

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-26/2021

RECURRENTE: DAVID MUÑOZ
DOMÍNGUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIADO: GERARDO RANGEL
GUERRERO Y LIZBETH BRAVO
HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil veintiuno.

El Pleno de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** –en lo que fue materia de impugnación– la resolución **INE/CG/196/2021**, de conformidad con lo siguiente.

GLOSARIO

Actor o Recurrente	David Muñoz Domínguez
Autoridad o Consejo responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen	Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos a diputaciones correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2020-2021
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Resolución impugnada	Resolución INE/CG/196/2021 , emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos para el desarrollo

de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos a diputaciones correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2020-2021

Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglamento Interno	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sistema o SIF	Sistema Integral de Fiscalización
Tribunal Electoral o TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UMA	Unidad de Medida y Actualización
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes.

I. Resolución impugnada. El veinticinco de marzo del año en curso, el Consejo General aprobó el Dictamen y la Resolución impugnada, en la que, entre otras cuestiones, impuso al Recurrente una sanción pecuniaria.

II. Recurso de apelación.

- 1. Demanda.** El dos de abril de la anualidad que transcurre, el Recurrente presentó recurso de apelación ante la Autoridad responsable.
- 2. Remisión y turno.** El ocho de abril siguiente fue remitido a esta Sala Regional el medio de impugnación, por lo que mediante proveído de misma fecha el Magistrado Presidente ordenó integrar el recurso **SCM-RAP-26/2021** y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- 3. Radicación y Admisión.** El doce de abril de la anualidad en curso, el Magistrado Instructor acordó la radicación del recurso en su ponencia, mientras que el catorce de abril siguiente, admitió a trámite la demanda.



4. Cierre de instrucción. El veintiséis de abril, al no existir diligencias pendientes por desahogar, el Magistrado instructor ordenó cerrar la etapa de instrucción, quedando los autos del expediente en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un ciudadano, por su propio derecho, para controvertir la resolución en la que el Consejo responsable le impuso una sanción pecuniaria derivada de la revisión del informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo de la ciudadanía como aspirante a la candidatura independiente a la diputación federal por el 11 distrito en Venustiano Carranza, Ciudad de México; supuesto normativo competencia de este órgano jurisdiccional, en virtud del acuerdo delegatorio emitido por Sala Superior, el cual se encuentra relacionado con una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso a); 192, párrafo primero; y 195, fracción XIV.

Ley de Medios. Artículos 40, numeral 1, inciso b); y 44, numeral 1, inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017,¹ emitido por el Consejo General, mediante el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

Acuerdo General 1/2017,² en el cual la Sala Superior determinó que los medios de impugnación que se encontraran en sustanciación a esa fecha, así como aquellos que se presentaran contra los dictámenes y resoluciones emitidos por el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes correspondientes a la revisión de los informes de ingresos y gastos serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa atinente, siempre que estuvieran vinculados a temas del ámbito estatal.

Así, se decidió delegar a las Salas Regionales la competencia para resolver, en su integridad, las cuestiones de procedencia, fondo, así como de cualquier otra naturaleza en este tipo de asuntos.

En consecuencia, se estima aplicable el aludido acuerdo general pues, en efecto, se trata de la imposición de una sanción derivada de un ejercicio de fiscalización en la Ciudad de México, respecto de la obtención de apoyo para la candidatura a una diputación federal.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, numeral 1, 40, 42, y 45, de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente.

I. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Autoridad responsable; en ella el Actor asentó su nombre y firma autógrafa. Igualmente identificó la resolución controvertida y la autoridad a la que se le imputa; expuso

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2017.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2017.



los hechos y agravios en que basa la impugnación, así como los preceptos legales presuntamente violados.

- II. **Oportunidad.** La demanda fue presentada oportunamente, pues la Resolución impugnada se notificó al Recurrente el **veintinueve de marzo del año en curso**, por lo que el plazo para su presentación transcurrió **del treinta de marzo al dos de abril** siguiente. Luego, si la demanda se presentó precisamente el **dos de abril**, es indudable que se interpuso dentro del plazo mencionado.
- III. **Legitimación e interés jurídico.** El Actor se encuentra legitimado para interponer el recurso, por tratarse de un ciudadano que acude por su propio derecho a controvertir una determinación emitida por el Consejo General, mediante la cual le impuso una sanción pecuniaria, la cual considera violatoria de su esfera jurídica.
- IV. **Definitividad.** A juicio de esta Sala Regional, este requisito debe tenerse por satisfecho, pues no existe un diverso medio de impugnación que le permita al Accionante cuestionar la sanción económica que le fue impuesta por el Consejo General, pues contra tales determinaciones procede el recurso de apelación.

Consecuentemente, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de apelación y no advertirse la actualización de causa de improcedencia o sobreseimiento alguna, lo conducente es realizar el estudio de fondo del asunto.

TERCERO. Síntesis de agravios, pretensión, controversia, metodología y resumen de la Resolución impugnada.

A. Síntesis de agravios.

Contra la Resolución impugnada, el Actor endereza los siguientes agravios.

1. Relacionados con la inexistencia de la infracción:

- a) Que la supuesta infracción no pudo haberse presentado, habida cuenta que el contrato de apertura de la cuenta bancaria es un requisito indispensable para la obtención de la calidad de aspirante, en términos de lo previsto en el artículo 368, numeral 4, de la Ley Electoral.
- b) Que subsanó en tiempo y forma el requerimiento derivado del oficio de errores y omisiones, lo que a su juicio quedó aclarado durante la audiencia de confronta, luego de la cual envió la documentación vía correo electrónico a la UTF, cuya recepción fue confirmada por ésta.

2. Relacionados con la individualización de la sanción:

- a) Que la cuantificación de la capacidad económica resulta inequitativa, pues se basa en la información aportada por las propias personas aspirantes, de modo que si aquellas no presentaron dicha información, ante la imposibilidad de cuantificar su capacidad económica se les sancionó con una simple amonestación pública.

B. Pretensión, controversia y metodología.

De los agravios expuestos, se advierte que la pretensión del Recurrente es que se revoque la Resolución impugnada y, en consecuencia, se deje sin efectos la sanción que le fue impuesta; en tal virtud, la controversia consiste en verificar si la Resolución controvertida es o no conforme a Derecho.

Por ello, se estudiarán en forma conjunta los agravios. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia **4/2000** de la Sala



Superior, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.³

C. Resumen de la Resolución impugnada.

Del análisis de la Resolución controvertida, se advierte que conforme al régimen para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral, el Consejo responsable impuso la sanción con base en los siguientes elementos:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).** En el caso, estimó que se trataba de una falta formal, consistente en la omisión de dar aviso de la apertura de su cuenta bancaria para el manejo de sus recursos durante la OBTENCIÓN DE APOYO DE LA CIUDADANÍA, correspondiente al Proceso Electoral en curso, conforme a lo dispuesto en el artículo 286, numeral 1, inciso c), del Reglamento.

- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.** En cuanto al MODO, consideró que el Recurrente estaba obligado a dar aviso de la apertura de su cuenta bancaria para el manejo de recursos, durante el periodo fiscalizado, por lo que contravino el artículo 286, numeral 1, inciso c), del Reglamento; sobre el TIEMPO, estimó que la irregularidad surgió en el marco de la revisión de los informes de OBTENCIÓN DE APOYO DE LA CIUDADANÍA correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021; y, respecto al LUGAR, concluyó que se actualizó en las oficinas de la UTF, ubicadas en la Ciudad de México.

³ Consultable en: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 125 y 126.

c) **Comisión intencional o culposa de la falta.** Al respecto, estimó que no había elementos con base en los cuales deducir la intención del Actor de cometer la falta, por lo que se trataba de un caso culposo.

d) **La trascendencia de las normas transgredidas.** Sobre este punto, precisó que las faltas formales no provocaron una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normativa, sino únicamente su puesta en peligro, pues con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se violentó un valor común y se afectó a la sociedad, como persona jurídica indeterminada, al poner en riesgo el adecuado manejo de recursos, ya que se impidió y obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento. Así, concluyó que el Actor había vulnerado el artículo 286, numeral 1, inciso c), del Reglamento, el cual contempla disposiciones cuya finalidad es que la autoridad tenga conocimiento del control contable de las operaciones que el Recurrente realice, con el objeto de contar con elementos idóneos para llevar a cabo la función fiscalizadora, la que comprende el ejercicio de facultades de revisión, comprobación e investigación, para verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados.

Ello, para tener certeza del origen y destino de los recursos que los sujetos obligados utilizan como parte de su financiamiento, pues respecto a los ingresos aquéllos tienen dos deberes: **1.** Registrar contablemente todos los ingresos que reciban por financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie; y, **2.** Acreditar la veracidad de lo registrado, a efecto de que la autoridad fiscalizadora pueda verificarla.

Así, el propósito de fijar reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y



transparencia en la rendición de cuentas deriva en obligaciones respecto a sus egresos, consistentes en:

1. Registrar contablemente los gastos realizados;
2. Soportar todos los egresos con documentación original a nombre del sujeto obligado;
3. Entregar la documentación con los requisitos fiscales exigibles; y,
4. Efectuar los registros en términos de la normativa, de modo que la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, para comprobar la veracidad de lo reportado, con el fin de otorgar seguridad, certeza y transparencia a la autoridad en su actividad fiscalizadora, para lograr un orden y control de las operaciones contables llevadas a cabo por los sujetos obligados y permitir que realicen el registro de sus operaciones de forma clara.

De tal suerte, concluyó que con la inobservancia del artículo referido no se vulneraron directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, pues únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en comento, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la UTF tuvo certeza respecto a las actividades realizadas por el Actor, así como del origen, destino y aplicación de los recursos utilizados, sin verse impedida en la revisión de los ingresos y egresos de origen público o privado del Recurrente. En consecuencia, estimó que el incumplimiento de la citada disposición, únicamente constituye una falta de cuidado del Recurrente al rendir cuentas, lo que se traduce en una conducta e infracción que solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente.

En ese sentido, consideró que la falta de entrega de la documentación requerida, derivada de la revisión del Informe de los ingresos y gastos del periodo de OBTENCIÓN DE APOYO DE LA CIUDADANÍA en el marco del Proceso Electoral que transcurre, por sí misma constituía una mera falta formal, pues con esa infracción no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta. En este aspecto, consideró que debían tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser una infracción de: **1.** Resultado; **2.** Peligro abstracto; o, **3.** Peligro concreto, entre cuyas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden para reprobando las infracciones, pues la falta que genera un peligro en general (abstracto) debe rechazarse en modo distinto de la que produce un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Así, estimó que el bien jurídico tutelado por la normativa es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que la infracción cometida por el Actor⁴ no acredita la vulneración al bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de llevar un control, afectando el principio de rendición de cuentas. En ese entendido, concluyó que la irregularidad se traduce en una conducta infractora

⁴ Consistente en los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos.



imputable al Recurrente, la cual puso en peligro abstracto el bien jurídico tutelado al vulnerar el mencionado principio.

f) La singularidad de la falta acreditada. En el caso, estableció la singularidad de la falta, pues el Recurrente cometió una FALTA FORMAL que implicó la puesta en peligro del bien jurídico consistente en el adecuado control de recursos, sin que afectarlo directamente.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia). Consideró que del análisis de la irregularidad y los documentos que obran en sus archivos, el Actor no es reincidente respecto de la conducta.

Con base en lo anterior, la Autoridad responsable consideró que la infracción era LEVE, de modo que sobre la conclusión **11.2-C1-CM** estimó que debía imponerse la sanción más adecuada a las particularidades del caso, tomando en consideración las agravantes y atenuantes, teniendo como resultado una sanción proporcional a la falta cometida.⁵ Para ello, al momento de fijar su cuantía tomó en cuenta los siguientes elementos: **1.** Gravedad de la infracción; **2.** Capacidad económica; **3.** Reincidencia; y, **4.** Otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor, concluyendo:

- Que la falta se calificó como LEVE.
- Que respecto a las circunstancias de MODO, TIEMPO y LUGAR, la irregularidad atribuible al Recurrente consistió

⁵ Tal como lo estableció la Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso **SUP-RAP-454/2012**, en la que consideró que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral debe ser acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye.

en una falta formal, durante la OBTENCIÓN DE APOYO DE LA CIUDADANÍA en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral.

- Que con la actualización de faltas formales no hay una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normativa en materia de fiscalización, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el Actor conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como el oficio de errores y omisiones emitido y el plazo de remisión del informe.
- Que el Recurrente no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende una falta de cuidado del Actor para dar cumplimiento a sus obligaciones.
- Que hay singularidad en la conducta cometida.

Así, una vez que calificó la falta y analizó las circunstancias en que fue cometida, estudió la capacidad económica del Actor, con base en la cual eligió la sanción correspondiente, conforme al catálogo contenido en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley Electoral, luego de lo cual consideró que la idónea para cumplir una función preventiva dirigida a quienes conforman la sociedad y fomentar que el Recurrente se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras era la prevista en la fracción II del citado precepto, consistente en una multa de hasta cinco mil veces la UMA.

Ello pues dicha sanción guardaba proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias del caso, de modo que la graduación de la multa se deriva del análisis previo de los elementos objetivos que rodean la irregularidad, por lo que si el objeto de la sanción a imponer consiste en evitar se fomente el tipo de conducta cometida, el monto a imponer debía ser el siguiente:



Inciso	Conclusión	Tipo de conducta	Monto involucrado	Porcentaje de sanción	Monto de la sanción
a)	11.2-C1-CM	Forma	N/A	10 veces la UMA	\$868.80
TOTAL					\$868.80

Así, el Consejo responsable consideró que para la imposición de la sanción debía valorar –entre otras circunstancias– la intención y la capacidad económica del Actor, así como la valoración del conjunto de sus bienes, derechos, cargas y obligaciones, susceptibles de estimación pecuniaria.

En ese sentido, respecto de la capacidad económica del Recurrente, el artículo 223 Bis, numeral 3 del Reglamento establece que el INE determinará la capacidad económica mediante la valoración de los documentos con que cuente, así como aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales. Al respecto la misma fue determinada en el considerando de “CAPACIDAD ECONÓMICA” de la Resolución impugnada,⁶ conforme a lo informado por el Actor.

Luego, con base en los elementos señalados, el Consejo responsable concluyó que la sanción a imponer era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley Electoral, consistente en una multa equivalente a diez (10) veces la UMA, cuyo monto asciende a la cantidad de ochocientos sesenta y ocho pesos con ochenta centavos (\$868.80), la cual estimó acorde con los criterios de proporcionalidad y necesidad, conforme a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley Electoral, así como a los criterios establecidos por Sala Superior.

CUARTO. Estudio de fondo. Ahora, esta Sala Regional dará respuesta a los agravios hechos valer por el Recurrente,

⁶ A razón de siete mil doscientos cincuenta pesos (\$7,250.00), en virtud del porcentaje del cinco por ciento (5%).

analizando –de forma conjunta— en primer lugar, los relacionados con la inexistencia de la infracción y posteriormente los relacionados con la individualización de la sanción.

I. Relacionados con la inexistencia de la infracción.

El Recurrente afirma que la determinación de la infracción e imposición de la correspondiente sanción fue indebida, pues no existió la omisión señalada por el INE, ya que entregó el contrato de apertura de la cuenta bancaria y lo hizo del conocimiento de la UTF oportunamente.

Argumenta que presentó la copia del contrato de apertura de la cuenta bancaria desde el momento de entregar su manifestación de intención como aspirante a una candidatura independiente para el proceso electoral federal. Esto, al ser uno de los requisitos previstos en la Ley Electoral para obtener el registro correspondiente.

Aunque admite que no cargó el referido contrato al SIF antes del inicio del periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía, señala que lo hizo durante la etapa de fiscalización del informe de ingresos y gastos, el cuatro de marzo. También, indica que dicha circunstancia la hizo del conocimiento de la UTF el mismo día, durante la diligencia de confronta por el requerimiento de errores y omisiones.

Para acreditar sus afirmaciones, el Recurrente acompañó a su demanda impresión de pantalla del correo electrónico por el que remite en seguimiento a la audiencia de confronta: **1. Contrato de apertura de la cuenta bancaria de la asociación civil; y, 2. Estado de cuenta correspondiente al mes de febrero de dos mil veintiuno.**⁷

Con lo anterior, considera que la observación realizada por la UTF quedó atendida y –contrario a lo sostenido por la Autoridad

⁷ Documental privada en términos de los artículos 14 numerales 1 inciso b) y 5; así como 16 numeral 3.



responsable— no existió la infracción alegada. Por lo tanto, en su consideración, el Consejo General le impuso una sanción injusta y arbitraria.

El agravio es **infundado**.

El artículo 286 numeral 1 inciso c) del Reglamento dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 286.

AVISOS A LA UNIDAD TÉCNICA

1. LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DEBERÁN REALIZAR LOS SIGUIENTES AVISOS A LA UNIDAD TÉCNICA:

(...)

C) LA APERTURA DE CUENTAS BANCARIAS, **DENTRO DE LOS CINCO DÍAS SIGUIENTES A LA FIRMA DEL CONTRATO RESPECTIVO**, CUMPLIENDO CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 54 DEL REGLAMENTO.

(...)

Por su parte, en lo aplicable a las candidaturas independientes, el artículo 54 del Reglamento establece lo siguiente:

ARTÍCULO 54.

REQUISITOS PARA ABRIR CUENTAS BANCARIAS

(...)

7. EN LOS SERVICIOS BANCARIOS EN LÍNEA VÍA INTERNET, LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBERÁN SOLICITAR A LAS INSTITUCIONES, QUE LAS NOTIFICACIONES POR OPERACIONES REALIZADAS SEAN REMITIDAS VÍA CORREO ELECTRÓNICO A LA CUENTA DE CORREO QUE LA COMISIÓN, A PROPUESTA DE LA UNIDAD TÉCNICA, APRUEBE PARA ESTOS EFECTOS, ASÍ COMO AUTORIZAR A LA UNIDAD TÉCNICA LA CONSULTA EN LÍNEA, A TRAVÉS DE LA BANCA ELECTRÓNICA, DE LOS MOVIMIENTOS Y SALDOS DE CADA CUENTA.

(...)

10. TRATÁNDOSE DE LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES, SE UTILIZARÁN CUENTAS BANCARIAS CONFORME A LO SIGUIENTE:

A) CBAS: RECEPCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS APORTACIONES DE SIMPATIZANTES.

B) BAF: RECEPCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS POR AUTOFINANCIAMIENTO.”

De las anteriores disposiciones se extrae que las personas aspirantes a candidaturas independientes se encuentran obligadas a dar aviso a la UTF de la apertura de la cuenta bancaria que utilizarán para recibir y administrar las aportaciones de simpatizantes y de ingresos por

autofinanciamiento; y que tienen el deber de hacerlo dentro de un plazo específico: cinco días siguientes a que ello suceda.

En el caso, el veintidós de febrero –a través del oficio **INE/UTF/DA/8544/2021**—⁸ la UTF informó al Recurrente -entre otras— las siguientes observaciones:

“(…)

1. EL SUJETO OBLIGADO OMITIÓ PRESENTAR EL AVISO A LA UTF DE APERTURA DE LAS CUENTAS BANCARIAS UTILIZADA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS DURANTE EL PERIODO DE OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO, COMO SE DETALLA EN EL CUADRO SIGUIENTE:

INSTITUCIÓN FINANCIERA	NÚMERO DE CUENTA
BANCO SANTANDER (MEXICO). S.A.	65508393614

SE LE SOLICITA PRESENTAR EN EL SIF LO SIGUIENTE:

- EL OFICIO DE AVISO A LA UTF DE APERTURA DE LA CUENTA UTILIZADA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS DURANTE EL PERIODO DE APOYO CIUDADANO.
- LAS ACLARACIONES QUE A SU DERECHO CONVENGAN.

LO ANTERIOR, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS, 54, 251, NUMERAL 2, INCISO C) Y 286, NUMERAL 1, INCISO C), DEL RF.

2. OMITIÓ PRESENTAR EL CONTRATO DE APERTURA CORRESPONDIENTE A LA CUENTA BANCARIA UTILIZADA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL PERIODO DE OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.

INSTITUCIÓN FINANCIERA	NÚMERO DE CUENTA
BANCO SANTANDER (MEXICO). S.A.	65508393614

SE LE SOLICITA PRESENTAR EN EL SIF, LO SIGUIENTE:

- EL CONTRATO DE APERTURA DE LA CUENTA BANCARIA UTILIZADA DURANTE EL PERIODO DE OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.
- LAS ACLARACIONES QUE A SU DERECHO CONVENGAN.

LO ANTERIOR, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 54 Y 286, NUMERAL 1, INCISO C), DEL RF (…)

Como se aprecia, la UTF observó dos presuntas irregularidades relacionadas con la apertura de la cuenta bancaria: **a)** no dar

⁸ Como se desprende del ejemplar del oficio y la cédula de notificación electrónica contenidos en el disco compacto remitido por el INE al presentar su informe circunstanciado.



aviso a dicha unidad dentro de los cinco días siguientes; y **b)** no presentar a la referida unidad el contrato correspondiente.

En su correo de respuesta, el Recurrente adjuntó –como ya se señaló—: **1.** Contrato de apertura de la cuenta bancaria de la asociación civil; y, **2.** Estado de cuenta correspondiente al mes de febrero de dos mil veintiuno, señalando lo siguiente:

“DANDO ASÍ POR SUBSANADO EL REQUERIMIENTO DE ERRORES Y OMISIONES PARA EL INFORME DE GASTOS DE LA ETAPA DE OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO, CON TODAS LAS MANIFESTACIONES HECHAS OPORTUNAMENTE RESPECTO A LA IMPOSIBILIDAD DE LLEVAR A CABO TODOS LOS ACTOS TENDENTES PARA DICHA ETAPA POR LA EMERGENCIA SANITARIA Y DEJANDO NUEVAMENTE CONSTANCIA DE QUE TAL DERECHO COMO ASPIRANTE SE TRANSGREDIÓ POR LAS MISMAS CIRCUNSTANCIAS.”

A partir de lo anterior, la Comisión de Fiscalización del INE tuvo la observación **1** como no atendida, al considerar que la respuesta no fue satisfactoria, pues la norma era clara en cuanto al deber de dar aviso a la UTF sobre la apertura de cuentas bancarias dentro de los cinco días siguientes.

En cuanto a la observación **2**, la tuvo por atendida, pues –aunque el Recurrente no la respondió— observó que el contrato correspondiente se encontraba en el Sistema Nacional de Registro de precandidaturas.

Con base en lo expuesto, en la Resolución impugnada el Consejo General determinó imponer al Recurrente la sanción prevista en el artículo 456 numeral 1 inciso c) fracción II de la Ley Electoral; esto es, una multa.

Los elementos de prueba antes referidos, analizados en conjunto –en términos del artículo 16 numeral 1 de la Ley de Medios—, al ser congruentes entre sí y no estar controvertidas por las partes, llevan a esta Sala Regional a concluir lo siguiente:

- a)** Como el INE afirma, el Recurrente omitió dar aviso a la UTF respecto de la apertura de la cuenta bancaria dentro del plazo legal, y omitió aportar el contrato respectivo, así como el correspondiente estado de cuenta;
- b)** Respecto de la omisión del aviso oportuno a la UTF, el Recurrente no desvirtuó ni aportó elemento alguno para justificar dicha omisión, por lo que la observación no se consideró solventada; y,
- c)** Respecto de la falta de entrega del contrato y el estado de cuenta, el recurrente las cargó al SIF, por lo que dichas observaciones se tuvieron por atendidas.

A juicio de esta Sala Regional, al exponer sus agravios –en primer lugar— el Recurrente confunde las dos irregularidades detectadas por la UTF, pues considera que la carga en el SIF de la copia del contrato de apertura de la cuenta bancaria era suficiente para tener por solventadas ambas.

Sin embargo, como se aprecia del oficio de errores y omisiones, se trató de dos observaciones diferenciadas que, si bien, se relacionaban con un mismo acto (la apertura de la cuenta bancaria), implicaban dos acciones distintas: **a)** dar aviso a la UTF dentro de los cinco días siguientes a que sucediera; y **b)** entregar el contrato de apertura de la cuenta.

Por tanto, la carga en el Sistema Nacional de Registro de precandidaturas y candidaturas pudo colmar uno de los requerimientos; sin embargo, fue insuficiente para subsanar el otro.

Esto, pues queda claro que el deber impuesto por el artículo 286 numeral 1 inciso c) del Reglamento de Fiscalización tiene un marco de temporalidad específica (cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo), plazo que una vez transcurrido sin que se realice la acción exigida (presentación del aviso ante la



UTF), da como consecuencia el incumplimiento de la disposición y, por tanto, una infracción a la norma, sin que por la naturaleza de la obligación sea subsanable pues para ello sería necesario retrotraer el tiempo.

De ahí que la carga del contrato referido en el SIF no fuera suficiente para tener por satisfecha una obligación que debió cumplirse en un plazo específico, y que el propio Recurrente admite que no llevó a cabo.

De igual manera, es también **infundado** el argumento del Recurrente respecto a que presentó el contrato de apertura de crédito como parte de la entrega de su manifestación de intención de postularse a una candidatura independiente.

Ello pues, conforme a lo antes expuesto, es evidente que el Recurrente no fue sancionado por carecer del contrato de apertura de la cuenta bancaria, sino porque aun cuando lo tenía y lo presentó para obtener su registro, fue omiso en presentar el aviso de contratación a la UTF.

Razón por la que carece de razón lo alegado por el Recurrente al sostener que, si hubiera carecido del contrato correspondiente, la autoridad hubiera actuado contra derecho al concederle la calidad de aspirante.

En función de esto, es inexacto que —como sugiere el recurrente— la imposición de la sanción fuera indebida dado que ya habría atendido la obligación de exhibir el contrato de apertura de la cuenta bancaria.

Lo anterior, pues la sanción impuesta al Recurrente obedeció a la desatención de una obligación en relación a la fiscalización de

sus recursos (es decir, ante la UTF), que le era exigible en términos del Reglamento y no podía obviarse por la exhibición del contrato que hizo a la Junta Distrital correspondiente, al presentar su manifestación de intención.

Esto, dado que ambas obligaciones tienen su origen en normas distintas que –además– responden a diversas etapas del procedimiento. Por un lado estaba la obligación de exhibir a la Junta Distrital la constancia de la apertura de la cuenta bancaria al momento de presentar su manifestación de intención para contender; esto es, previo a la obtención de la calidad de aspirante a una candidatura independiente. Y, por otro lado, una vez alcanzada la calidad de aspirante, la obligación de presentar ante la UTF el aviso de la apertura de la cuenta bancaria a través de la que gestionaría los recursos para la obtención de apoyo.

Esto último, tiene relevancia sobre todo si se toma en cuenta que la adquisición de la calidad de aspirante convirtió al Recurrente en sujeto de obligaciones en materia de fiscalización, que corrían por un camino distinto al procedimiento seguido para alcanzar su reconocimiento como aspirante a una candidatura independiente.

De lo anterior se concluye que dos normas distintas prevén la presentación de un mismo documento ante dos diferentes autoridades (Junta Distrital y UTF), para satisfacer los requisitos de dos diferentes etapas, y para dos efectos concretos y distintos (obtención de la calidad de aspirante, y fiscalización de los ingresos y egresos durante el periodo de obtención de apoyo).

En ese sentido, no es correcto que, como lo propone el Recurrente, se le considere eximido de una obligación en materia de fiscalización en función de los actos realizados antes de que se colocara en la posición de ser sujeto de fiscalización, ni en función de los documentos exhibidos ante una autoridad distinta a la prevista en el artículo 286 numeral 1 inciso c) del Reglamento.



Por todo lo anterior, los agravios del Recurrente son **infundados**.

II. Relacionados con la individualización de la sanción.

El Recurrente señala que el proceso para cuantificar la capacidad económica (que sirve de base para la imposición de la multa) resulta incorrecto, ya que para imponerle la sanción la autoridad se basó en la información que él mismo entregó.

Sin embargo, señala que diversas personas aspirantes no presentaron o registraron dicha información al momento de presentar su aviso de intención, lo que derivó en que la Autoridad responsable —ante la imposibilidad de cuantificar su capacidad económica— las sancionara con una amonestación pública, mientras que a él lo sancionó con una multa.

En su consideración, el INE debió hacer obligatoria la entrega del informe de capacidad económica y, dado que no lo hizo, la sanción que se le impuso es inequitativa, desproporcionada e injusta.

Los agravios son **inoperantes e infundados**.

En principio hay que señalar que la Constitución establece la atribución del Consejo General de fiscalizar el origen y la aplicación de los recursos de —entre otras personas— aspirantes y candidaturas independientes federales y locales, e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones.⁹

⁹ Artículo 41, Base V, Apartados A y B, primer párrafo; así como el inciso a) numeral 6 y penúltimo párrafo del Apartado B de la Constitución.

Por su parte, la Ley Electoral establece en su artículo 32 numeral 1 inciso a) fracción VI, que para los procesos electorales federales y locales, el INE tiene como atribución la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidaturas.

El Consejo General ejerce su atribución y realiza todos los actos preparatorios para resolver en definitiva los dictámenes consolidados y las resoluciones de los informes a través de su Comisión de Fiscalización.¹⁰ La Comisión de Fiscalización cuenta con un órgano técnicamente independiente –pero sometido a su supervisión— para cumplir con sus atribuciones: la UTF.¹¹

Mediante la UTF, la Comisión de Fiscalización recibe y revisa los informes sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos y de quienes obtengan una candidatura, e investiga las quejas y los procedimientos oficiosos en esta materia.¹²

En el caso, el Consejo General, una vez determinada la existencia de una infracción, llevó a cabo la individualización de la sanción analizando en un primer momento, **los elementos para calificar la falta** y, posteriormente, los elementos para la **imposición de la sanción**.

Así, analizó las **circunstancias de modo, tiempo, y lugar**, precisando que la conducta consistió en una omisión consistente en una falta formal relativa a dar aviso respecto de la apertura de su cuenta bancaria para el manejo de sus recursos, que surgió en el marco de la revisión de los informes de obtención de apoyo de la ciudadanía correspondientes al actual proceso electoral federal, específicamente en las oficinas de la UTF en la Ciudad de México, y la calificó como culposa.

¹⁰ Integrada por cinco de sus consejerías, según los artículos 190 numeral 2, 191 numeral 1 inciso c) y 192 numeral 1 de la Ley Electoral, y 77 numeral 2 de la Ley Electoral.

¹¹ Artículos 192 numeral 1 inciso d), 192 numeral 2, 192 numeral 3 y 192 numeral 4 de la Ley Electoral.

¹² Artículos 196 numeral 1, 199 numeral 1 inciso d) y 199 numeral 1 inciso k) de la Ley Electoral.



Al valorar la **trascendencia de la normatividad transgredida**, la Autoridad responsable señaló que con la actualización de faltas formales no se acreditaba plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sino únicamente **su puesta en peligro**.

Lo anterior, lo razonó sobre la base de que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se transgrede el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por **ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público**, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados.¹³

Así, sostuvo que el bien jurídico tutelado era el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, mismo que no se consideró vulnerado o afectado directamente, sino que únicamente se puso en peligro abstracto.

De igual forma, consideró que la conducta infractora observada —por sí misma— constituía una mera **falta formal** y no se acreditó que el Recurrente fuera reincidente; por lo que la calificó como leve.

Así, para imponer una sanción proporcional, el Consejo responsable tomó en consideración la gravedad de la infracción, los elementos y circunstancias en que fue cometida, así como la capacidad económica del Recurrente, llegando a la determinación, como se precisó, de que lo conducente era

¹³ Ello lo sustentó en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-62/2005.

SCM-RAP-26/2021

imponerle la sanción prevista en el artículo 456 numeral 1 inciso c) fracción II de la Ley Electoral consistente en una multa de diez unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil veinte.

Cabe señalar que para llegar a la conclusión respecto de la capacidad económica del Recurrente, el Consejo General se basó en la información proporcionada por él mismo y conforme a un criterio progresivo de ingreso y sanción, conforme al siguiente cuadro.¹⁴

Ingresos	Sanción
\$0 a \$100,000.00	Amonestación pública
\$101,000.00 a \$300,000.00	Hasta el 5%
\$301,000.00 a \$600,000.00	Hasta el 10%
\$601,000.00 a \$1,000,000.00	Hasta el 15%
\$1,000,001 a \$1,500,000.00	Hasta el 20%
\$1,500,001 en adelante	Hasta el 25%

Dicho criterio, como se desprende de la propia Resolución impugnada, se aplicó en todos los casos analizados. En lo que respecta al Recurrente, arrojó lo siguiente:

Aspirante a Candidatura Independiente	Ingresos	Porcentaje a considerar	Capacidad económica
	(A)	(B)	(A*B) = (C)
David Muñoz Domínguez	\$145,000.00	5%	\$7,250.00

A partir de lo anterior, esta Sala Regional concluye que las razones por las que el Consejo General impuso la sanción que es materia de estudio, quedaron debidamente expuestas en la Resolución impugnada y no fueron frontalmente controvertidas por el Recurrente.

Esto es, el Recurrente no aporta ningún argumento y esta Sala Regional no advierte principio de agravio dirigido contra las razones del Consejo General para sostener su sanción, pues sus argumentos se limitan a controvertir –de manera genérica– la forma en que la Autoridad responsable sancionó a otras personas (en abstracto, es decir, sin señalar nombres

¹⁴ Misma que puede observarse en la página 16 de la Resolución 196.



específicos) y no los elementos que valoró y los criterios en que se basó para imponerle a él la multa.

De ahí que, al no dirigirse a combatir las razones en las que la responsable sostuvo su determinación, dichos argumentos son **inoperantes**.¹⁵

Ahora, con independencia de que no hace señalamientos específicos contra las personas que –considera– fueron indebidamente valoradas en su capacidad económica y sancionadas de forma inequitativa e injusta, el resto de dichos argumentos son **infundados**.

Al respecto, cabe recordar que el Consejo General –al ser la autoridad administrativa electoral nacional– cuenta con una **facultad discrecional** en la aplicación de las sanciones en materia de fiscalización, que le permite pronunciarse en la individualización de las mismas, sobre los elementos contenidos en el artículo 458 numeral 5 de la Ley Electoral.

Lo anterior, no implica una atribución arbitraria, sino una aptitud para individualizar cada sanción, al considerar de forma específica las circunstancias concretas de cada caso y ajustándose siempre a los límites impuestos en el marco regulatorio general.

Bajo esa lógica, cada uno de los supuestos verificados y sancionados por el INE en materia de fiscalización del origen y la aplicación de los recursos de candidaturas independientes federales, fue valorado en sus propios méritos, atendiendo de

¹⁵ Al respecto es orientadora la jurisprudencia **XXI.3o. J/2**, de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: “**AGRAVIOS EN LA RECLAMACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO NO CONTROVIERTEN LAS CONSIDERACIONES QUE RIGEN EL AUTO COMBATIDO**”, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1120.

forma específica sus circunstancias concretas, tanto en lo relativo a la calificación de las conductas como en la individualización de la sanción.

Esto, pues las sanciones no pueden ser generales, sino que deben particularizarse atendiendo a las circunstancias de cada caso, en concreto, la gravedad del ilícito, la capacidad económica de la persona infractora y, en su caso, la reincidencia en la comisión del ilícito; pudiendo una misma sanción ser excesiva para algunos y leve o moderada para otras personas.¹⁶

Por lo tanto, no es inequitativa ni desproporcionada –por sí misma— la imposición de sanciones distintas a sujetos obligados también diferentes (aun a pesar de que se trate de la misma infracción), pues cada una debe atender a sus circunstancias particulares que definirán la respuesta que la autoridad fiscalizadora dé a cada caso concreto.

Por otro lado, dado que en el caso del Recurrente la determinación de su capacidad económica se basó en la información proporcionada por él mismo, en términos del artículo 16 numeral 2 del Reglamento, erróneamente considera que tal criterio debió seguirse en todos los casos; esto es, que la capacidad económica de todas las personas –necesariamente— debió de obtenerse del informe rendido por ellas mismas.

Sin embargo, dicha premisa es inexacta, pues –si bien— la normativa permite a la autoridad fiscalizadora requerir la referida información directamente de las personas, ello no implica que –necesariamente— sea el único mecanismo con que la autoridad cuente para determinar la capacidad económica de las personas fiscalizadas.

¹⁶ Como se desprende de la sentencia de Sala Superior SUP-RAP-62/2005 y el texto de la jurisprudencia P./J. 9/95., del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), página 5.



Lo anterior, ya que, como el propio Recurrente menciona en su demanda (al invocar el artículo 16 numeral 2 del Reglamento), el informe proporcionado por las personas interesadas no tiene valor probatorio pleno, por lo que –en términos del artículo 223 Bis numeral 3 del Reglamento— la autoridad debe analizar el resto de los elementos de forma conjunta y –de ser necesario— consultar a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, entre otras.

Por tanto, contrario a la premisa sostenida por el Recurrente, el mero hecho de que una persona no hubiera entregado la información o, simplemente considerara no tener ingresos o activos que reportar, no es –por sí misma— una cuestión determinante para la imposición de las sanciones en materia de fiscalización.

De ahí que también sean **infundados** tales argumentos.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la Resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; personalmente a la Parte actora, por **correo electrónico** al Consejo General; y, por **estrados** a las demás personas interesadas. Además, **infórmese** a la Sala Superior, en términos del punto de acuerdo segundo inciso d) de su Acuerdo General **1/2017**.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SCM-RAP-26/2021

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO GENERAL 3/2020 DE LA SALA SUPERIOR, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE EMITAN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.