efectivo a MC por un total de \$14,026,500.00 (catorce millones veintiséis mil quinientos pesos 00/100 m. n.); sin embargo, los recursos económicos que aportaron las personas físicas provinieron de las personas morales SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V., Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C. y Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C.

Al respecto, el Consejo General determinó que no existía una justificación jurídica válida, pues no se acreditó un vínculo comercial o laboral entre las personas morales y las personas físicas que explicara la transferencia de activos, por lo que consideró que se trataba de una simulación de actos jurídicos.

Una vez que se acreditó la infracción, la autoridad responsable consideró que se estaba frente a una falta grave ordinaria e impuso una multa equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado para un total de

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

\$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos 00/100 m.n.).

De los diversos medios de impugnación que se promovieron para cuestionar la determinación anterior, mediante la sentencia SUP-RAP-171/2021 y acumulados, esta Sala Superior revocó la determinación de la autoridad electoral nacional y le ordenó lo siguiente:

- a) Que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE requiriera a Roberto Miguel García Sepúlveda y a Silvia Catalina García Sepúlveda, así como a las personas morales Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C, Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S. C. y SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V. la información que considera adecuada y pertinente para esclarecer los hechos que recabó a través de los medios de prueba que le proporcionaron las autoridades financieras, fiscales, económicas y electorales.
- b) Las diligencias que se ordenaron en la resolución fueron solo enunciativas mas no limitativas, ya que la autoridad podía llevar a cabo requerimientos adicionales que considerara necesarios para fortalecer la determinación de los hechos denunciados, conforme a la normativa y estándares aplicables.
- c) Se ordenó al Consejo General del INE para que, en un plazo de quince días naturales emitiera una nueva resolución derivado del desahogo de las nuevas diligencias, valorara los medios de prueba, así como la posible responsabilidad de todos los sujetos denunciados con base en lo que fue materia de denuncia en los procedimientos de queja. Asimismo, en la nueva resolución, la autoridad responsable debía pronunciarse sobre el destino de la totalidad del monto involucrado.

7.2. Determinación impugnada

En cumplimiento a lo que ordenó la Sala Superior, después de desahogar una serie de requerimientos a las personas físicas y morales involucradas,



el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG1517/2021, en el cual, nuevamente concluyó que se encontraba demostrado que MC había sido omiso en rechazar aportaciones provenientes de entes prohibidos por la ley, como lo son las personas morales.

En consecuencia, reiteró la multa inicialmente impuesta, correspondiente al doscientos por ciento del monto involucrado, que asciende a la cantidad de \$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos 00/100 M.N.).

Asimismo, se dio vista a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales para que realizara lo que en sus atribuciones correspondiera.

7.3. Agravios

Inconforme con la determinación de la autoridad electoral, los promoventes exponen diversos agravios, los cuales se analizarán de manera conjunta⁷ de acuerdo con las temáticas que a continuación se señalan:

- Violaciones durante la sustanciación del procedimiento
- Indebida configuración de la infracción
- Indebida valoración de la responsabilidad de MC
- Falta de exhaustividad respecto del análisis del origen y destino de los recursos.
- Indebida calificación e individualización de la sanción
- Omisión de sancionar a Samuel Alejandro García Sepúlveda
- Omisión de pronunciarse sobre la validez de la elección

7.4. Postura de la Sala Superior

7.4.1. Violaciones durante la sustanciación del procedimiento

⁷ Véase jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Samuel Alejandro García Sepúlveda considera que la responsable vulneró sus garantías de debido proceso, al cambiar la vía ordinaria del procedimiento administrativo sancionador a una especial, porque, según alega, con ello se redujeron los plazos para la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores señalados.

En ese sentido, considera que la autoridad administrativa debió tramitar la controversia en un procedimiento ordinario en materia de fiscalización, ya que, a su juicio, parte de las aportaciones investigadas corresponden al año dos mil veinte, es decir, fuera de la etapa de campañas.

Además, afirma que indebidamente la responsable decidió acumular los expedientes INE/Q-COF-UTF/196/2021 e INE/Q-COF- UTF/256/2021 a la queja INE/Q-COF-UTF/161/2021, sin que existiera acuerdo alguno.

Por último, el promovente alega que la autoridad responsable omitió resguardar la información confidencial bajo su poder, ya que se filtraron datos sensibles de la investigación en YouTube.

Los agravios se califican de **inoperantes**, porque los agravios se dirigen a controvertir aspectos que se analizaron en el SUP-RAP-171/2021, por lo que la decisión sobre dichos actos es definitiva y ha quedado firme.

En primer lugar, en aquella determinación esta Sala Superior consideró que la autoridad fiscalizadora tramitó de forma correcta la controversia mediante el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, ya que la pretensión de los partidos denunciadores se vinculaba directamente con la licitud de los ingresos y egresos de un partido político.

En efecto, se determinó que, aun y cuando los hechos denunciados se relacionan con las posibles infracciones de los partidos políticos durante la campaña, los cuales ordinariamente se analizan en el procedimiento de revisión de ingresos y gastos de campaña, lo cierto es que al no presentar esta información el sujeto obligado se hacía necesario que se investigaran estos hechos en un procedimiento de queja.



Por otro lado, este órgano jurisdiccional señaló que, contrario a lo alegado por los recurrentes sí se les notificó los acuerdos de acumulación –y, por lo tanto, tuvieron la oportunidad de defenderse–, en tanto que, en su demanda los actores únicamente realizaban una afirmación genérica respecto a que dicha determinación era determinante para fijar el plazo para defenderse.

Por último, en cuanto a la omisión del INE de resguardar información confidencial bajo su poder, esta Sala Superior consideró que no era un aspecto que tuviera o pudiera llegar a tener relación con la resolución impugnada, por lo que resultaba inentendible su planteamiento.

De ahí la inoperancia de los agravios planteados por Samuel Alejandro García Sepúlveda, toda vez que no es factible analizar de nueva cuenta esos planteamientos ya que se encuentran firmes al haber sido materia de estudio en la sentencia anterior.

7.4.2. Indebida configuración de la infracción

El partido MC y Samuel Alejandro García Sepúlveda afirman que el Consejo General incumplió a cabalidad las directrices que se fijaron en la sentencia SUP-RAP171/2021 y acumulados, y vulneró los principios de taxatividad y culpabilidad, por lo que solicitan la revocación lisa y llana del acuerdo reclamado.

Afirman que la responsable valoró de forma equivocada los hechos, pues los aportantes son militantes de MC, asimismo, que la transferencia al partido se hizo de forma voluntaria, del propio peculio de los aportantes, quienes contaban con capacidad económica para ello, con motivo de un negocio jurídico que lo justifica –entrega de dividendos a uno de los socios y accionistas de las personas morales–, cuyas constancias se aportaron en el procedimiento.

Al respecto señalan que en el acto controvertido no estudiaron de forma exhaustiva los elementos que aportaron las personas físicas y morales que

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

fueron requeridas durante el procedimiento sancionador que resultan determinantes para la debida configuración de la infracción.

Lo anterior, ante la omisión de valorar la documentación que presentaron los aportantes para demostrar la congruencia de su capacidad económica para realizar las aportaciones cuestionadas, y que, en todo caso, podía ser verificada por la responsable; por lo que afirma que el hecho de que los aportantes no presentaron declaraciones o comprobantes fiscales digitales únicamente constituyen infracciones fiscales formales.

Asimismo, porque la responsable omitió analizar los elementos que justifican que las transferencias de recursos por parte de las personas morales provienen de los rendimientos y dividendos que le correspondían a uno de sus socios y accionistas, y no propiamente del patrimonio de las personas morales –como informaron estas últimas–, por lo que la responsable debía recabar mayores elementos de convicción para corroborar el contenido de los citados elementos, como requerir al Sistema de Administración Tributaria.

Por razón de método, los conceptos de agravio se analizarán de manera conjunta dada su vinculación temática, sin que ello implique una afectación jurídica, ya que lo trascendental es que todos sean estudiados.

De esta forma, se advierte que la problemática a resolver consiste en determinar si se realizó un estudio exhaustivo de los elementos que obran en el expediente para definir con certeza el origen de los recursos aportados materia de la controversia, esto es, si tuvieron su origen en el peculio de los aportantes o de las personas morales a las que alude la responsable.

En tal virtud, corresponde analizar si, como lo señalan los promoventes, la autoridad responsable acreditó de forma fundada y motivada la infracción atribuida a MC consistente en la omisión de rechazar aportaciones de entes prohibidos por las normas en materia de financiamiento.

7.4.2.1. Marco jurídico



Prohibición de recibir aportaciones de personas morales

En el artículo 41, párrafo tercero, Base II de la Constitución General, se establecen las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Entre dichas bases, está la que expresamente señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.

En ese sentido, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. Dicho principio de prevalencia –*también conocido como preeminencia*– se establece como una medida de control constitucional a efecto de restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos.

Respecto de ese tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia de rubro **FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL** que la razón fundamental de establecer tal principio se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales⁸.

En consonancia con este principio y a efecto de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, el legislador ordinario previó un catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los partidos políticos.

⁸ Tesis P./J. 12/2010, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, febrero de 2010, página 2319.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Esta prohibición se materializó al disponer en el artículo 54 de la Ley de Partidos, que no podrán realizar aportaciones a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y en ninguna circunstancia:

- Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
- Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- **Las personas morales**, y
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Esta limitante permite a la autoridad electoral tener certeza del origen de los recursos que ingresan a los partidos políticos, evitando que el actuar de éstos quede sujeto a intereses ajenos al sistema constitucional de partidos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado constitucional democrático.

En efecto, la prohibición de realizar aportaciones que beneficien económicamente a los sujetos obligados por parte de entes no permitidos, si bien atiende a los principios de legalidad, prevalencia y certeza del sistema de financiamiento a candidatos en México, tiene como objeto evitar la injerencia de grupos de poder -económicos, gubernamentales u otros- en la contienda electoral y así garantizar en caso de que los contendientes resulten ganadores, el desempeño imparcial de sus funciones.



Por su parte, el artículo 25, numeral 1, inciso i) de la Ley de Partidos establece que los partidos políticos tienen la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos.

En esas circunstancias las personas morales, entre otras, tienen prohibido realizar aportaciones en efectivo o en especie a un sujeto obligado en materia de fiscalización (sea de forma directo o por interpósita persona), y éste, tiene prohibido recibirlas.

Atendiendo a esto último, la comisión de la conducta infractora puede actualizarse si los posibles sujetos infractores omitieron rechazar los beneficios por medio de acciones jurídicas, oportunas, idóneas y eficaces que hayan derivado en el cese de la conducta supuestamente infractora⁹.

En todo caso, el bien jurídico tutelado por tales disposiciones es la equidad en la contienda, en tanto buscan inhibir la conducta de recibir aportaciones que trastoquen el sistema de financiamiento del sistema electoral mexicano.

⁹ **Artículo 212.**

Deslinde de gastos

1. Para el caso de que un partido, coalición, candidato, precandidato, aspirante o candidato independiente, se deslinde respecto a la existencia de algún tipo de gasto de campaña no reconocido como propio, deberá realizar el siguiente procedimiento:

2. El deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica y deberá ser jurídico, oportuno, idóneo y eficaz. Su presentación podrá ser a través de las juntas distritales o juntas locales quienes a la brevedad posible deberán enviarlas a la Unidad Técnica.

3. Será jurídico si se presenta por escrito ante la Unidad Técnica.

4. Puede presentarse ante la Unidad Técnica en cualquier momento y hasta el desahogo del oficio de errores y omisiones.

5. Será idóneo si la notificación describe con precisión el concepto, su ubicación, su temporalidad, sus características y todos aquellos elementos o datos que permitan a la autoridad generar convicción.

6. Será eficaz sólo si realiza actos tendentes al cese de la conducta y genere la posibilidad cierta que la Unidad Técnica conozca el hecho.

7. Si lo presentaron antes de la emisión del oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica deberá valorarlo en este documento.

Si lo presentaron al dar respuesta al oficio de errores y omisiones, la Unidad Técnica lo valorará en el proyecto de dictamen consolidado.

Régimen jurídico de asociaciones/accionistas y pago de dividendos

En el orden jurídico nacional, se reconocen dos tipos de asociaciones o sociedades, que son las civiles y las mercantiles.

Las sociedades mercantiles, por un lado, y las sociedades y asociaciones civiles, por otro, representan las formas más básicas de integración societaria susceptibles de tener ingresos y por ello es importante tenerlas como referentes o fundamentos del derecho societario que rige a las personas colectivas¹⁰.

Ahora bien, en ambos casos, se está en presencia de personas jurídicas que se constituyen al amparo de la legislación en materia civil y mercantil, teniendo en cada caso, personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales son distintos de aquellos de los socios o de las personas tenedoras de sus acciones.

Ahora bien, solo el capital de las sociedades anónimas, así como el de las sociedades en comandita por acciones, está representado por fracciones jurídicamente llamadas acciones, mientras que las formas de asociación, civiles y mercantiles se basan en partes sociales.

En los artículos 111 y 208 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se establecen que las acciones en que se divide el capital social *-que en principio es la aportación inicial de los socios para iniciar la persona moral, y que incluye también los aumentos de capital cuando los socios hacen aportaciones posteriores adicionales-* está representado por títulos nominales que sirven para transmitir y acreditar la calidad y los derechos del socio, y se regirán por las disposiciones relativas a los valores literales.

Por su parte en el artículo 112 de la misma Ley General, se indica que las acciones serán de igual valor, conformándose así el valor nominativo de la acción y conferirán los mismos derechos a los socios en función de dicho

¹⁰ Véase la resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del Amparo en Revisión 746/2010, pp. 18-23.



valor como porcentaje de la empresa; sin embargo, en el contrato social se podrá estipular que el capital se divida en varias clases de acciones con derechos especiales en función de cada clase.

Lo anterior, implica que la **acción**, es un título nominativo cuyo valor representa una parte alícuota del capital de una sociedad, el cual sirve para acreditar y transmitir la calidad y los derechos que correspondan al socio.

En lo tocante a los derechos que confiere el estatus de socio, éstos suelen dividirse en derechos patrimoniales, por un lado y por otro en derechos corporativos o de consecución.

Los derechos patrimoniales se otorgan al accionista para reconocerle su facultad de exigir una prestación de carácter patrimonial; por ejemplo, **el derecho al dividendo** y a la cuota de liquidación en su caso.

Cabe señalar que, la distribución de estas ganancias o utilidades entre los socios se hace en proporción al importe que exhiban de las acciones; sin embargo, **los dividendos no se les podrán entregar sino hasta después de que la asamblea apruebe los estados financieros que arrojen los resultados de las utilidades**; previa restitución, absolución o reducción del capital de pérdidas obtenidas de ejercicios anteriores, y con posterioridad a que se haya separado la cantidad correspondiente para el pago de los impuestos y en su caso de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas¹¹.

Por otro lado, y con respecto al concepto de **participaciones**, cabe señalar que en la legislación civil no se prevé una definición de esa figura; sin embargo, puede deducirse que representan cada una de las porciones en que se considera dividido el patrimonio de una asociación civil, las cuales transmiten igualmente la calidad de asociado a sus tenedores.

¹¹ Amparo en Revisión 746/2010, p. 32.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

De tal modo, que no es viable asegurar que las **sociedades civiles** tienen el deber de entregar **dividendos** a sus socios; sin embargo, no existe una prohibición para hacerlo, por lo que pueden otorgarlos a sus integrantes si está acordado de esa manera en su documento constitutivo.

Ahora bien, en el artículo 10, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se establece que las personas morales, que distribuyan dividendos o utilidades, deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato siguiente a aquél en el que se pagaron.

De todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional federal considera que la calidad de accionista de una persona moral no le otorga el derecho a disponer arbitrariamente del patrimonio de esta última, toda vez que la transferencia de recursos a su patrimonio, se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación mercantil o civil, así como a las disposiciones de su normativa interna, a la legislación laboral (utilidades) y a las obligaciones tributarias correspondientes.

7.4.2.2. Caso concreto

Esta Sala Superior estima que los agravios hechos valer por MC y Samuel García Sepúlveda son **infundados**, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación.

En el acuerdo controvertido, la autoridad responsable declaró fundado el procedimiento sancionador de fiscalización, al estimar que MC y su entonces candidato a la gubernatura de Nuevo León, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020- 2021, transgredieron el marco normativo en materia de financiamiento, por la omisión de rechazar aportaciones de personas impedidas por la ley.

Para sustentar tal conclusión, de forma inicial, la responsable explicó que en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-171/2021 y acumulados, se le requirió información a Roberto Miguel García Sepúlveda y a Silvia Catalina



García Sepúlveda, Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C, Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S. C. y SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V., en relación con los elementos que le proporcionaron las autoridades bancarias, fiscales y electorales.

Posteriormente, en el acuerdo controvertido, se detallan los elementos que se recabaron durante la sustanciación del procedimiento de queja, incluyendo aquellas que se requirieron a los sujetos involucrados, entre ellos, los siguientes:

- I. **Material audiovisual.** En el que se acreditó que Samuel Alejandro García Sepúlveda emitió manifestaciones en una entrevista relacionada con los ingresos
- II. **Informes presentados por personas físicas y morales,** rendidos, de forma esencial, en los términos siguientes:

Sujeto requerido	Respuesta
Bertha Silvia Sepúlveda Andrade	<ul style="list-style-type: none">-Tiene como principal ocupación ser ama de casa, inversionista y administradora de sus bienes y recursos financieros.-Es militante de MC.-Tiene una estrecha relación con las personas morales Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C. y Saga Tierras y Bienes Inmuebles S. A. de C. V., ya que es familiar de los accionistas y socios.-Recibió la cantidad de \$7,805,000.00 (siete millones ochocientos cinco mil pesos 00/100 m. n.) de la persona moral SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V., porque originalmente realizó la donación gratuita de un bien inmueble a uno de sus accionistas, Samuel Alejandro García Sepúlveda; sin embargo, posteriormente se acordó convertir el contrato a una donación onerosa. Por lo tanto, el beneficiario de la donación instruyó a la empresa para que realizara el pago de sus dividendos presentes y futuros.-Realizó las aportaciones al partido en ejercicio de sus derechos políticos-electorales y en su calidad de militante.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

	<p>-El dinero provenía de recursos propios, sin que hubiera intervenido una persona moral.</p>
<p>Silvia Catalina García Sepúlveda.</p>	<p>-Tiene como principal ocupación la de contadora pública.</p> <p>-Es militante del partido MC desde el año 2020.</p> <p>-Es “parte relacionada” de las personas morales, toda vez que guarda un vínculo consanguíneo en línea directa con uno de los socios de las empresas.</p> <p>-Recibió transferencias de las personas morales por ser hijo de uno de los socios, quien llevo contratos de donación a su favor.</p> <p>-El recurso recibido de Ana Cecilia García Sepúlveda derivó de un contrato de crédito revolvente con la misma.</p>

III. **Informes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Servicio de Administración Tributaria.** De los que obtuvo la información siguiente:

- **Bertha Silvia Sepúlveda Andrade** (madre del candidato denunciado). Se acreditó la existencia de cinco aportaciones



a MC por un total de \$11,600,000.00 (once millones seiscientos mil pesos 00/100 m. n.), y que no presentó declaración anual de impuestos por los ejercicios fiscales dos mil diecinueve y dos mil veinte; ni se identificó que recibiera o emitiera comprobantes fiscales CFDI; y tampoco se encuentra inscrita su actividad fiscal como socia o accionista de alguna de las personas morales en comento.

- **Silvia Catalina García Sepúlveda** (hermanda). Se constató que efectuó tres aportaciones al partido denunciado por \$1,585,500.00 (un millón quinientos ochenta y cinco mil quinientos pesos 00/100 m. n.), así como la captación previa por un monto idéntico de las personas morales Firma Jurídica y Fiscal Abogados, S.C., y Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S. C.

Igualmente, que no reportó ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y dos mil veinte, ni emitió o recibió algún comprobante fiscal que justificara los depósitos que se efectuaron en su cuenta de las personas morales en comento.

- **Roberto Miguel García Sepúlveda** (hermano). Se demostró que recibió de Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, le transfirió \$840,000.00 (ochocientos cuarenta mil pesos 00/100 m. n.) – *que a su vez provenía de la persona moral Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C.-* y, posteriormente fue trasladado a la cuenta de MC dos días después.

Que tampoco reportó ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y dos mil veinte, ni emitió o recibió algún comprobante que justificara los depósitos que se efectuaron en su cuenta.

Posteriormente y una vez que se valoraron las pruebas, la autoridad responsable determinó lo siguiente:

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- a) Que Samuel Alejandro García Sepúlveda reconoció de manera espontánea y pública la captación de aportaciones en efectivo por parte de miembros de su familia en beneficio de su candidatura.
- b) Que Bertha Silvia Sepúlveda Andrade (madre del candidato electo), Roberto Miguel García Sepúlveda (hermano) y Silvia Catalina García Sepúlveda (hermana), en su calidad de militantes, realizaron aportaciones en efectivo a MC por un total de \$14,026,500.00 (catorce millones veintiséis mil quinientos pesos 00/100 m. n.), los cuales no formaban parte del patrimonio de dichos aportantes.
- c) Que no se desprendieron indicios respecto de una relación o actividad económica que justificaran las transferencias entre los familiares del candidato y las personas morales.
- d) Que no existen elementos que demuestren la capacidad económica de los aportantes para realizar las transferencias al partido MC.
- e) Que los recursos económicos que aportaron los familiares del candidato provinieron de las personas morales SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V., Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C. y Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C., a partir de considerar que existió un patrón de triangulación de recursos hacia el partido político por parte de estas personas morales.
- f) Que solamente \$6,862,965.83 (seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco pesos 83/100 M.N.) se destinaron a la campaña del candidato a la gubernatura del estado de Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda.

Ahora bien, la autoridad responsable desestimó el planteamiento de que los recursos provenían de donaciones de los dividendos que les correspondían a familiares socios o accionistas de las personas morales, principalmente, por las razones siguientes:

- La fuente de los recursos emanó directamente de las personas morales.



- De la revisión de la documentación que proporcionó el Servicio de Administración Tributaria, el INE advirtió la inexistencia de registros de esas personas colectivas respecto del reparto alegado de dividendos presentes o futuros, ni del pago de impuestos correspondiente.
- La entrega de dividendos se hizo de manera extraordinaria, pues el transferir recursos a familiares a través de cartas de instrucción giradas por los socios de la empresa no se ajusta a los parámetros contemplados en la respectiva acta constitutiva, que muestra que se hace de manera periódica.
- A pesar de que resulta lícita la donación entre familiares, lo cierto es que las aportaciones de recursos al partido se realizaron el mismo día o al siguiente de recibir los recursos de los entes colectivos; todos los aportantes guardan un vínculo familiar con el candidato electo y, los montos son prácticamente idénticos a las transferencias hechas por las personas morales.
- Los recursos transferidos tuvieron como finalidad el financiar al partido político MC y la campaña del otrora candidato incoado.

Como resultado de la valoración de las pruebas que recabó la autoridad instructora y los informes aportados por los sujetos requeridos *-entre ellos, a los sujetos a los que se ordenó fueran requeridos en la sentencia SUP-RAP-171/2021-* la autoridad responsable concluyó que las transacciones por los aportantes y las empresas fueron actos de simulación.

Lo anterior, debido a que tuvieron como objetivo aparentar la transferencia de recursos de las personas morales al partido a través a las personas aportantes –derivado de un vínculo familiar de los socios con los beneficiados–, quienes llevaron a cabo depósitos al partido MC una vez tuvieron los recursos en sus cuentas bajo el principio de libre disposición.

De este modo, contrario a lo afirmado por los actores, se advierte que, en el presente caso, el Consejo General realizó una valoración de la totalidad de la documentación que recabó la autoridad instructora del procedimiento

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

de queja, incluyendo los elementos aportados por los aportantes y personas colectivas involucradas en la triangulación de recursos a la que alude el acuerdo impugnado *-como se ordenó en la sentencia SUP-RAP-171/2021-*

Así, porque en el acuerdo controvertido se enunciaron y analizaron las pruebas que recabaron de diversas autoridades –electorales, bancaria y tributaria– para determinar, en un primer momento, la transferencia de los recursos económicos por parte de tres personas morales a las cuentas bancarias personales de Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Roberto Miguel García Sepúlveda y Silvia Catalina García Sepúlveda.

En segundo lugar, analizó si MC se benefició con la transferencia posterior de esos recursos, bajo la supuesta modalidad de aportaciones de militantes.

Lo anterior, sin que se demostrara que los aportantes contaran con capacidad económica para realizar transferencias por las cantidades reportadas por concepto de aportaciones al partido *-por las cantidades de \$11,600,000.00, \$1,585,500.00 y \$840,000.00-*, ni que mantuvieron una relación comercial con los mencionados entes colectivos.

Así, de la valoración del conjunto de elementos de convicción que se obtuvieron durante la instrucción ordinaria del procedimiento de queja –*principalmente de autoridades bancaria y tributaria*– y de los que se recabaron en cumplimiento a lo mandatado por este órgano jurisdiccional, la autoridad responsable concluyó que MC se financió por tres personas morales, mediante una simulación bajo la figura de aportaciones de militantes.

En ese sentido, se advierte que carece de sustento lo que alegan los recurrentes respecto de que la responsable omitió valorar los elementos que presentaron las personas aportantes y morales para demostrar una capacidad económica y que el traslado de recursos derivó de la entrega de los rendimientos y dividendos que le correspondían al padre del candidato electo.



Lo anterior responde a que, en el estudio también se valoraron los elementos y las manifestaciones de las personas físicas y colectivas, en el sentido de desestimarlos al considerar que la afirmación de la existencia de una relación familiar con accionistas y socios de las personas morales no justificaba, ante la ausencia de una relación comercial, la transferencia de recursos entre las personas morales y Bertha Silvia Sepúlveda Andrade y a los pocos días su traspaso a la cuenta de MC.

De ahí que tampoco pueda considerarse que asista la razón a los recurrentes cuando señalan que el INE realizó un pronunciamiento sobre aspectos fiscales respecto de los que carece de competencia, ya que parte de la premisa incorrecta de que en el acuerdo controvertido se realizó una interpretación con consecuencias jurídicas en materia tributaria. Ello porque lo considerado por la responsable atendió a lo informado por la autoridad hacendaria competente.

En efecto, a partir de la revisión de la documentación enviada por el Sistema de Administración Tributaria, la responsable solo llevó a cabo una valoración para constatar la existencia del acto jurídico de reparto de dividendos señalado por los recurrentes, a partir del que, eventualmente, se justificaría la válida desincorporación de los recursos de las personas morales de referencia, y su lícita incorporación al patrimonio de los aportantes para su libre disposición.

Igualmente, esta Sala Superior considera que el Consejo General concluyó correctamente que se demostró la triangulación de recursos entre las personas morales y el partido político, en el que los supuestos aportantes actuaron como intermediarios de las personas morales.

Ello, a partir de la congruencia entre montos, la proximidad entre las operaciones y la inexistencia de vínculos contractuales directos entre las personas morales y los supuestos aportantes, como se evidencia a continuación.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Por cuanto hace a Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, se tuvo por demostrado que recibió recursos provenientes de las cuentas de personas morales, las que posteriormente se transfirieron a las del partido MC. Las operaciones correspondientes, se describen en el cuadro siguiente:

Transferencias realizadas a Bertha Silvia Sepúlveda Andrade			Aportaciones realizadas a Movimiento Ciudadano		
Nombre de la persona moral	Fecha	Monto	Nombre del aportante	Fecha	Monto
Firma Jurídica y Fiscal Abogados S.C.		\$1,840,000.00	Bertha Silvia a Sepúlveda Andrade	25/11/2020	\$840,000.00
	30/04/2020	\$1,000,000.00 ¹²		24/12/2020	\$1,000,000.00
SAGA Tierras y Bienes Inmueble S, S.A. de C.V.	11/03/21	\$4,200,000.00	Bertha Silvia a Sepúlveda Andrade	13/03/2021	\$4,200,000.00
	16/03/21	\$560,000.00		17/03/2021	\$560,000.00
	05/04/21	\$5,000,000.00		05/04/2021	\$5,000,000.00
	TOTAL	\$12,600,000.00		TOTAL	\$11,600,000.00

En efecto, del cuadro antes inserto, se advierte que la referida ciudadana Bertha Silvia Sepúlveda Andrade recibió cinco depósitos en sus cuentas bancarias por un monto total de doce millones seiscientos mil pesos, de los cuales, once millones seiscientos mil pesos, fueron transferidos a las cuentas del partido MC con solo unos días de diferencia.

Ahora bien, del remanente equivalente a un millón de pesos, moneda nacional, también se acreditó, como más adelante se señalará, que ochocientos cuarenta mil pesos fueron empleados para fondear las cuentas de MC.

En lo que respecta a Silvia Catalina García Sepúlveda, la triangulación de recursos desde el peculio de las personas morales hasta las arcas de MC se realizó de la siguiente manera:

Transferencias realizadas a Silvia Catalina García Sepúlveda			Aportaciones realizadas a Movimiento Ciudadano		
Nombre de la persona moral	Fecha	Monto	Nombre del aportante	Fecha	Monto
Firma Jurídica y Fiscal Abogados	2019	\$326,500.00			\$746,500.00
	2020	\$420,000.00			



SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

S.C.			Silvia Catalin		
Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros, S.C.	2020	\$840.000.00	a García Sepúlveda		\$840.000.00
	TOTAL	\$1,586,500.00		TOTAL	\$1,586,500.00

En efecto, como se advierte, Silvia Catalina García Sepúlveda recibió de la persona moral denominada “FIRMA JURIDICA Y FISCAL ABOGADOS S.C”, transferencias por un monto acumulado de setecientos cuarenta y seis mil quinientos pesos, moneda nacional.

Asimismo, de “FIRMA CONTABLE Y FISCAL CONTADORES Y FINANCIEROS S.C.”, le fueron transferidos ochocientos cuarenta mil pesos, moneda nacional, los cuales arrojan un total de un millón, quinientos ochenta mil quinientos pesos, cantidad equivalente a la transferida de su cuenta a la cuenta de MC.

Finalmente, respecto de la supuesta aportación que realizó Roberto Miguel García Sepúlveda, es necesario referir los ochocientos cuarenta mil pesos, moneda nacional que afirma haber aportado al partido MC, tuvo su origen en las personas morales que hicieron depósitos a la cuenta de Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, quien a su vez los remitió al referido ciudadano, para finalmente transferirse en la cuenta del señalado partido político de la siguiente forma:

Como se advierte, existe congruencia entre la mayoría de las operaciones que se realizaron entre las cuentas de las personas morales aludidas con los supuestos aportantes y los montos que finalmente fondearon al partido político, en el entendido que la diferencia de ciento sesenta mil pesos entre los catorce millones ciento ochenta y seis mil quinientos pesos, moneda nacional, que primigeniamente se transfirieron de las personas morales a las cuentas de las ciudadanas mencionadas, y los catorce millones

¹² Quien a su vez transfirió la cantidad de \$840,000.00 a Roberto Miguel García Sepúlveda.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

veintiséis mil quinientos pesos, moneda nacional, no implican una variación sustancial que incida en el sentido del fallo.

Ello porque aun y cuando estos salieron del patrimonio de las personas morales, no fueron finalmente transferidas al partido político, ni tomadas en consideración para determinar la existencia de la falta, y mucho menos para su individualización.

Por las mismas razones, también resulta **infundada** la afirmación de los recurrentes de que las aportaciones se realizaron por las personas físicas en su calidad de militantes de MC, porque se demostró que aun y cuando las transferencias a las cuentas del partido político se realizaron de las cuentas de las personas físicas, lo cierto es que tuvieron su origen en las personas morales.

Lo anterior, sin que los interesados o la autoridad allegaran al expediente, constancia alguna de que los recursos fueron lícitamente desincorporados del patrimonio de las personas morales, o partir de la que sea posible desprender, cuando menos, con cierto grado de razonabilidad que las ciudadanas y ciudadanos contaban con recursos propios suficientes para realizar aportaciones por esos montos.

Por lo que resulta incuestionable que las operaciones mediante las que se realizaron aportaciones a MC se llevaron a cabo con recursos provenientes de personas morales, respecto de las que se intentó aparentar que provenían del patrimonio personal de Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Silvia Catalina García Sepúlveda y Roberto Miguel García Sepúlveda a partir de la donación de recursos que recibieron de uno de los socios y accionistas con el que guardan un vínculo familiar.

En ese sentido, la calificativa a los agravios planteados por MC y Samuel García Sepúlveda obedece a que, las afirmaciones y los elementos aportados por las personas involucradas en la triangulación de recursos de referencia resultan insuficientes para vencer la conclusión a la que llegó la autoridad responsable de que el origen de los recursos aportados emanaron



del patrimonio de las personas morales SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S. A. de C. V., Firma Jurídica y Fiscal Abogados S. C. y Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C.

Lo anterior, ya que, durante el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, se abstuvieron de presentar los elementos de convicción suficientes para demostrar que los recursos que se transfirieron a sus cuentas bancarias fueron lícitamente desincorporados del patrimonio de las personas morales, bajo la figura de reparto de dividendos o que contaban con recursos propios suficientes para realizar aportaciones por esos montos.

Ello, porque las cartas de instrucción suscritas por su familiar Samuel Orlando García Mascorro como socio y accionista de las personas morales, por las que solicitó a la administración de las respectivas personas jurídicas, que sus "dividendos y utilidades presentes y futuras" por diversas cantidades fueran transferidas a Bertha Silvia Sepúlveda Andrade y Silvia Catalina García Sepúlveda y Roberto Miguel García Sepúlveda, así como los respectivos contratos de donación de los recursos que se generaran son documentales privadas.

El valor y alcance probatorio de las documentales privadas se ve disminuido frente a documentales públicas expedidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones, al no estar soportadas en alguna otra prueba, como lo sería el pago de impuestos correspondiente, el pago de utilidades a los trabajadores o la aprobación por parte de los órganos de administración de las personas morales.

Cabe señalar que, de las constancias que integran el expediente tampoco se advierte que los aportantes, o las personas morales hayan acreditado que sus órganos de administración hayan aprobado los estados financieros para determinar los dividendos que corresponden a cada uno de los tenedores de sus acciones.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Así, la existencia del vínculo familiar y de un contrato de donación entre ellos, en manera alguna son suficientes para demostrar, con cierto grado de razonabilidad, que los recursos que se transfirieron a sus cuentas bancarias ingresaron válidamente a su peculio.

Por ello, la afirmación y documentación con la que se pretendió demostrar que los recursos derivaron de los dividendos que correspondían a uno de los accionistas es insuficiente para desvirtuar la conclusión de que fungieron como intermediarios para la triangulación de los recursos, dada la falta de sustento probatorio con que se corrobore que los recursos provenían de los dividendos de Samuel Orlando García Mascorro, familiar de las personas aportantes.

Esto es, no fueron aportados los elementos objetivos que derrotaran las circunstancias de tiempo, modo y lugar descritas por la autoridad responsable para determinar que fueron triangulados recursos para fondear cuentas de militantes para su posterior aportación a MC.

En ese entendido, asumir la posición del partido político recurrente y del candidato electo de tener como suficientemente probado el origen de los recursos aportados con base en documentales privadas generadas por las personas involucradas –sin que se aportaran otros medios de convicción que los corroboren–, implicaría dejar de tener un conocimiento efectivo del origen de los recursos aportados por militantes y, eventualmente, permitir que existan aportaciones provenientes del patrimonio de entes prohibidos –entre ellos, las personas morales–, o que se desconozca su verdadero origen, al no acreditarse plenamente la capacidad económica del aportante.

Respecto de lo que alega Samuel Alejandro García Sepúlveda, en el sentido de que la responsable omitió estudiar los estados de cuenta presentados por los aportantes, esta Sala Superior considera que se trata de un planteamiento genérico y no se señalan razones por las que considera que los datos o información que arrojan esas documentales permiten presumir



que los recursos que finalmente fueron transferidos al partido político tuvieron una fuente diversa.

Además, contrariamente a lo que señala el recurrente, la responsable sí atendió el planteamiento, ya que refirió que, de la supuesta comprobación de la capacidad económica de los aportantes, no se desprendían elementos que demostraran una comprobación de ingresos suficientes para realizar aportaciones por esos montos.

Finalmente, resulta **infundada** la afirmación de que la autoridad administrativa electoral haya calificado de ilícitas la donación entre familiares y la transferencia de recursos entre las personas morales y las ciudadanas aportantes. Lo anterior, porque la autoridad no realizó calificación alguna sobre esas operaciones, sino que se su estudio y conclusiones, se limitaron a verificar el origen de los recursos que se emplearon para fondear las cuentas de MC y a su vez la campaña del candidato electo.

Conforme a lo expuesto a lo largo del presente apartado, esta Sala Superior concluye que los justiciables incumplieron con la carga probatoria de demostrar sus afirmaciones de que los recursos que se aportaron al partido MC tuvieron origen en el patrimonio de sus aportantes, de ahí lo **infundado** del agravio.

7.4.3. Indebida valoración de la responsabilidad de MC

MC y Samuel García Sepúlveda aducen que la autoridad responsable debió acreditar que MC tenía conocimiento del origen ilegítimo de las aportaciones en cita, a efecto de estar en la posibilidad de atribuirle responsabilidad en la comisión de la infracción.

Esto es, aseguran que el INE indebidamente consideró responsable a MC de recibir aportaciones antes impedidos por la ley, cuando lo cierto es que desconocía el origen real de los recursos.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Aunado a ello, sostienen que MC carece de atribuciones suficientes para indagar sobre la licitud del origen de las aportaciones de personas físicas.

En ese sentido, el partido alega que, si bien recibió aportaciones de sus militantes Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Silvia Catalina García Sepúlveda y Roberto Miguel García Sepúlveda, lo cierto es que no tenía motivo para dudar de la legitimidad de las aportaciones recibidas, ni mucho menos para rechazarlas.

En todo caso, MC alega que la autoridad electoral nacional debió delimitar en su ordenamiento obligaciones específicas en materia de aportaciones de militantes, para que el partido político estuviera en condiciones de garantizar el origen de los recursos, sin intervenir de manera indebida en los derechos de las personas aportantes.

No le asiste la razón al partido MC, toda vez que las diligencias que llevó a cabo la autoridad administrativa electoral vencieron la presunción de validez de las aportaciones y la presunción de certeza respecto de la identidad de los aportantes.

En efecto, los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante el INE los informes de ingresos y gastos, entre otros, los relativos a la obtención del voto durante los procesos electorales, 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.

Frente a ese deber, la Constitución General 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, con 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.



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 revisión de informes, el cual tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en el que la autoridad verifica si la información aportada resulta veraz.

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 éstos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

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 puede 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.

De esta forma, en tales procedimientos administrativos recae sobre el propio sujeto obligado la carga de la prueba de acreditar que, efectivamente, se han cumplido con las obligaciones impuestas en materia de fiscalización de los recursos.

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, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico.

No obstante, las presunciones admiten prueba en contrario por lo que, correspondería al INE acreditar la irregularidad que a su vez presume a

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

partir de los elementos de prueba que recabe en uso de sus amplias facultades de comprobación y verificación¹³.

En el caso concreto, como se explicó, no existe controversia en cuanto a que MC recibió aportaciones en efectivo por un monto total de \$14,026,500.00 por Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Roberto Miguel García Sepúlveda y Silvia Catalina García Sepúlveda, mamá, hermana y hermano de Samuel Alejandro García Sepúlveda, respectivamente.

De la investigación, la autoridad responsable obtuvo información por parte del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de la que se desprendieron, inicialmente, indicios sobre la inexistencia de documentación o evidencia que permitiera acreditar que la transferencia se realizó por las personas que fueron identificadas como aportantes.

En ese sentido, en el expediente obran pruebas suficientes mediante las cuales se acreditó que las aportaciones no se realizaron por las personas físicas identificadas y a partir de las cuales la autoridad responsable concluyó lo siguiente:

- El reconocimiento del candidato a gobernador de aportaciones por parte sus familiares.
- Los recursos que se transfirieron no formaban parte del patrimonio de las personas aportantes (familiares del candidato).
- Existió un patrón de triangulación de recursos hacia el partido político por parte de diversas personas morales (Firma Jurídica y Fiscal Abogados SC, Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C y SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S.A. de C.V.).
- No hay indicios respecto de una relación o actividad económica que justifique las transferencias entre las personas morales y los familiares.

¹³ Véase lo resuelto en los SUP-RAP-687/2017 y acumulados y SUP-RAP-53/2020.



- De la documentación proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria no existe evidencia de que las empresas hubieran repartido dividendos ni el pago de impuesto sobre la renta en caso de haber repartido dividendos presentes o futuros.
- Que ordinariamente este tipo de empresas reparten dividendos de manera periódica por parte de los socios accionistas conforme al acta constitutiva de cada empresa, de acuerdo a los títulos de los que disponen.
- Las operaciones fueron extraordinarias porque la transferencia de recursos a familiares a través de cartas de instrucción giradas por los socios de la empresa no se lleva a cabo de manera periódica.
- Los montos transferidos de la persona moral a la persona física y de la persona física al partido político son prácticamente idénticos.
- La temporalidad con que fueron retransferidos los montos de las personas físicas al partido político fue el mismo día o al siguiente de recibir dichos recursos.
- Las transacciones se consideran actos jurídicos de simulación.

En consecuencia, no le asiste la razón a MC, ya que, a partir de las facultades de investigación del INE, **se desvirtuó la presunción de certeza** respecto de la identidad de los aportantes sin que ofrecieran pruebas que demostraran lo contrario.

Por otra parte, no le asiste la razón a MC cuando afirma que la responsabilidad de establecer controles para cumplir con las restricciones recae solamente en el INE, pues el cumplimiento de la norma exige no solo un esfuerzo por la autoridad fiscalizadora, sino también por los sujetos obligados.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que es **parcialmente fundado** el planteamiento respecto de que la autoridad responsable, con base en su facultad reglamentaria y conforme al marco constitucional y legal, debe proporcionar a los partidos las obligaciones específicas mínimas respecto

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

del control que deben realizar al momento de recibir aportaciones de militantes o simpatizantes.

Es decir, la autoridad electoral debe delimitar obligaciones concretas que permitan a los sujetos obligados identificar y en su caso rechazar aportaciones de simpatizantes y militantes que, si bien en principio pudieran considerarse lícitas, en realidad provengan de alguna fuente de financiamiento prohibido, ya que actualmente no hay lineamientos claros, ciertos y homogéneos respecto de qué mecanismos son idóneos y pueden implementarse por los partidos políticos para identificar el origen real de los recursos privados que reciben.

En efecto, los partidos políticos son, en primer lugar, los sujetos obligados en presentar los informes de ingresos y gastos derivado de su calidad de entidades de interés público y de la infraestructura que tienen, pues cuentan con un representante de finanzas a quien se le brinda acceso al sistema integral de fiscalización y que tiene obligaciones específicas y primarias como es, por ejemplo, la autorización de apertura de cuentas bancarias¹⁴.

Este tipo de deberes obedecen a una lógica de prevención de la que participan los partidos políticos como sujetos obligados, lo que a su vez se confirma con el deber de vigilancia reforzada que se desprende de la normativa aplicable y de la línea jurisprudencial de este Tribunal.

No obstante, si bien la legislación electoral impone a los partidos políticos un deber de vigilancia reforzada respecto de los recursos que reciben, en el sentido que no provengan de entes prohibidos, no existe normativa que regule el procedimiento que deben seguir para cerciorarse de que las aportaciones de simpatizantes o militantes no provengan o tengan su origen en algún ente prohibido o de fuente ilícita.

Esta Sala Superior advierte que el reglamento de fiscalización¹⁵ únicamente establece que los partidos políticos deberán expedir una relación mensual

¹⁴ Artículos 4, numeral 1, inciso uu), 39, numeral 5, 40, numeral 1 y 54, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

¹⁵ Artículo 56, numerales 3, 4, 5 y 6 de la Ley de Partidos.



de los nombres de los aportantes y hacer constar mediante recibos foliados individuales el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante.

Asimismo, señala que cuando la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria se requiere que la cuenta de origen esté a nombre del aportante. Todos elementos son útiles para que la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de sus amplias facultades, verifique el origen de los recursos.

Además, el propio reglamento de fiscalización establece que la persona responsable de finanzas, como especialista técnico y contable, es el encargado de “establecer las medidas de control interno necesarias para garantizar la aplicación estricta del reglamento”¹⁶.

No obstante, como se señaló, el reglamento es omiso en prever o remitir hacia alguna regulación que les permita a los sujetos obligados con total certidumbre identificar qué medidas o mecanismos son idóneos, bajo el contexto de sus facultades limitadas respecto de la posible verificación al cumplimiento estricto de la norma.

Es por eso que este órgano jurisdiccional federal considera que **es necesario que la autoridad responsable**, en coordinación con las autoridades que estime pertinentes, implemente **lineamientos ciertos, homogéneos, basados en elementos objetivos y razonables**, que les permitan a los partidos políticos conocer qué mecanismos de control son idóneos y pertinentes para verificar la licitud de los recursos que reciben.

Esto permitirá atender las situaciones jurídicas y fácticas que enfrentan los partidos políticos para cumplir debidamente con sus obligaciones legales de vigilar y garantizar el origen lícito de los recursos que ingresan a sus arcas y prevenir la captación de recursos prohibidos que en apariencia provienen de fuentes permitidas.

¹⁶ De conformidad con el artículo 223, numeral 3, inciso c) del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, el Consejo General, en su carácter de órgano máximo de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral,¹⁷ es el órgano idóneo para crear un **grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario**, con las autoridades que considere pertinentes¹⁸ con la finalidad de implementar los lineamientos que permitan verificar el origen de las aportaciones de los militantes y simpatizantes, desde un enfoque preventivo que considere las distintas perspectivas sociales, jurídicas, políticas y económicas.

Esto, con el fin de garantizar la de máxima rendición de cuentas y plena observancia de los derechos humanos involucrados, desde una posición activa de los partidos políticos en la implementación de mecanismos que les aseguren –y aseguren a la ciudadanía– que los recursos que reciben del sector privado son de carácter lícito.

Lo anterior, aunado a que la autoridad fiscalizadora deberá revisar las normas que regulan sus actuaciones y, en su caso, emitir las normas complementarias necesarias o modificar las que ya existen, con el objeto de poder desplegar de forma más eficiente sus atribuciones en materia de verificación y vigilancia, y que los partidos políticos puedan implementar las respectivas herramientas de control interno.

Para esta Sala Superior, la emisión de estos lineamientos es congruente con el **principio de integridad electoral** que este órgano jurisdiccional ha reiterado en sus sentencias como un **enfoque para evaluar las democracias**, que constituye una herramienta analítica para tener conciencia de que, en ocasiones, los actores políticos pueden utilizar distintas estrategias para formalmente cumplir con la letra de la norma, pero conculcar su finalidad¹⁹.

¹⁷ Artículo 35 de la Ley de Instituciones.

¹⁸ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4, numeral 2 y 439, numeral 1 de la Ley de Instituciones.

¹⁹ Véase, por ejemplo, lo resuelto en el SUP-RAP-749/2017 y SUP-RAP-93/2020 y acumulados.



Es decir, una normativa clara desincentiva a incurrir en malas e ilegales prácticas que contribuyen a que las reglas del juego no sean parejas para los partidos por la falta de equidad en el financiamiento al no conocerse el origen real de aportaciones privadas.

En consecuencia, se ordena al Consejo General del INE que, en su carácter de máxima autoridad electoral en materia administrativa, **emita lineamientos que doten de certeza a los partidos políticos respecto de las acciones que deben llevar a cabo para garantizar la licitud de los recursos que reciben de sus militantes y simpatizantes.**

7.4.4. Falta de exhaustividad respecto del análisis del origen y destino de los recursos

MORENA refiere que si bien la autoridad fiscalizadora llevó a cabo diversas diligencias con el fin de determinar el origen y destino de los recursos que recibió MC para la campaña de la gubernatura en Nuevo León, lo cierto es que en la investigación atinente únicamente comprobó el origen y destino de \$6,862,965.83 (Seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco 83/100 M.N.) pesos.

Por ende, estima que la investigación no fue exhaustiva, en virtud de que la autoridad fiscalizadora fue omisa en determinar cuál fue el origen y destino de los restantes 7,163,534.17 (siete millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos, si se toma en consideración que en el caso está acreditado que MC introdujo a la citada campaña electoral, la cantidad de \$14,026,500.00 (catorce millones veintiséis mil quinientos 00/100 M.N.) pesos, proveniente de entes prohibidos.

Esta Sala Superior estima que el agravio hecho valer es infundado, toda vez que, contrario a lo aducido por el partido recurrente, la autoridad responsable sí se pronunció sobre la totalidad de los recursos señalados, como a continuación se explica.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

De conformidad con los artículos 17 de la Constitución Federal, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma exhaustiva.

El principio de exhaustividad impone a las personas juzgadoras, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.

Asimismo, esta Sala Superior ha definido, en la Jurisprudencia 12/2001²⁰, que, si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir una nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, para cumplir con la exhaustividad, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Aunado a que dicho principio, se encuentra vinculado con el de congruencia de las sentencias, ya que las exigencias señaladas suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

Ahora bien, en el caso, la parte actora aduce que la autoridad responsable incumplió con dicho principio, en virtud de que fue omisa en pronunciarse sobre el destino de la totalidad de los recursos utilizados por MC en la

²⁰ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17, de rubro: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE."



campaña de su candidato a la Gobernatura del Estado de Nuevo León, en los que se acreditó que su origen devino de diversas personas morales.

Lo anterior, porque si en el caso se acreditó que dicho instituto político introdujo la cantidad de \$14,026,500.00 (catorce millones veintiséis mil quinientos) pesos en la citada campaña electoral, lo cierto es que la autoridad fiscalizadora únicamente se pronunció respecto de \$6,862,965.83 (Seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco 83/100 M.N.) pesos, omitiendo el origen y destino de los restantes \$7,163,534.17 (siete millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos.

Sin embargo, como fue señalado, en el caso se estima que no le asiste la razón a la parte actora, puesto que del análisis a la resolución controvertida es posible advertir que la autoridad responsable sí se pronunció sobre la totalidad de los recursos utilizados por MC en su campaña a la gubernatura del Estado de Nuevo León.

En efecto, el veinticinco de agosto del año en curso, esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-171/2021 y Acumulados, tuvo por acreditado, tal como lo aduce el apelante, que MC recibió por parte de familiares del entonces candidato a la gubernatura del estado de Nuevo León, la cantidad de \$14,026,500 (catorce millones veintiséis mil quinientos) pesos, distribuidos de la siguiente forma:

Persona Física	Monto de las aportaciones
Bertha Silvia Sepúlveda Andrade (madre)	\$11,600,000.00
Silvia Catalina García Sepúlveda (hermana)	\$1,586,500.00
Roberto Miguel García Sepúlveda (hermano)	\$840,000.00
Total	\$14,026,500.00

En dicho asunto, esta Sala Superior determinó que la autoridad responsable únicamente se pronunció sobre la cantidad de \$6,862,965.83 (Seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco 83/100 M.N.) pesos, omitiendo el origen y destino de los restantes \$7,163,534.17 (siete

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos.

Por lo que, atendiendo a dicha circunstancia, se ordenó al Consejo General del INE, la emisión de una nueva resolución en la que se pronunciara sobre la totalidad del monto involucrado.

Ahora bien, en cumplimiento a ello, el tres de septiembre del año en curso, la responsable emitió una nueva determinación, en la cual, contrario a lo aducido por la parte actora, se pronunció sobre la totalidad del monto utilizado por MC en la campaña electoral a la gubernatura del Estado de Nuevo León.

En primer término, la autoridad responsable tuvo por acreditada la aportación de entes prohibidos a la referida campaña electoral, ya que de la investigación realizada se detectó que si bien, diversas transferencias a MC habían sido realizadas por Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Silvia Catalina García Sepúlveda y Roberto Miguel García Sepúlveda, lo cierto es que el origen de los recursos tuvo como origen a las siguientes personas morales:

- Firma Jurídica y Fiscal Abogados S.C
- Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C.
- SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S.A. de C.V.

Ahora bien, por cuanto hace a la totalidad de los recursos que fueron aportados por MC a través de interpósitas personas a la citada campaña electoral, la autoridad responsable concluyó que los mismos fueron transferidos de la siguiente manera:

Persona Física	Costo
Bertha Silvia Sepúlveda Andrade	\$11,600,000.00
Silvia Catalina García Sepúlveda	\$1,586,500.00
Roberto Miguel García Sepúlveda	\$840,000.00
TOTAL	\$14,026,500.00



Así, del total del monto apuntado, la responsable señaló que \$6,862,965.83 (Seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco 83/100 M.N.) pesos, fueron aportaciones que beneficiaron la campaña del otrora candidato a Gobernador de Nuevo León por el partido MC de manera prohibida.

Mientras que, por cuanto hace al monto restante de \$7,163,534.17 (siete millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos, la resolutora concluyó que dichos recursos habían sido aportados al Comité Ejecutivo Nacional de MC sin que, de las indagatorias pertinentes, se hubiera acreditado que su destino haya sido en beneficio de la campaña del entonces candidato Samuel Alejandro García Sepúlveda.

Asimismo, razonó que tales conclusiones derivaron de las revisiones al Sistema Integral de Fiscalización, el cual arrojó que dichas cantidades ya se encontraban sumadas al tope de gastos de la campaña de MC a la Gobernatura del Estado de Nuevo León.

A partir de lo anterior, el Consejo General del INE, tuvo por acreditada la existencia de transferencias de entes prohibidos a las personas físicas Bertha Silvia Sepúlveda Andrade, Roberto Miguel García Sepúlveda y Silvia Catalina García Sepúlveda, quienes, a su vez, llevaron a cabo el depósito correspondiente a MC.

Es importante destacar que, en dicha determinación se enfatizó que una parte del recurso fue aportado en especie a la campaña del entonces candidato Samuel Alejandro García Sepúlveda, mientras que otra, fue transferida al Comité Ejecutivo Nacional de MC para disponer del mismo.

En consecuencia, tomando en consideración que el monto involucrado por la aportación de ente prohibido ascendía a la cantidad de **\$14,026,500.00** (catorce millones veintiséis mil quinientos), la resolutora le impuso a MC una sanción consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponde a dicho instituto político por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos 00/100 M.N.).

De lo expuesto, es posible advertir que, contrario a lo sostenido por el partido apelante, la autoridad responsable sí se pronunció respecto de la totalidad de los recursos que siendo transferidos por diversas personas físicas, fueron utilizados por MC en la campaña a la gubernatura del Estado de Nuevo León.

Lo anterior es así, pues como se expuso, la responsable razonó que \$6,862,965.83 (seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco pesos 83/100 M.N.) pesos, fueron aportaciones que sí fueron destinadas a la campaña del otrora candidato a Gobernador de Nuevo León por el partido MC, siendo utilizados de la siguiente manera:

Concepto	Monto
Espectaculares	\$1,862,965.83
Diversos conceptos	\$5,000,000.00

Respecto del monto de \$7,163,534.17 (siete millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos, se estimó que tales recursos habían sido transferidos de manera directa al Comité Ejecutivo Nacional de MC sin que, de las indagatorias pertinentes, hubiera quedado acreditado que su destino haya sido en beneficio de la campaña del ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda.

Sin embargo, esta conclusión, dado que en su transferencia se acreditó la participación de entes prohibidos (personas morales), la resolutora estimó que dichas aportaciones constituían un ilícito sancionable, al encontrarse acreditada la participación de tales entes.

Por las razones señaladas, esta Sala Superior estima que en el caso no se encuentra acreditada la falta de exhaustividad de la autoridad responsable, puesto que, como se analizó, del análisis a la resolución controvertida, es posible advertir de manera evidente que existe un pronunciamiento respecto de la totalidad del monto involucrado en el procedimiento



sancionador (\$14,026,500.00 pesos), tal como fue ordenado por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP- 171/2021 y Acumulados.

De ahí que, por las razones expuestas, en el caso se estime que el presente agravio resulte **infundado**.

7.4.5. Indebida calificación e individualización de la sanción

En cuanto a este tema, Morena estima que la sanción impuesta a MC no es apta para inhibir las conductas acreditadas, a su parecer, el Consejo General del INE debió imponer la cancelación de su registro como partido político nacional, prevista en el artículo 456, fracción V de la Ley de Instituciones.

Lo anterior, según afirma, pues las infracciones acreditadas resultan graves, dolosas, reiteradas y determinantes de los principios constitucionales que rigen la materia electoral, en específico, la equidad y certeza del proceso electoral previstos en el artículo 41, párrafo III, Bases II y VI de la Constitución General.

En adición a ello, considera que, contrario a lo determinado por la responsable, las conductas infractoras debieron calificarse con una graduación de “grave mayor”, ya que a su parecer los hechos constituyen violaciones graves, dolosas, sistemáticas, reiteradas y determinantes a los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

Asimismo, alega que, contrario a lo que señaló la responsable, no se trató de una conducta singular, sino de una pluralidad de acciones reiteradas, cometidas de forma dolosa.

Por su parte, MC aduce que la responsable calificó indebidamente la comisión de la falta como una de tipo doloso, siendo que, según su dicho, actuó de buena fe y en ejercicio de sus facultades.

Los agravios se califican de infundados, de conformidad con las consideraciones siguientes.

7.4.5.1. Marco normativo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22²¹ de la Constitución Federal, para imponer una pena debe haber proporcionalidad entre el delito que se sancione y el bien jurídico afectado.

En tanto que, el máximo tribunal del país ha establecido que la prohibición de imponer multas excesivas no puede restringirse al ámbito penal, sino que por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos, como es el caso²².

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se está ante una multa excesiva²³:

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

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

De tal manera, un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad

²¹ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. [...]

²² Véase jurisprudencia P./J. 7/95, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, Novena Época, de rubro: MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.

²³ Véase jurisprudencia P./J. 9/95., del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, Novena Época, de rubro: MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE:



señalados, como una garantía para los ciudadanos de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

A efecto de atender a ello, se reconoce implícitamente una facultad a la autoridad sancionadora para, previa consideración de los aspectos que fueron señalados, adecuar la sanción a cada caso. Sin que ello, sea arbitrario o caprichoso, pues existen parámetros fijados en la legislación, en los que delimita el actuar de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares de la infracción y del infractor, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

Para los efectos, en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley de Instituciones, se establece un catálogo de sanciones aplicables, para los partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 443, y demás disposiciones aplicables.

Catálogo en el que se contempla que un partido político podrá ser sancionado, con amonestación pública, con multa, con la reducción de ministraciones, con la interrupción de la transmisión de propaganda política, así como con la cancelación de su registro como partido político nacional.

Respecto a la individualización de las sanciones, en los artículos 458, numeral 5, de la Ley de Instituciones, y 338 del Reglamento de Fiscalización, se dispone que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras:

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

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Así, en materia electoral existe un sistema de sanciones que además de contar con un amplio espectro de posibles penalidades, también señala – *de manera enunciativa*– aquellos elementos que deben considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar de conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

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

Ello permite sostener que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad administrativa se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley de Instituciones, para sancionar proporcionalmente los ilícitos cometidos por los partidos políticos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o determinado²⁴.

7.4.5.2. Caso concreto

En la especie, el Consejo General del INE concluyó que MC, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, transgredió lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i), con relación al 54, numeral 1 de la Ley de Partidos al haber recibido aportaciones en efectivo, cuyo origen deviene ilegítimo puesto que los aportantes reales fueron **personas morales**.

Una vez declarado fundado el procedimiento administrativo sancionador objeto de estudio, en ejercicio del arbitrio conferido por la normatividad

²⁴ Criterio sostenido por esta Sala Superior en los diversos SUP-RAP-21/2019 y SUP-RAP-256/2018.



aplicable para sancionar a los partidos políticos, la autoridad electoral procedió a individualizar la sanción en el tenor siguiente:

- **Tipo de infracción (acción u omisión):** La falta corresponde a la omisión de rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral.
- **Modo:** El sujeto con su actuar dio lugar a la conducta sancionatoria.
- **Tiempo:** La irregularidad surgió en el marco del proceso electoral local 2020-2021, en estado de Nuevo León.
- **Lugar:** la irregularidad se cometió en el Estado de Nuevo León.
- **Comisión culposa,** se tuvo por acreditado el dolo directo considerando que el instituto político conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, por lo que el sujeto obligado tenía la obligación de omitir recibir aportaciones de ente impedido por la normatividad electoral, y aún así decidió recibirlas con la intención de beneficiarse de personas impedidas por la Ley.
- **Trascendencia de las normas transgredidas,** el partido incurrió en una falta sustancial que representa un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados que vulneró la certeza y transparencia en la rendición como principios rectores de la actividad electoral.
- **Vulneración de bienes jurídicos:** se ocasionó un daño real y directo a los principios de la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos con la que se deben conducir los sujetos obligados.
- **Singularidad de la falta:** se determinó que existía singularidad en la falta al cometerse una falta de carácter sustantivo o de fondo, que vulnera el bien jurídico de certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos.
- **Reincidencia:** del análisis de la irregularidad ya descrita, así como de los documentos que obran en los archivos del INE, la responsable advirtió que MC no era reincidente respecto de la conducta a estudio.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Conforme a dicho estudio, este órgano jurisdiccional considera que la responsable calificó adecuadamente la infracción de referencia como **grave especial**, puesto que lo hizo a partir de analizar las circunstancias particulares que rodearon la comisión de la falta; determinó que fue de carácter doloso; así como que el sujeto responsable no era reincidente respecto de la irregularidad advertida.

En esa tesitura, tenemos que la calificación de grave especial dependió principalmente de que con dichas faltas se vulneraron, de forma real y directa, los valores sustanciales de certeza y transparencia en el origen de los recursos; principios que deben ser plenamente observados por los partidos políticos.

Así, y contrario a lo sostenido por Morena, para esta Sala Superior el Consejo General del INE calificó adecuadamente la falta cometida por MC como grave especial, toda vez que valoró los distintos elementos que rodearon la comisión de la conducta infractora, así como la existencia de dolo y la ausencia de reincidencia.

Lo anterior, en atención a que la autoridad administrativa electoral debe individualizar la sanción a través de valorar diversos elementos objetivos y subjetivos de las conductas infractoras, como son: las circunstancias particulares de éstas, la existencia o inexistencia de dolo; así como la existencia o inexistencia de reincidencia. Todos ellos, tópicos que, una vez estimados adecuadamente, le permiten graduar de manera objetiva las faltas e imponer una sanción proporcional.

En el caso, como ya fue descrito, con la comisión de la falta objeto de estudio se vulneraron de manera real y directa los valores y principios jurídicos de certeza y transparencia en el origen de los recursos; por lo que, fue adecuado considerarla como grave especial a fin de que, con una sanción proporcional se inhiba a futuro la ocurrencia de conductas similares.

En esa línea, tampoco le asiste la razón a Morena cuando alega que la responsable debió tener por actualizada la agravante de la reincidencia,



puesto solo hace referencia a la resolución de procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización que corresponden al mismo ejercicio (dos mil veintiuno), cuando ya esta Sala Superior ha establecido que para la reincidencia, entre otros elementos, es necesario que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por una infracción de la misma naturaleza mediante resolución o sentencia firme²⁵.

Ahora bien, también se desestima el reclamo de Morena relativo a que la responsable debió tener por actualizada una pluralidad de faltas, toda vez que una “pluralidad de acontecimientos concatenados”, como en el caso, no implica la comisión de diversas faltas. En efecto, el Consejo General del INE calificó correctamente la falta como singular, pues, aunque concurrieron diversas conductas existe unidad en el objeto infractor.

Por otro lado, este órgano jurisdiccional considera que no le asiste la razón a MC cuando afirma que el caso no se actualizaron los elementos cognitivo y volitivo del dolo, pues no se tenía conocimiento de la antijuricidad de la conducta (refiere desconocía el origen ilegítimo de los recursos que le fueron aportados) y, por tanto, no actuó con la intención de engañar.

Se desestima dicha alegación, toda vez que la obligación de abstenerse de recibir aportaciones de ente impedido implica que el sujeto obligado lleve a cabo todas las acciones que tenga a su alcance para asegurar el origen legítimo de los recursos que recibe.

Esto es, tal y como refiere la responsable, el partido político conocía previamente las obligaciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, por lo que estaba cierto que los partidos políticos tienen prohibido recibir recursos de entes impedidos expresamente por la Ley.

²⁵ Véase la jurisprudencia 41/2010 de rubro: “REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN”, y las resoluciones que le dieron origen SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-61/2010 y SUP-RAP-62/2010.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Pero, no solo eso, sino que como se explicó previamente, dicho mandato también implica que en la recepción de las aportaciones los partidos políticos deben llevar a cabo acciones tendentes a verificar la licitud del ingreso, en atención a los principios de certeza y transparencia que rigen la materia de fiscalización.

No obstante, a sabiendas de dicha obligación, y ante la falta de certeza sobre el origen real de los recursos observados, el partido político decidió recibir las aportaciones en cita *–por interpósita persona–* de personas morales, esto es, entes impedidos por la normativa electoral

En efecto, el mismo partido político MC refiere que no requirió documentación o información adicional a los sujetos aportantes a fin de cerciorarse sobre el origen cierto de los recursos observados, ello, bajo la incorrecta apreciación de que no se contaba con dicha obligación.

Por tanto, el actor conocía de la prohibición aludida, y que su incumplimiento podría producir una consecuencia de derecho, es decir una sanción, con lo que se hace evidente el elemento cognitivo en la configuración del dolo.

En esa línea, a sabiendas de que los partidos políticos deben rechazar, en todo caso y en cualquier circunstancia, aportaciones de entes prohibidos, MC *–sin asegurarse de la legitimidad del recurso–* decidió beneficiarse de aportaciones que provenían de personas morales, arguyendo para ello que no contaba con atribuciones para cerciorarse de ello.

De ahí que no le asista la razón al impetrante, pues esta Sala Superior considera que de forma correcta la responsable calificó como dolosa la comisión de la conducta infractora.

Consecuentemente, atendiendo a las razones expuestas, este órgano jurisdiccional considera que la responsable calificó adecuadamente la falta cometida por MC en materia de fiscalización, pues atendió a las características particulares del caso, a la trascendencia de las normas



trasgredidas, al tipo de daño y lesión que generó, a la presencia de una agravante como es el dolo, y a la ausencia de otra, como es la reincidencia.

Ahora bien, en cuanto a la sanción impuesta a MC, se considera que no le asiste la razón a Morena cuando sostiene que se debió sancionar al infractor con la cancelación de su registro como partido político, toda vez que las sanciones deben ser proporcionales a las infracciones cometidas, para lo cual la autoridad administrativa debe valorar los elementos objetivos a su alcance, así como, en su caso, las atenuantes y agravantes.

En el caso, la responsable señaló que, no sancionar conductas como la ya descrita, supondría un desconocimiento de la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar la actividad de la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, el INE tomó en cuenta la capacidad económica del sujeto infractor, así como:

- Que la falta se calificó como grave especial;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Que la falta es sustantiva, al acreditarse la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización;
- Que la conducta fue dolosa;
- Que el sujeto obligado no es reincidente;
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$14,026,500.00 (catorce millones veintiséis mil quinientos pesos 00/100 M.N.),
- Y que hay singularidad de la conducta.

Una vez hecho lo anterior, procedió a la elección de la sanción, de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley de Instituciones.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- Amonestación pública;
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.
- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- La interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el INE.
- La cancelación de su registro como partido político.

Con esa base, eligió sancionar a MC con una reducción de la ministración mensual del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, prevista en la fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley citada, al estimar que era la idónea para cumplir una función preventiva general y fomentar que el sujeto infractor se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En ese sentido, la autoridad administrativa sostuvo que la sanción a imponer era de índole económica por el equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado en la infracción detectada, lo cual asciende a la cantidad de \$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos 00/100 M. N.).

Esto es, la responsable procedió a imponer la sanción correspondiente, acorde con el arbitrio reconocido por la normatividad aplicable, conforme al catálogo de penalidades ya descrito, y tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas del partido político infractor.

Es importante destacar que si bien la sanción debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas,



desproporcionadas o irracionales, o por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Respecto a la sanción consistente en la cancelación de registro como partido político, esta Sala Superior ha sostenido²⁶ que sólo se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas en que los fines perseguidos por el derecho sancionatorio no se puedan cumplir de otra manera y que la subsistencia del partido político denunciado sea nociva para la sociedad o que no mantenga los requisitos necesarios para el cumplimiento de sus fines; lo que en el caso no acontece.

De ahí que, para esta Sala Superior, no le asista la razón a la Morena, en cuanto que se debió sancionar a MC con la cancelación de su registro como partido político, pues como ha quedado demostrado la autoridad administrativa electoral correctamente ponderó las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

Además, el recurrente no demostró que la sanción impuesta a MC no fuera la adecuada para inhibir la comisión de conductas futuras de similar naturaleza, ni tampoco argumenta la razones por las que no guarda proporcionalidad con la falta cometida.

Cabe señalar que la pretensión de imponer a MC la sanción consistente en la cancelación de su registro como partido político, se apoya en la supuesta indebida calificación de la falta, así como la reincidencia de la infracción, lo cual ya fue desestimado por esta Sala Superior; de ahí que, si los referidos elementos -falta grave especial y no reincidencia- entre otros, fueron debidamente valorados por la responsable para determinar la sanción, es evidente que lo alegado respecto a una sanción más gravosa, no encuentra justificación legal.

²⁶ Criterio sostenido en la sentencia del SUP-RAP-257/2008.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que la sanción determinada por la autoridad responsable en la resolución controvertida guarda proporcionalidad con la calificación de la falta, así como con el monto involucrado.

Lo anterior, considerando que este Tribunal ha sostenido²⁷ el criterio relativo a que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, de ahí que, si en el caso, la sanción a imponer es de índole económica, equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado, es dable sostener que es adecuada para cumplir con la finalidad de desalentar la posible comisión de una nueva infracción; sin que se produzca una afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes, tomando en cuenta que la reducción será del veinticinco por ciento de la ministración mensual que corresponda al partido político hasta cubrir el monto total de la sanción.

Por otra parte, MC aduce que en el caso no se actualizó el elemento cognitivo para la configuración de la citada agravante, debido a que éste no se refiere al conocimiento de las disposiciones legales, sino a la antijuricidad de la conducta; en cuyo caso no ocurrió, pues refiere desconocía el origen ilegítimo de los recursos que le fueron aportados.

No le asiste la razón a MC cuando afirma que la responsable indebidamente consideró como dolosa la comisión de la falta, ya que la obligación de abstenerse de recibir aportaciones de ente impedido implica que el sujeto obligado lleve a cabo todas las acciones que tenga a su alcance para asegurar el origen legítimo de los recursos que recibe.

Esto es, tal y como refiere la responsable, el partido político conocía previamente las obligaciones legales y reglamentarias en materia de

²⁷ SUP-RAP-461/2012.



financiamiento y gasto, por lo que estaba cierto que debí abstenerse de recibir recursos de entes impedidos expresamente por la Ley.

No solo eso, sino que el conocimiento sobre ese mandato también implica que, en la recepción de las aportaciones, debía instrumentar las acciones necesarias para verificar la licitud del ingreso, a fin de observar los principios de certeza y transparencia que rigen la materia de fiscalización.

No obstante, a sabiendas de dicha obligación, y ante la falta de certeza sobre el origen real de los recursos observados, el partido político decidió recibir diversas aportaciones de cuantía significativa, sin verificar si tenían un origen legítimo o descartar que derivaran de entes impedidos en la normativa electoral.

En efecto, el mismo partido político MC refiere que no requirió documentación o información adicional a los sujetos aportantes a fin de cerciorarse sobre el origen cierto de los recursos observados, ello, bajo la incorrecta apreciación de que no se contaba con dicha obligación.

Por tanto, es de concluirse que el instituto político conocía de la prohibición aludida, y de las consecuencias de su incumplimiento, esto es, que se le impusiera una sanción, con lo que se hace evidente el elemento cognitivo en la configuración del dolo.

En esa línea, a sabiendas de que los partidos políticos deben rechazar, en todo caso y en cualquier circunstancia, aportaciones de entes prohibidos, MC –sin asegurarse de la legitimidad del recurso– decidió beneficiarse de aportaciones que provenían de personas morales, arguyendo para ello que no contaba con atribuciones para cerciorarse de ello.

De ahí que no le asista la razón al impetrante, pues esta Sala Superior considera que la responsable calificó, correctamente la conducta infractora como dolosa.

7.4.6. Incongruencia de la autoridad al no sancionar a Samuel A. García Sepúlveda

Morena sostiene que la autoridad responsable fue incongruente porque no sancionó a Samuel García Sepúlveda, a pesar de que en la resolución impugnada declaró fundado el procedimiento de queja que se instauró en su contra por recibir aportaciones de ente prohibido.

En ese sentido, dicho instituto político solicita que esta autoridad, en plenitud de jurisdicción, le imponga la sanción correspondiente.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio del partido político MORENA es **fundado**, en atención a las siguientes consideraciones.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que el principio de congruencia es un requisito legal que se sustenta en el principio dispositivo del proceso, que obliga a toda autoridad a resolver de acuerdo con lo que se argumentó y probó en el procedimiento que se trate, lo cual, le impide ocuparse de aspectos que no se plantearon por las partes, o bien, dejar de analizar puntos que hayan sido sometidos a su consideración.

En ese sentido, el requisito de congruencia de la sentencia ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito **interno** y **externo** de la resolución. Respecto del primero, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no haya argumentaciones y resolutivos contradictorios entre sí. En su aspecto externo, la congruencia es la correspondencia o relación entre lo que plantearon las partes y lo resuelto por el tribunal²⁸.

En el caso concreto, la autoridad responsable determinó lo siguiente en un extracto de la resolución y del resolutivo PRIMERO:

²⁸ Criterio sostenido en la jurisprudencia de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”, consultable en la página de internet de este Tribunal.



“En consecuencia, derivado de las consideraciones fácticas y normativas expuestas, y de la concurrencia de diversos elementos que dieron cuenta del acto de simulación por interpósita persona, este Consejo General concluye que el **Partido Movimiento Ciudadano y su otrora candidato al cargo de Gobernador en el estado de Nuevo León, el C. Samuel Alejandro García Sepúlveda**, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, transgredió lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos. En consecuencia, ha lugar a declararse **fundado** el presente procedimiento administrativo en materia de fiscalización, por cuanto hace a los hechos materia del presente considerando.”

“**PRIMERO.** Se declara **fundado** el presente procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización **instaurado en contra del partido Movimiento Ciudadano y su otrora candidato el C. Samuel Alejandro García Sepúlveda**, al cargo de Gobernador del estado de Nuevo León, en los términos del Considerando **3.3** de la presente Resolución.”

De lo anterior, no solo se advierte que el procedimiento se instauró en contra de dos sujetos imputados (MC y el candidato), sino que la responsabilidad aparentemente también se le atribuyó a Samuel García Sepúlveda sin que en la resolución haya alguna explicación o justificación, por lo que debe resolver si es o no responsable.

Esto demuestra la existencia de una **incongruencia interna**, pues existen consideraciones contrarias entre sí en la resolución impugnada al no identificarse con plena claridad si atribuyó o no responsabilidad; así como la existencia de una **incongruencia externa**, pues no se expresaron las razones por las que la autoridad estimaba, en su caso, que el candidato no era responsable ni sujeto de sanción, a pesar de que fue expresamente denunciado y emplazado en el procedimiento, en ese sentido se debe resolver si Samuel García Sepúlveda es responsable o no.

En consecuencia, ante lo **fundado** del agravio de MORENA, **se modifica la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad responsable** se pronuncie sobre si Samuel García Sepúlveda es responsable o no de la comisión de alguna irregularidad que requiera ser sancionada.

7.4.7. Omisión de pronunciarse sobre la validez de la elección

Como último agravio de su demanda, Morena reclama que el Consejo General omitió pronunciarse respecto a la declaración de validez de la elección de la gubernatura de Nuevo León.

Desde la óptica del recurrente, la autoridad electoral nacional debió haber decretado la nulidad de los comicios, al actualizarse la causal prevista en el inciso c), Base VI, del artículo 41 constitucional.

El planteamiento es **infundado**.

En el artículo 41, Base VI, inciso a) y penúltimo párrafo, de la Constitución, se prevé que la Ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Conforme al texto constitucional, dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material; y se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Bajo ese mandato, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 78 Bis, regula aspectos de la nulidad de las elecciones federales y locales, reiterando en un primer momento los enunciados del precepto constitucional antes referido y adicionando que:



- A. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
- B. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
- C. Se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Por su parte, en su artículo 331, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León también dispone normas que prevén supuestos para decretar la nulidad de una elección del ámbito local, entre otras cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Federal, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La legislación local adiciona que sólo podrá ser declarada nula la elección en un Municipio, Distrito electoral o en el Estado cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Asimismo, añade que ningún partido podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Para hacer valer estas causas de nulidad, el ordenamiento electoral de la entidad en comento prevé, en el artículo 286, un medio de impugnación en vía jurisdiccional denominado juicio de inconformidad, a través del cual se pueden combatir, entre otras, la declaración de validez de la elección de Gobernador, Diputados o de Ayuntamientos, que realicen, respectivamente, la Comisión Estatal Electoral o las Comisiones Municipales Electorales y por consecuencia el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez correspondientes, por las causales de nulidad establecidas en esa Ley.

Conforme al artículo 276 de la Ley Electoral local, el Tribunal Electoral del Estado es un órgano independiente, autónomo y permanente; es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral para el control de la legalidad y con plenitud de jurisdicción en la resolución de los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales.

En términos del diverso artículo 291 del ordenamiento en cita, el juicio de inconformidad es competencia del pleno del Tribunal Electoral del Estado.

Ahora, en términos del artículo 41, Apartado B, corresponde al INE la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto para procesos electorales federales como locales.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE. En la ley se desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Por su parte, la Ley de Instituciones, en sus artículos 191 y 192, prevé a la existencia de procedimientos y quejas en materia de fiscalización, así como el órgano del INE y la creación de ordenamientos reglamentarios al respecto.



Así, el Consejo General del INE emitió el Reglamento de Procedimientos de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización con el objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

En lo que respecta a los efectos que pudiera tener la resolución de un procedimiento oficioso o de queja en materia de fiscalización, el Reglamento reenvía a la Ley General, y esta dispone, en su artículo 456 el catálogo de sanciones, entre ellas las que corresponden a las infracciones cometidas por los partidos políticos, a saber: la amonestación pública, la multa, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público, la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos graves, la cancelación del registro como partido político.

A partir del marco normativo antes dispuesto, es posible advertir que el reclamo formulado por el partido Morena carece de fundamento, pues conforme al sistema de nulidades y al régimen de fiscalización en materia electoral, la declaratoria sobre la validez o no de una elección no puede ser objeto de pronunciamiento en un procedimiento sancionador.

A través del régimen de fiscalización, lo que se pretende es dar certeza y transparencia en las cuentas, esto es, el origen de los recursos y su debido control, tutelando que la actividad de los entes políticos se desempeñe en apego a la legalidad, lo cual también trasciende a otros principios que regulan los procesos electorales, como el de equidad en la contienda.

Por su parte, el sistema de nulidades en materia electoral tiene como finalidad eliminar las circunstancias que afecten el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado, y por tanto, fungir como mecanismos que garantizan la autenticidad de las elecciones.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

No pasa inadvertido que, con la reforma constitucional de dos mil catorce, el régimen de fiscalización de los gastos en las elecciones y el sistema de nulidades de las mismas convergen en diversos aspectos, en tanto que el poder constituyente dispuso que una causa para invalidar comicios es el rebase del tope de gastos de campaña, el cual, conforme al sistema electoral mexicano, se verifica a través de los mecanismos de fiscalización. Asimismo, el uso de recursos de procedencia ilícita o de recursos públicos podría detectarse a través de la fiscalización de los ingresos y gastos de campaña correspondiente.

Sin embargo, el hecho de que el INE tenga a su cargo la revisión de los recursos utilizados en una contienda electoral no le otorga la competencia para realizar el pronunciamiento sobre la actualización de una causa de nulidad de los comicios que fiscaliza, pues como se ha dicho, ello corresponde a las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los medios de impugnación previstos como parte del sistema de nulidades.

Ello queda claro, por ejemplo, en la jurisprudencia 2/2018, de rubro: “NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN”, donde, para poder decretar la nulidad de la elección es necesario, entre otras condiciones, que exista la determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un cinco por ciento o más, por quien resultó triunfador en la elección y que la misma haya quedado firme; y que quien sostenga la nulidad de la elección, acredite que la violación fue grave, dolosa y determinante, esto, a través del medio de impugnación que para tal efecto establezca la legislación aplicable.

Bajo esa lógica, y como se explicó en el presente apartado, en acatamiento al mandato constitucional, el legislador neoleonés implementó en la legislación electoral de la entidad el juicio de inconformidad, el cual constituye la vía idónea para cuestionar la validez de una elección del ámbito local, siendo que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León es la autoridad primigeniamente competente para conocer y resolver el medio



y, en su caso, pronunciarse sobre la nulidad o validez de los comicios impugnados, esto sin perjuicio de que la decisión que tome pueda ser controvertida ante la Sala Regional Monterrey -tratándose de elecciones de diputaciones y ayuntamientos- o ante esta Sala Superior -cuando verse sobre la elección de la gubernatura-.

Consecuentemente, toda vez que el Consejo General del INE no es la autoridad competente para decretar la nulidad de la elección de la gubernatura de Nuevo León o pronunciarse sobre su validez dentro de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, es que se considera que dicho órgano central no incurrió en omisión alguna al resolver las quejas.

Asimismo, es importante señalar que la validez de la elección de la gubernatura de Nuevo León **es materia de otros medios de impugnación que debe resolver esta Sala Superior**, por lo que la devolución al INE en modo alguno implica que la autoridad administrativa electoral se deba pronunciar sobre la calificación de la elección de Samuel García Sepúlveda.

7.4.8. Vista ordenada por la autoridad responsable

En su escrito de demanda, el ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda solicita que, derivado de los agravios que plantea, se reconsidere la vista que el Consejo General del INE ordenó al Secretario de Ejecutivo del propio Instituto, dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

En ese sentido, atendiendo a la causa de pedir del señalado ciudadano, esta Sala Superior advierte que su motivo de inconformidad tiene su origen en que la autoridad responsable, sin justificar su determinación, determinó dar vista a la referida Fiscalía, sobre todo, porque considera que los hechos analizados no constituyen un ilícito, con lo que se transgrede el principio de presunción de inocencia.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

De todo lo anterior, se desprende que el problema jurídico que se presenta ante esta Sala Superior consiste en determinar si fue correcto o no que diera el Consejo General del INE ordenara dar vista a la señalada autoridad ministerial sobre los hechos que estudió, y si su decisión cumplió con la fundamentación y motivación exigida en el orden jurídico.

Este tribunal considera que los agravios del actor son esencialmente fundados y suficientes para dejar sin efectos la vista cuestionada, por los siguientes razonamientos.

A juicio de esta Sala Superior, el Consejo General del INE determinó, incorrectamente, dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Ello es así, en razón de que, este órgano jurisdiccional ya ha determinado que en términos generales, el dar vista a otra autoridad del orden penal es una facultad potestativa de las autoridades electorales²⁹, la cual tiene como fuente legal el artículo 222, segundo párrafo del Código Nacional de Procedimientos Penales que prevé que **“Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público”**.

Ahora bien, de la disposición de referencia, esta Sala Superior advierte que el orden jurídico exige como condiciones esenciales que deben cumplirse para que la autoridad determine válidamente dar vista a la autoridad ministerial competente, los siguientes:

- Que una autoridad, en ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de un hecho.
- Que el hecho encuadre en alguno de los supuestos descritos en la Ley como delito.

²⁹ Ver sentencia emitida en el expediente SUP-REC-165/2020.



En ese sentido, para considerar que una vista de esa naturaleza se encuentra debidamente fundada y motivada, la autoridad electoral, en ejercicio de su facultad potestativa, deberá informar y señalar a la autoridad competente:

- Las conductas específicas por las que determina dar la vista.
- Señalar el supuesto normativo presuntamente actualizado *-delito-*.
- Exponer las razones por las que considera que la conducta encuadra en la descripción normativa del tipo penal.

Así, cuando se cumpla con esos extremos, se presumirá que la vista ordenada se encuentra debidamente justificada, y en caso de que no ocurra así, se podrían generar actos de molestia indebidos a las personas implicadas, pudiendo afectar, incluso su derecho a la presunción de inocencia.

En el caso, según se ha señalado a lo largo de la presente ejecutoria, la autoridad responsable consideró que el partido político nacional Movimiento Ciudadano vulneró lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i), con relación al artículo 54, numeral 1 de la Ley de Partidos, en relación con el artículo 54, numeral 1, del propio ordenamiento, ya que incumplió la prohibición de recibir aportaciones en efectivo o en especie de entes no permitidos, en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Luego, procedió a calificar la falta como grave especial e individualizó la sanción a MC por el incumplimiento a la prohibición de recibir aportaciones en efectivo o en especie de entes no permitidos, ello, a partir del estudio de los elementos normativos correspondientes.

Por último, señaló que “Adicionalmente, esta autoridad electoral considera que ha lugar a dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente.”.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

Como se advierte, la determinación de la autoridad responsable se circunscribió al análisis de una falta de naturaleza administrativa en materia de fiscalización de los ingresos y egresos ejercidos por el señalado partido político.

Ello porque, la materia de estudio se circunscribió a verificar si se observaron las reglas relacionadas con los sujetos que pueden realizar aportaciones para el desarrollo de sus actividades y si cumplió con su obligación de comprobar que efectivamente provinieran de personas y bajo las modalidades permitidas en la Ley o si estas fueron indebidamente aceptadas.

Como se advierte, el Consejo General del INE no señaló en manera alguna las razones, motivos y fundamentos en que sustentó su determinación de ordenar la referida vista.

Además, esta Sala Superior no advierte la manera en que los hechos y conductas que analizó la autoridad responsable pudieran encuadrar en alguna de las atribuciones que deben desplegarse por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Por ello, si la autoridad responsable se abstuvo de fundar y motivar su determinación de dar vista a la autoridad ministerial especializada, y este órgano jurisdiccional no advierte, de oficio, que de la determinación cuestionada se derive algún elemento a partir del que pueda desprenderse algún supuesto que actualice la competencia de la referida autoridad, lo procedente es dejar sin efectos la vista de referencia.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes, en los términos apuntados en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución impugnada en lo relativo a las consideraciones y la sanción impuesta exclusivamente a Movimiento Ciudadano.



TERCERO. Se **modifica** la resolución impugnada para **dejar sin efectos** la vista ordenada a la Fiscalía Especializada en Delitos electorales y para el **efecto** de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se pronuncie sobre la responsabilidad de Samuel Alejandro García Sepúlveda.

CUARTO. Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para que emita Lineamientos en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien da fe de que la presente 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.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-397/2021 Y SUS ACUMULADOS SUP-RAP-406/2021 Y SUP-JDC-1273/2021, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1 Con el debido respeto que nos merecen las Magistradas y los Magistrados, formulamos el presente voto particular, porque no compartimos las consideraciones que sustentan la decisión mayoritaria respecto a dos temáticas que aborda la ejecutoria, en las que se determina:

- Estimar como **fundado** el agravio que plantea MORENA en relación con la incongruencia de la resolución controvertida en cuanto a la responsabilidad de Samuel Alejandro García Sepúlveda respecto a los hechos materia de la presente controversia.
- Ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita lineamientos que establezcan reglas claras para que los partidos políticos las implementen en sus operaciones para evitar la captación de recursos de fuentes prohibidas por la ley.

2 Lo anterior, puesto que, a nuestro parecer, lo que correspondía era declarar infundado el agravio de MORENA, en los términos que fueron planteados en el proyecto que inicialmente fue puesto a la consideración del pleno de la Sala Superior.

3 De igual forma, porque consideramos que resulta innecesaria la emisión de lineamientos ante la existencia de un marco jurídico que, por un lado, exige a los partidos el deber de conocer la fuente de los recursos derivados de su financiamiento privado y, por otro, también regula la forma y términos para la comprobación de dichos recursos.



A. Incongruencia de la resolución controvertida respecto a la responsabilidad de Samuel Alejandro García Sepúlveda

i. Motivos del disenso

- 4 En la sentencia mayoritaria se determinó procedente reenviar el presente asunto al Instituto Nacional Electoral, a fin de que dicha autoridad se pronuncie sobre la responsabilidad de Samuel Alejandro García Sepúlveda.
- 5 Lo anterior, a partir de considerar que si en el procedimiento administrativo en materia de fiscalización, la autoridad responsable tuvo por acreditada su responsabilidad en los hechos denunciados, debió pronunciarse sobre los alcances de su participación y, a partir de ese momento, aplicar la sanción correspondiente.
- 6 Lo cual, en estima de la mayoría denota una incongruencia de la resolución controvertida, ya que el Instituto Nacional Electoral no ejerció sus facultades de investigación de forma exhaustiva, pues si bien, tuvo por acreditada la participación del candidato, lo cierto es que al momento de imponer la sanción fue omisa en pronunciarse al respecto.
- 7 En el caso, nos apartamos de dicha conclusión, pues consideramos que en el caso, no se encuentra justificado remitir de nueva cuenta el asunto a la autoridad responsable, a fin de que se pronuncie de manera fundada y motivada sobre la presunta responsabilidad del candidato, pues como en su momento se propuso al Pleno, en ninguna de las fases del procedimiento se acreditó la participación del candidato en la irregularidad consistente en la triangulación de los recursos detectada por la responsable.

ii. Justificación del disenso

- 8 En efecto, del análisis al escrito de la demanda presentada por MORENA, es posible advertir que dicho instituto político adujo que, a pesar de encontrarse acreditada la participación del ciudadano Samuel García Sepúlveda en el uso de recursos económicos de origen prohibido para su

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

campaña, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no le impuso sanción alguna, por lo cual, debía emitirse un pronunciamiento sobre su presunta responsabilidad en la triangulación de los recursos analizado en la ejecutoria.

- 9 Al respecto, estimamos que si bien del análisis de la resolución controvertida, se advierte que, efectivamente la responsable no realizó pronunciamiento alguno en relación con la presunta responsabilidad del candidato, lo cierto es que dicha circunstancia no actualiza la incongruencia del fallo reclamado.
- 10 Ello es así, ya que el quejoso se abstuvo de aportar alguna prueba a partir de la que pudiera desprenderse, cuando menos un indicio de que el candidato Samuel Alejandro García Sepúlveda participó o tuvo alguna intervención en los actos y operaciones dirigidos a fondear las cuentas de Movimiento Ciudadano.
- 11 A pesar de la falta de pruebas, la autoridad administrativa electoral se avocó a desplegar sus facultades de investigación y comprobación, sin que, las desahogadas durante el procedimiento se obtuviera alguna evidencia de la participación directa o indirecta del candidato en las conductas denunciadas, ni tampoco alguna, a partir de la que fuera posible desprender una línea de investigación para corroborar su participación en los hechos.
- 12 Sobre el particular, es indispensable señalar que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización iniciados a instancia de parte requieren la presentación de elementos de prueba mínimos, a partir de los cuales se desprenda, cuando menos, de manera indiciaría la existencia de la irregularidad.
- 13 Lo anterior, en términos de lo dispuesto en el artículo 29, párrafo 1, fracción V, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en el que se señala la carga probatoria que deben acreditar los denunciados, cuando pretenden que se investigue y sancione una conducta que consideren contraria al orden jurídico, precisando que, esos



medios de convicción deberán de soportar sus aseveraciones, señalando aquellas que se encuentren en poder de alguna autoridad y que no estén a su alcance.

- 14 En efecto, en el caso, el procedimiento sancionador, se inició con motivo de la queja presentada por los partidos Verde Ecologista de México y Acción Nacional en contra de Movimiento Ciudadano y Samuel García Sepúlveda, derivado de las supuestas donaciones realizadas por la familia del candidato y por la omisión de informar en los gastos de precampaña los recursos provenientes de financiamiento privado.
- 15 Ahora bien, una vez desahogadas las distintas etapas del procedimiento, la autoridad responsable procedió a analizar la temática aducida en las quejas, concluyendo lo siguiente:
- Samuel Alejandro García Sepúlveda reconoció de manera espontánea y pública la captación de aportaciones en efectivo por parte de miembros de su familia en beneficio de su candidatura.
 - Se acreditó que la realización de las transferencias en efectivo realizada por familiares del candidato no provenía de recursos propios, sino de las personas morales denominadas: Firma Jurídica y Fiscal Abogados S.C., Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C. y SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S.A. de C.V.
 - En consecuencia, concluyó que había existido una triangulación de recursos por parte de dichas empresas hacia diversos familiares del candidato con el fin de realizar aportaciones a Movimiento Ciudadano.
 - La autoridad responsable concluyó que las operaciones realizadas por las personas morales eran extraordinarias puesto que la transferencia de recursos a personas físicas no se llevaba a cabo de manera periódica.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- En consecuencia, consideró que las transacciones descritas eran actos de simulación, que consistieron en aparentar la transferencia de recursos entre las personas morales a las personas físicas derivado de un vínculo familiar de los socios con los beneficiados, quienes a su vez lo transfirieron a Movimiento Ciudadano.

16 A partir de lo anterior, la responsable estimó que la transferencia de los recursos que fondearon las cuentas de Movimiento Ciudadano se había realizado por conducto de interpósitas personas, de la siguiente manera:

Persona Física	Monto
Bertha Silvia Sepúlveda Andrade (madre del candidato)	\$11,600,000.00
Silvia Catalina García Sepúlveda (hermana del candidato)	\$1,586,500.00
Roberto Miguel García Sepúlveda (hermano del candidato)	\$840,000.00
TOTAL	\$14,026,500.00

17 De ahí que, dada la acreditación de los hechos señalados, la responsable estimó que las referidas personas físicas, debían calificarse como *testaferros* toda vez que la conducta materializada por su conducto no representó un efecto directo en sus atributos como personas, pero que el beneficio sí repercutió en el partido político.

18 En consecuencia, la autoridad fiscalizadora determinó imponerle una sanción a Movimiento Ciudadano, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponde a dicho instituto político por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes hasta alcanzar la cantidad de \$28,053,000.00 (veintiocho millones cincuenta y tres mil pesos 00/100 M.N.), que corresponde al doscientos por ciento del monto involucrado.

19 Como se observa, en nuestro concepto, si bien se tuvo por acreditada la conducta denunciada por cuanto hace a Movimiento Ciudadano, familiares del candidato, así como diversas personas morales, en ninguna de las partes del procedimiento sancionador se acreditó la participación directa del



candidato denunciado en la triangulación de los recursos que fueron aportados a su campaña electoral.

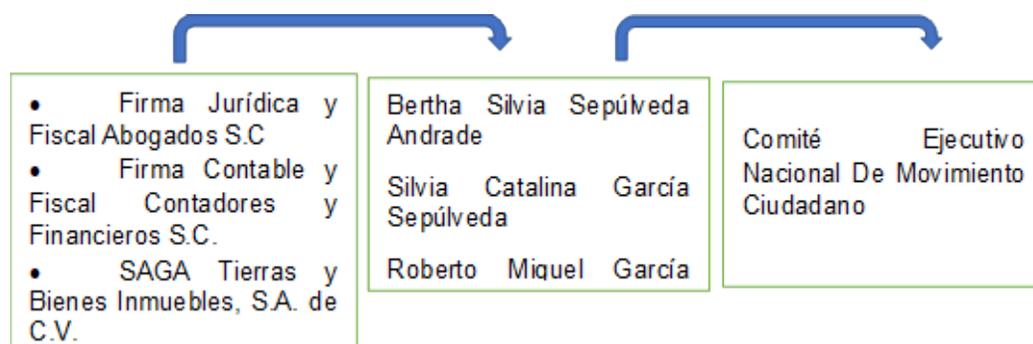
- 20 De igual forma, tampoco se acreditó la existencia de algún elemento probatorio que lo incriminara, ni mucho menos que evidenciara de manera plena su participación en la triangulación de los recursos financieros motivo de la investigación.
- 21 Al respecto, debemos señalar que el derecho fundamental a la prueba consiste en la exigencia al juez del aseguramiento, admisión, práctica y valoración de las pruebas presentadas con el fin de generar la formación de la verdad sobre los hechos.
- 22 Lo anterior, implica que, a fin de no imponer cargas imposibles, la autoridad jurisdiccional debe apreciar de manera detenida e integral los hechos materia de la prueba y, a partir de ello, determinar la proximidad de las partes en las conductas sancionadas y, con ello, imponer la sanción correspondiente.
- 23 Ello es así, pues si bien en asuntos como el que nos ocupa, las autoridades instructoras despliegan una serie de actos tendentes a la acreditación de los hechos, deben hacer lo necesario para alcanzar dicho fin, allegándose de los elementos probatorios necesarios para demostrar la participación de las y los involucrados.
- 24 En ese sentido, si en el caso, no se advirtió la participación de Samuel Alejandro García Sepúlveda en la triangulación de los recursos motivo de la denuncia, ni tampoco se presentó prueba alguna que dé cuenta de ello, es evidente que no existe motivo alguno para reponer el procedimiento respectivo.
- 25 Por el contrario, como en su momento se propuso, la responsabilidad acreditada fue exclusiva de Movimiento Ciudadano quien destinó la cantidad de 6,862,965.83 (seis millones ochocientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y cinco pesos 83/100 M.N.) pesos, a la campaña del

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

otrora candidato a Gobernador de Nuevo León por el partido Movimiento Ciudadano, provenientes de personas morales, que son entes prohibidos por la legislación electoral.

26 Asimismo, por cuanto hace a los \$7,163,534.17 (siete millones ciento sesenta y tres mil quinientos treinta y cuatro 17/100 M.N.) pesos restantes, concluyó que habían sido transferidos de manera directa a su Comité Ejecutivo Nacional para su disposición.

27 A nuestro modo de ver, es evidente que en el caso no se encuentra acreditada la participación del candidato en la triangulación de los recursos provenientes de entes prohibidos, ya que las consecuencias directas del procedimiento sancionador derivaron de las acciones realizadas por personas distintas a éste, tales como:



28 Por lo anterior, consideramos que, si en el caso, no existe elemento de prueba que acredite la participación del ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda en la conducta sancionable, al ser ajeno a la reiterada triangulación de los recursos que fueron captados y utilizados por Movimiento Ciudadano, es evidente que no existe razón alguna para reenviar de nueva cuenta el asunto ante la autoridad responsable, a fin de que se pronuncie sobre su supuesta culpabilidad, pues tal como lo hemos expuesto, no existen diligencias o medios probatorios que acrediten su participación en los hechos sancionados.

29 En ese sentido, desde nuestra perspectiva y a partir de los elementos que obran en autos, consideramos que reenviar el asunto a la autoridad administrativa, a fin de que la responsable se pronuncie de nueva cuenta



sobre la responsabilidad del entonces candidato, aun sin la existencia de elementos válidos para incriminarlo, se trastoca el derecho de seguridad jurídica de la citada persona, al sujetarlo a un procedimiento en el cual, no se encuentra acreditada su participación de manera directa.

- 30 Lo anterior, pues como lo evidenciamos, la autoridad fiscalizadora acreditó la conducta infractora únicamente respecto de entes ajenos al candidato, quienes mediante la triangulación de operaciones beneficiaron de manera directa a Movimiento Ciudadano.

B. Emisión de Lineamientos

i. Motivos del disenso

- 31 Como lo adelantamos, nos apartamos del criterio mayoritario de ordenar al Instituto Nacional Electoral que lleve a cabo diversas acciones encaminadas a la emisión de lineamientos que dispongan reglas claras para que los partidos políticos las implementen en sus operaciones para evitar la captación de recursos de fuentes prohibidas por la ley. Este disenso obedece a dos razones fundamentales.
- 32 En primer lugar, porque el marco jurídico electoral en materia de financiamiento exige a los partidos el deber de conocer la fuente de los recursos derivados de su financiamiento privado, lo que conlleva la obligación implícita de verificar la fuente lícita de las aportaciones de recursos que reciban de militantes y simpatizantes.
- 33 En segundo, porque el Reglamento de Fiscalización desarrolla todo un entramado de reglas para la comprobación de la captación de recursos de las fuentes en comento, en las que se exige la presentación de diversa información y documentación para verificar la fuente de las aportaciones de recursos hechas a los partidos políticos.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

ii. Marco jurídico

34 En la Constitución General³⁰, se establecen las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y se prevé que tanto las constituciones como las leyes de los estados en materia electoral, en cuanto al financiamiento de los partidos, deberán garantizar que:

- Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- Se fijen criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales.
- Se establezcan los montos máximos de las aportaciones de su militancia y simpatizantes.

35 De esa forma, nuestra Carta Magna establece un sistema mixto de financiamiento, público y privado, debiéndose entender por el primero, las subvenciones que el Estado otorga a los partidos políticos, en tanto que, el financiamiento privado es el que proviene de fuentes diversas al erario, como lo son la militancia, simpatizantes, precandidaturas, candidaturas, así como de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

36 En tal sentido, en el artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone que los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, a través de diversas modalidades, como son, el financiamiento por la militancia y de simpatizantes.

37 El financiamiento privado sirve para que el partido político obtenga recursos adicionales, hasta los montos máximos establecidos en la legislación aplicable y conforme con el principio de preeminencia de los recursos

³⁰ Artículos 41, párrafo tercero, Bases I, y II, y 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



públicos sobre los privados, en aras de salvaguardar la independencia y equidad entre los actores políticos.

- 38 Asimismo, en el artículo 39, numeral 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que en los estatutos de cada partido político se deberán prever los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán.
- 39 Adicionalmente, en el artículo 53, numeral 1, de la Ley en cita se establece que los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes: i) financiamiento por la militancia, ii) financiamiento de simpatizantes, iii) autofinanciamiento y iv) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- 40 En tanto que, en el artículo 54, numeral 1, de la Ley de Partidos se señala que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:
- a. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y en la Ley;
 - b. Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno de la Ciudad de México;
 - c. Los organismos autónomos federales, estatales y gobierno de la Ciudad de México;
 - d. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - e. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - f. Las personas morales, y
 - g. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- 41 Lo anterior, es coincidente con lo dispuesto en el diverso 25, numeral 1, inciso i), del mismo cuerpo normativo, en cuanto a que los partidos políticos tienen la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos.
- 42 De esa forma, nos encontramos ante otra limitante absoluta, consistente en que los partidos políticos, en ninguna circunstancia pueden recibir aportaciones por parte de entes impedidos por la Ley.
- 43 Enseguida, tenemos que en el artículo 56, numeral 1, de la Ley de Partidos se establecen diversas modalidades del financiamiento privado, entre otras:
- a. Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;
 - b. Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
 - c. Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los Procesos Electorales Federales y Locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.
- 44 Ahora bien, atendiendo en lo que interesa en el presente asunto, en el artículo 56, numeral 2, inciso a), de la Ley de Partidos, así como 123, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, se establece que, para el caso de las aportaciones de militantes, el límite anual será del dos por ciento del financiamiento público, otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.



- 45 Asimismo, en el artículo 123, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, se dispone que, para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los Procesos Electorales Federales, será el diez por ciento del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior.
- 46 En los artículos 56, numeral 2, inciso c) y 43 inciso c) de la citada Ley, así como 98, numeral 1, y 123, numeral 1, inciso c) del Reglamento de Fiscalización, se dispone que cada partido político, a través del órgano previsto en su normativa interna, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes.
- 47 Por su parte, en el artículo 56, numeral 2, inciso d), de la Ley de Partidos, así como el artículo 123, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización, se señala que las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.
- 48 Con relación a lo dispuesto en el artículo 56, párrafo 2, inciso b) y d), de la Ley en cita, las aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales se podrán realizar tomando en consideración el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, así como el límite individual anual de simpatizantes sobre el punto cinco por ciento del tope ya señalado.
- 49 Aquí cabe precisar que, conforme al criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 6/2017³¹, en relación con el artículo 56 de la Ley de Partidos, resulta inconstitucional limitar a los partidos políticos para recibir aportaciones de simpatizantes únicamente durante los procesos electorales federales y locales.

³¹ Jurisprudencia 6/2017. APORTACIONES DE SIMPATIZANTES A PARTIDOS POLÍTICOS. ES INCONSTITUCIONAL LIMITARLAS A LOS PROCESOS ELECTORALES.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

50 De forma tal que, aun quienes están en posibilidad de financiar a partidos políticos y candidatos encuentran limitantes cuantificativas, pues atendiendo a los montos de financiamiento público, o a los respectivos topes de gastos de campaña pueden realizar aportaciones, pero solo dentro de los porcentajes señalados.

iii. Justificación del disenso

51 En la Constitución General, se establecen las bases en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, que incluye la que expresamente señala que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.

52 En ese sentido, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. Dicho principio de prevalencia –*también conocido como preeminencia*– se establece como una medida de control constitucional a efecto de restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos.

53 Ahora bien, como quedó expuesto en el marco jurídico contenido en la propuesta inicial del proyecto, los partidos políticos como garantes del orden jurídico en materia electoral, tienen el deber de acatar las reglas desarrolladas por el legislador para garantizar la base constitucional de que prevalezca el financiamiento público sobre el de origen privado³².

54 Entre las referidas reglas está comprendida la prohibición de que determinados entes jurídicos, entre ellos las personas morales, realicen aportaciones a los partidos políticos, por sí o por interpósita persona y en ninguna circunstancia³³.

³² Artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos

³³ Artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos.



- 55 En ese sentido, el legislador estimó necesario imponer de forma expresa la **obligación a los partidos políticos de rechazar** toda clase de apoyo económico, entre otros, proveniente de cualquiera de las personas que las leyes prohíban financiarlos³⁴.
- 56 Con base en estas bases jurídicas, es dable concluir que el propósito del legislador ordinario es el respeto absoluto por parte de los partidos políticos, de abstenerse de recibir aportaciones provenientes de un conjunto de entes con impedimento expreso, entre los que están comprendidas las personas morales.
- 57 De esa forma, si bien el sistema de financiamiento mixto (con prevalencia pública), otorga el derecho a los partidos políticos de allegarse de recursos privados *—a través del otorgamiento de recursos financieros por parte de ciudadanos libres—*³⁵; lo cierto es que dicha facultad no puede dar lugar a la injerencia de intereses ajenos a los de la sociedad.
- 58 De este modo, se advierte que los partidos políticos tienen el deber de ajustar su actividad a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que la obligación de rechazar aportaciones por parte de entes impedidos necesariamente conlleva a que dichos institutos políticos lleven a cabo todas las acciones o implementen medidas para asegurar el origen legítimo de los recursos que recibe.
- 59 Ello es así, porque ante la existencia previa de una regla expresa que obliga a los partidos políticos rechazar aportaciones de personas morales, a través de interpósita persona, implica el deber de verificar la fuente lícita de los recursos, a fin de garantizar el respeto absoluto al principio de legalidad.

³⁴ Artículo 25, numeral 1, inciso i), de la Ley de Partidos.

³⁵ Artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos.

1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

a) Financiamiento por la militancia;

b) Financiamiento de simpatizantes;

c) Autofinanciamiento, y

d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- 60 De tal forma, los partidos políticos al conocer la obligación de rechazar aportaciones de entes impedidos para ello tienen el deber de asegurarse de la legitimidad de recursos aportados para cerciorarse que los mismos no provengan de personas morales, en atención a los principios de certeza y transparencia que rigen la materia de fiscalización.
- 61 En este contexto, al existir una norma que expresamente constriñe a los partidos políticos a rechazar aportaciones, se deriva la carga para éstos de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha prohibición, por lo que no se requiere el desarrollo de normas para instrumentar la forma en cómo los institutos políticos deben cumplir con sus obligaciones.
- 62 Además, en la normativa electoral de la materia, relativa a la fiscalización del origen del financiamiento privado de los partidos políticos, contempla ya reglas claras y específicas para el reporte y comprobación de las aportaciones que reciben de su militancia.
- 63 En efecto, en el Libro Segundo “De la Contabilidad”, Título IV, Capítulo 4, Sección 1, Apartado 1 del Reglamento de fiscalización se establecen una serie de reglas claras y específicas, respecto al origen de los ingresos de los partidos políticos, como que todas las operaciones deberán estar sustentadas con la documentación original, y ser reconocidos y registrados en su contabilidad cuando lo reciban.
- 64 En cuanto a las aportaciones que reciban los partidos políticos, en el artículo 98 del Reglamento de fiscalización se dispone que la persona responsable de finanzas deberá informar a la Comisión, durante los primeros quince días hábiles de cada año, los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales de los precandidatos y candidatos que aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.
- 65 Aunado a ello, en el artículo 99 del citado ordenamiento establece la forma en que se llevará a cabo la determinación del financiamiento privado, esto



es sus límites; los controles de folios respecto de las aportaciones y los datos que deben incluir.

66 En tanto que, en el subsecuente apartado 3 del citado ordenamiento se desarrolla el control que deberán tener los sujetos obligados respecto de los ingresos en efectivo, es decir, cómo deberá ser su depósito, el manejo de las cuentas bancarias, la conciliación de los estados de cuenta, así como la documentación que deben acompañarse a las pólizas de ingresos, entre otros:

- a) El original de la ficha de depósito o comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino, y
- b) El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.

67 En específico, en el artículo 104 del Reglamento de la materia se establecen una serie de reglas sobre la forma en que deberá llevarse el control de las aportaciones de aspirantes, y en el 104 Bis las aportaciones de militantes y simpatizantes.

68 Esto es, que las aportaciones que realicen los militantes o simpatizantes deberán ser de forma individual y de manera directa al órgano responsable del partido y en las cuentas cuya apertura se realizó exclusivamente para estos recursos, y que, en ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.

69 Por último, en el apartado 4 de la citada Sección y Capítulo, la autoridad nacional fiscalizadora desarrolló una serie de reglas y controles respecto del financiamiento que reciben los sujetos obligados a través de aportaciones en especie.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- 70 Conforme a todo lo anterior, podemos corroborar que ya existe un entramado normativo robusto en materia de financiamiento privado, en específico respecto de aportaciones de militantes y simpatizantes, así como una serie de reglas contables que permiten a la autoridad electoral tener certeza sobre el origen de los recursos.
- 71 De esta forma, se puede advertir que con la información y documentación que actualmente exige el marco jurídico para la rendición de cuentas genera la presunción fundada de que los recursos aportados por militantes forman parte de su patrimonio, en el entendido de que dicha presunción podrá vencerse cuando en ejercicio de facultades de fiscalización o investigación, sea comprobado que su origen realmente es de una fuente prohibida por la ley.
- 72 Aunado a ello, también existe la posibilidad de que los partidos políticos adopten o diseñen procedimientos administrativo-contables internos y particulares, que les permitan cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, entre ellas, la de rechazar aportaciones de entes prohibidos por el ordenamiento electoral.
- 73 Esto es, atendiendo a sus propias necesidades y dinámicas, y a fin de cumplir a cabalidad con las limitaciones y restricciones de Ley, los sujetos obligados en materia de fiscalización cuentan con la posibilidad de solicitar información adicional que les permita advertir el origen cierto de las aportaciones que reciban.
- 74 Sobre todo, porque son los propios partidos los que, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación, cuentan con la posibilidad de implementar la manera en que pueden exigir a sus afiliados, militantes y simpatizantes, el cumplimiento a las normas que rigen los procesos electorales, entre ellas, las atinentes al financiamiento de sus campañas.
- 75 Bajo el contexto argumentativo expuesto, consideramos prudente apartarnos de la decisión mayoritaria consistente en ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que proceda a emitir lineamientos



dirigidos a instrumentar lo relativo a la verificación del origen de los recursos que sus militantes les aporten para la consecución de sus fines.

- 76 Es por ello que, desde nuestra óptica, la normativa en que se regulan las aportaciones de militantes, afiliados y simpatizantes a los partidos políticos, así como las prohibiciones en esa materia es clara y no requiere de instrumentación alguna.
- 77 Además, sobre estas mismas bases, tampoco compartimos la determinación mayoritaria por la que se señala que las manifestaciones vertidas por Movimiento Ciudadano en su recurso de apelación son intrascendentes al haberse acreditado la triangulación de recursos emanados de personas morales que finalmente fondearon las cuentas de ese partido político.
- 78 Ello es así, porque en nuestra opinión, esa consideración es incongruente.
- 79 En efecto, consideramos que, para que la autoridad administrativa electoral pueda válidamente imponer sanciones relacionadas con la comprobación de los ingresos y gastos de los partidos políticos, debe estar plenamente acreditado que el sujeto obligado incumplió con sus obligaciones en materia de fiscalización y rendición de cuentas.
- 80 En ese sentido, para determinar un incumplimiento, es necesario que el partido político, en su calidad de sujeto obligado, haya estado en posibilidad de tener conocimiento de la irregularidad, lo que necesariamente exige que cuente con los instrumentos para ello.
- 81 Atendiendo a lo previamente señalado, consideramos que el partido contaba con los elementos normativos suficientes para conocer el verdadero origen del dinero que recibió de las tres personas que presuntamente hicieron aportaciones para el desarrollo de sus actividades, sin embargo, no implementó acción alguna dirigida a ello, de ahí que su omisión de actuación permita considerarlo como responsable de la falta atribuida.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS

- 82 Ahora bien, consideramos que, si el partido mencionado decidió no ejercer su facultad para desplegar acciones dirigidas a conocer el origen de los recursos, se encontraba vinculado a rechazarlas, precisamente porque su obligación consiste en que todos los recursos que reciba provengan de fuentes legalmente permitidas.
- 83 En ese sentido, siguiendo la lógica del criterio mayoritario, ante la inexistencia de normas instrumentales cuya aplicación hubiera posibilitado al partido Movimiento Ciudadano verificar el origen de los recursos que recibió, resulta evidente que no se le podría fincar responsabilidad alguna, sobre todo, porque ante la autoridad fiscalizadora electoral, presentó la totalidad de la documentación exigida en la normativa para acreditar que se trató de aportaciones válidas.
- 84 Además, de seguir la línea aprobada por la mayoría, tampoco se podría acreditar que existió dolo en la comisión de la conducta, ya que la ausencia de un procedimiento que le permitiera verificar la fuente real de los recursos que recibió, se traduciría en un impedimento para poder afirmar que conocía o estuvo en condiciones de conocer que provenían de entes prohibidos en la legislación electoral.
- 85 Conforme a lo anterior, consideramos que la incongruencia de la decisión mayoritaria estriba en que se tuvo por acreditada la falta, a pesar de que el partido entregó la documentación señalada en la normativa para comprobar las aportaciones que recibió y desde la óptica mayoritaria, no existía una base jurídica para que el partido pudiera verificar el origen de los recursos correspondientes.
- 86 En ese sentido, si en la sentencia mayoritaria se sostiene que no existe la normativa instrumental para que los partidos se cercioren del origen de los recursos que recibe como aportaciones, no se le podía exigir a Movimiento Ciudadano que se asegurara de algo para lo que no contaba con las herramientas mínimas y, por ende, tampoco se le podía responsabilizar y sancionar por no llevar a cabo comprobaciones no regladas.



- 87 En otras palabras, la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior –*de manera incongruente*– le otorga la razón al partido recurrente de que no existe normativa vigente, cuya aplicación, le hubiese permitido conocer el verdadero origen de los recursos; sin embargo, se determina su responsabilidad sobre la base de que el Instituto Nacional Electoral, quien sí cuenta con las facultades de investigación, demostró que provenían de personas morales.
- 88 En suma, el sistema jurídico vigente otorga a los partidos políticos los elementos necesarios para conocer la fuente de los recursos que recibe como aportaciones de sus simpatizantes y utiliza en sus actividades, por lo que resultaba innecesario vincular al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a emitir lineamientos para aspectos que pueden válidamente instrumentarse por los partidos políticos en ejercicio de su derecho de autodeterminación.

C. Conclusión

- 89 Al tenor de las consideraciones expuestas en los apartados que anteceden, es que consideramos que la resolución controvertida debía confirmarse en sus términos ya que conforme a las pruebas aportadas por los quejosos y las recabadas por la propia autoridad responsable (en su investigación original y la derivada de lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-171/2021 y acumulados) no se desprende elemento a partir del cual pudiera fincarse responsabilidad al candidato denunciado; y porque resultaba innecesario ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la emisión de lineamientos para que los partidos políticos implementen reglas para evitar la captación de recursos de fuentes prohibidas por la ley.

- 90 Por tales razones es que formulamos el presente **voto particular**.

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.

SUP-RAP-397/2021 Y ACUMULADOS