

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-45/2019

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

SECRETARIA: RUTH RANGEL
VALDÉS

Ciudad de México, dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha resuelve **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación ante esta Sala, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral con clave INE/CG470/2019, de conformidad con lo siguiente.

GLOSARIO

Actor, Partido, recurrente	o MORENA
Comisión	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Consejo General, autoridad responsable	o Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen consolidado	Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos

¹ En adelante todas las fechas se entenderán referidas al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

SCM-RAP-45/2019

	nacionales, con acreditación local y con registro local, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución impugnada	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de MORENA correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, identificada con el número INE/CG470/2019
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

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

ANTECEDENTES

I. Resolución impugnada. En la sesión extraordinaria del seis de noviembre, el Consejo General aprobó la resolución impugnada, en la cual impuso al Partido diversas sanciones que tienen impacto en la ministración mensual que le corresponde por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias,

ello con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales, con acreditación local y con registro local, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, respecto a distintas entidades federativas, incluidas algunas en las que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con la anterior resolución, por escrito presentado el doce de noviembre, el actor promovió recurso de apelación que, en su momento, fue remitido a la Sala Superior.

2. Recepción y trámite en Sala Superior. El veinte de noviembre, la Sala Superior recibió el recurso referido y las constancias de trámite atinentes y en la misma fecha fue turnado a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso con el número de expediente SUP-RAP-153/2019.

3. Acuerdo de escisión. El cuatro de diciembre, el Pleno de la Sala Superior acordó escindir la demanda y remitir a las distintas Salas Regionales del Tribunal Electoral la parte correspondiente a los estados en los que ejercen jurisdicción, precisándose a esta Sala Regional el conocimiento de aquéllas relacionadas con la Ciudad de México, Morelos y Tlaxcala.

4. Remisión. Mediante oficio² recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el cinco de diciembre, la Sala Superior remitió a este órgano jurisdiccional el referido medio de impugnación.

5. Turno. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional acordó formar el expediente **SCM-RAP-45/2019**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

² Oficio de clave TEPJF-SGA-OA-3089/2019 visible a foja 1 del expediente.

6. Radicación. El seis de diciembre, el Magistrado instructor radicó el recurso de apelación.

7. Admisión. Mediante proveído de trece de diciembre, el aludido Magistrado tuvo por admitida la demanda, en la vía y forma propuestas.

8. Cierre de instrucción. Al advertir que no existían diligencias pendientes por desahogar, mediante acuerdo de ** de diciembre se ordenó el cierre de instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, toda vez que lo promueve un partido político nacional, para controvertir la resolución del INE en la que se le impusieron diversas sanciones al considerar que existió inobservancia a las reglas relacionadas con la fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos que presentó, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho, específicamente por lo que hace a la Ciudad de México, Morelos y Tlaxcala, de conformidad con el acuerdo de escisión dictado por la Sala Superior; supuesto normativo que es competencia de esta Sala Regional y entidades federativas respecto de las cuales ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo tercero 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 General 1/2017³, de ocho de marzo de dos mil diecisiete, en el que 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 consolidados correspondientes a la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal, y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa atinente, perteneciente a su circunscripción.

Acuerdo INE/CG329/2017⁴, de veinte de julio de dos mil diecisiete, 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.

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 párrafo 1, 40, 42, y 45 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella consta la denominación del actor, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación; se identifica la resolución impugnada y la autoridad a la que se le imputa;

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan agravios.

b) Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios⁵.

Lo anterior es así, en virtud de que, si bien en el expediente no existe constancia de la notificación realizada al actor, lo cierto es que si la resolución impugnada se emitió el seis de noviembre y la demanda se presentó el doce siguiente, es evidente que se realizó dentro del plazo referido.

c) Legitimación y personería. El Partido se encuentra legitimado para interponer el presente recurso, de conformidad con lo previsto en los artículos 13 párrafo 1 inciso a) fracción I, así como 45 párrafo 1 inciso b) fracción I de la Ley de Medios, por tratarse de un partido político nacional, que controvierte una determinación emitida por el Consejo General, mediante la cual le impuso diversas sanciones.

De igual forma, se reconoce la **personería** de **Carlos Humberto Suárez Garza** como representante del Partido ante el Instituto dado que, el Secretario del Consejo General le reconoce tal calidad en su informe circunstanciado.

d) Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico para interponer el recurso, pues controvierte una resolución emitida por el Consejo General, por virtud de la cual le impusieron sanciones derivadas de la revisión a sus informes anuales de gastos, las que considera violatorias de su esfera jurídica.

e) Definitividad. A juicio de esta Sala Regional, este requisito debe tenerse por satisfecho, pues no existe un diverso medio de impugnación que permita al recurrente cuestionar las sanciones

⁵ De conformidad con lo previsto en el artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios, es decir, sin contar los días sábado y domingo como hábiles.

económicas que le fueron impuestas por la autoridad responsable, con motivo de la revisión de sus informes anuales, y que deba agotar antes de acudir a este Tribunal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de Medios.

Consecuentemente, al estar satisfechos los requisitos de procedencia propios 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. Estudio de fondo.

A. Metodología de análisis

En su escrito de demanda, el actor señala que la resolución impugnada le causa agravio, combatiendo en específico cuatro conclusiones.

Para entrar a su estudio se partirá del marco normativo relacionado con el modelo de fiscalización a los partidos políticos y posteriormente serán analizadas señalando los agravios hechos valer para cada una de las conclusiones combatidas, agrupando aquéllas en que se expresen similares motivos de disenso, seguido del correspondiente estudio.

Lo que en vista del criterio contenido en la Jurisprudencia **4/2000**⁶, emitida por la Sala Superior que lleva por rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, no causa perjuicio alguno al actor, pues lo relevante es que se analicen todos los agravios expresados y no el orden en que se realice.

B. Marco normativo

1. Fiscalización

⁶ Consultable en Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, México, 2012, páginas 119-120.

Tal y como lo ha sostenido esta Sala Regional⁷, el sistema de fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos tiene por objeto verificar que sus ingresos y gastos se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones aplicables, y mediante sistemas que transparenten la fuente y origen de los recursos, así como el destino de estos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 41 Bases II y V Apartado B inciso a) numeral 6 de la Constitución, corresponde al INE realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de quienes ostenten candidaturas, a través de su Consejo General.

En ese sentido, conforme a los artículos 190 y 191 de la Ley Electoral, se regula la labor de fiscalización de los partidos políticos, a cargo del INE, estableciendo que la misma se realizará por el Consejo General, en los términos y con base en los procedimientos en ella previstos, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Ley de Partidos.

En virtud de lo expuesto, el Consejo General tiene, entre sus atribuciones en materia de fiscalización, las siguientes:

- Emitir los lineamientos específicos para la fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.
- **Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.**
- Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

⁷ Véanse sentencias emitidas por esta Sala Regional en los recursos de clave SCM-RAP-18/2017, SCM-RAP-21/2017, SCM-RAP-105/2018, SCM-RAP-5/2019, entre otros.

- En caso de incumplimiento, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

Para tal efecto, el Instituto cuenta con el Reglamento, a fin de establecer las disposiciones específicas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, incluyendo las inherentes al registro y comprobación de las operaciones de ingresos y egresos, así como la rendición de cuentas de los sujetos obligados.

Ello, dado que parte del objetivo del sistema de fiscalización es prevenir la comisión de infracciones y disuadir y evitar su proliferación y comisión futura; lo que significa que el sistema de fiscalización busca fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como proteger la certeza y buen manejo del erario en posesión de los partidos políticos.

Para llevar a cabo esa labor, el INE, por sí mismo y a través de la UTF, cuenta con un andamiaje institucional que le permite vigilar el buen manejo de los recursos, mediante la detección y prevención de irregularidades.

Igualmente cuenta con la Comisión que, entre sus funciones, tiene la de modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General.

En efecto, de conformidad con los artículos 191 párrafo 1 inciso c), 192 párrafo 1 incisos b) y h) y 199 párrafo 1 inciso g) de la Ley Electoral, la UTF tiene la facultad de presentar a la Comisión los dictámenes consolidados y proyectos de resolución en materia de fiscalización.

A su vez, compete a dicha Comisión someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución respectivos, para que

este último órgano sea el que resuelva lo conducente, en definitiva.

Ahora bien, dado que los agravios formulados por el recurrente coinciden en alegar una indebida fundamentación o motivación, así como la violación al principio de seguridad jurídica y exhaustividad en la resolución impugnada, según se precisará en cada conclusión, se considera necesario también referir sucintamente lo siguiente:

2. Legalidad

El artículo 16 de la Constitución establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de las y los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado, lo que supone la **base del principio constitucional de legalidad.**

Al respecto, y toda vez que de las expresiones manifestadas por el recurrente se aprecia la denuncia de falta e indebida fundamentación y motivación, deberá distinguirse entre estas dos conductas; la primera se produce cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y/o las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

Por otro lado, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, pero resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa.

Finalmente, la indebida o incorrecta motivación acontece en el supuesto en que sí se indiquen las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

Así se ha reconocido por la jurisdicción ordinaria, al emitir, entre otras, la Tesis **I.3o.C. J/47**⁸ de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR** y la diversa Tesis **I.5o.C.3 K**⁹ de rubro: **INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**, que resultan orientadoras para este órgano jurisdiccional.

Por otra parte, la Sala Superior ha señalado que se cumple con la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo del fallo se expresen las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia **5/2002**¹⁰ emitida por la referida Sala, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)**.

3. Seguridad jurídica

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución implica que el acto jurídico contenga los elementos

⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.

⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1366.

¹⁰ Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 370 y 371.

mínimos para que las y los gobernados puedan hacer valer sus derechos y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Sirve de sustento a lo afirmado la Tesis de Jurisprudencia **2a./J. 144/2006**¹¹ emitida por la jurisdicción ordinaria cuyo rubro y texto son al tenor literal siguiente:

GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

4. Congruencia

En cuanto a este principio existen dos vertientes; la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la controversia planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto,

¹¹ Localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 351.

incurrir en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Sirve como fundamento de lo anterior la Jurisprudencia **28/2009**¹² emitida por la Sala Superior de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

5. Exhaustividad

Este principio impone el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la controversia, en apoyo de sus pretensiones.

Si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, 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.

Sirve de fundamento a lo anterior la Jurisprudencia **12/2001**¹³ emitida por la Sala Superior y que lleva por rubro **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

Hechas las precisiones que anteceden se procede al análisis de los conceptos de agravio, según la metodología anunciada.

¹² Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 231-232.

¹³ Consultable en Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 346 y 347.

C. Decisión de esta Sala

1. Conclusiones 8-C3-CM (Ciudad de México) y 8-C8-TL (Tlaxcala)

No.	Conclusión	Monto involucrado
8-C3-CM	<i>“El sujeto obligado reportó gastos por concepto de “servicios noticiosos” que carecen de objeto partidista por un importe de \$108,900.09.”</i>	\$108,900.09 (ciento ocho mil novecientos pesos 09/100 M.N.)
8-C8-TL	<i>“El sujeto obligado reportó egresos por concepto de renta de salones, equipo de sonido, lonas, sillas, templetes, servicio de transporte y alimentos que carecen de objeto partidista por un importe de \$691,724.40.”</i>	\$ 691,724.40 (seiscientos noventa y un mil setecientos veinticuatro pesos 40/100 M.N.)

- *Motivos de disenso*

En el caso de los agravios hechos valer respecto a la Ciudad de México y Tlaxcala, se advierte de la lectura a los capítulos correspondientes, que el recurrente expresa, en términos esencialmente idénticos, que al sancionar las conductas de mérito existió violación a los principios de legalidad, presunción de inocencia, fundamentación y motivación porque la autoridad responsable omitió valorar las aclaraciones que presentó en su respuesta a los oficios de errores y omisiones.

Además, agrega que la responsable le impone en cada caso una sanción cuando la falta no está acreditada, en tanto que el fundamento de la actuación de la autoridad fiscalizadora es el artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos; sin embargo, considera que el término de “objeto partidista” no tiene sustento de tipicidad en la ley de la materia.

Enseguida sostiene que incluso la autoridad responsable no ha contemplado *“...un catálogo primigenio en el cual se puedan identificar las actividades ordinarias permanentes que pueda vincular un sujeto*

obligado en su ejercicio fiscal...” limitándose a declarar el apego a una normativa sin brindar lo que, a juicio del actor, sería un contexto claro de lo que se puede o no considerar como una actividad propia de un ejercicio fiscal ordinario.

En el mismo sentido, el Partido aduce que la autoridad fiscalizadora se limita a realizar una interpretación propia que carece de apego legal alguno, al utilizar terminología que no se encuentra contemplada en la ley; en específico el concepto de *“objeto partidista”*.

Asimismo, invoca el contenido de la Tesis XIV/2018 emitida por la Sala Superior, de rubro ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO ESTRICTO Y PROSELITISTA, para concluir que este Tribunal Electoral no limita las actividades de un partido político a la obtención del voto o la gestión de procesos electorales, sino que *“...da dativa a los partidos a ejercer sus recursos para un buen funcionamiento interno...”*.

Por otro lado, el recurrente afirma que en la resolución impugnada se contraviene la debida fundamentación y motivación de dicho acto porque la autoridad responsable impone una sanción sin señalar con precisión el precepto legal aplicable al caso, ni las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hubiera tenido en cuenta para la emisión de su determinación.

- *Respuesta*

Como se advierte de los motivos de disenso expresados por el actor, y en atención al contenido de la Jurisprudencia **4/99**¹⁴ de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**, existe una objeción inicial

¹⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

relacionada con el concepto de “objeto partidista” en el gasto que erogan los partidos políticos y es fiscalizado por el INE, en tanto que, desde la perspectiva del recurrente, no tiene asidero normativo y por tanto no podría ser válidamente invocado en el estudio del Dictamen consolidado y en la resolución impugnada.

Lo anterior se considera **infundado** en tanto que, la autoridad responsable correctamente invocó al fundamentar su actuación el artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos que contempla lo siguiente:

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

...

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados...

De la citada disposición normativa se desprende la obligación de los partidos políticos de utilizar sus prerrogativas y aplicar su financiamiento **exclusivamente para los fines para los que fueron entregados**; es decir, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias de forma permanente, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, en términos de lo preceptuado por el artículo 41 tercer párrafo fracción I de la Constitución.

Derivado de lo anterior, es dable establecer que es obligación de los partidos políticos, en los ejercicios de fiscalización de sus ingresos y egresos, **comprobar que sus gastos, en efecto, se hayan destinado a tales propósitos, fines u objetos.**

Ello, debido a que la finalidad de la norma consiste en garantizar que el destino de los recursos obtenidos por los partidos políticos sea acorde

al sostenimiento de sus actividades ordinarias, y las demás previstas en ley.

Por tanto, en el curso de la labor fiscalizadora, como se mencionó al referir el marco normativo aplicable, el INE cuenta con un andamiaje institucional que le permite vigilar el buen manejo de los recursos, mediante la detección y prevención de irregularidades, y tiene la facultad de presentar a la Comisión los dictámenes consolidados y proyectos de resolución en materia de fiscalización.

De ahí que, al detectar alguna irregularidad, la UTF podrá requerir a los sujetos obligados diversa documentación con objeto de cumplir con el debido proceso; por un lado, al asegurar su garantía de audiencia y, por el otro, **vigilar que el uso de los recursos sea acorde a los objetivos previstos en la Ley de Partidos¹⁵.**

Se destaca que si bien, no existe lo que el actor identifica como un “catálogo primigenio” para establecer las actividades ordinarias permanentes que puedan vincular a los sujetos obligados en la materia, lo cierto es que, el de fiscalización, es un sistema normativo que debe leerse en clave armónica y cuyo propósito es vigilar el buen manejo de los recursos otorgados, característica que se cumple cuando se destina a actividades con objeto partidista.

Sostener lo contrario y permitir que no se justifique el objeto del gasto a la luz de los fines de los partidos políticos, constitucionalmente delineados – promoción del pueblo en la vida democrática, fomento del principio de paridad de género, contribución a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, posibilitar su acceso al ejercicio del poder público-, vaciaría de

¹⁵ En similar sentido se ha pronunciado esta Sala Regional al resolver el diverso recurso de clave SCM-RAP-35/2019.

contenido dicho marco normativo del que, se advierte que, como sostiene la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada:

- La actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales pueden destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades.
- Los partidos políticos no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público; por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.
- El objeto del artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos, es definir de forma puntual el destino que pueden tener los recursos obtenidos por los sujetos obligados por cualquier medio de financiamiento.
- Los partidos políticos están obligados a utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de actividades ordinarias, así como para realizar las actividades citadas en el artículo 51 de la Ley de Partidos.

Por lo expuesto, es que se consideran **infundados** los motivos de disenso del recurrente; sin que obste a la anterior conclusión que el Partido invoque para sostener su argumentación el contenido de la Tesis **XIV/2018**¹⁶ emitida por la Sala Superior de rubro y texto siguientes:

¹⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 10, Número 21, 2018, página 35.

ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO ESTRICTO Y PROSELITISTA.- De la interpretación sistemática de los artículos 41, Bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, 244, 251 y 277 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que el acto partidista en sentido estricto es aquella actividad o procedimiento relacionada con la organización y funcionamiento de un partido político, es decir, cuestiones preponderantemente vinculadas a sus asuntos internos. En cambio, un acto partidista de carácter proselitista es la actividad realizada por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dentro o fuera de un proceso electoral, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer u oponerse a alguna de las personas que participen; presentar una plataforma electoral; solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.

Del contenido de la Tesis invocada se advierte que ésta distingue entre lo que debe considerarse un acto partidista no proselitista y el que sí tiene tal carácter, sin que de su contenido pueda desprenderse una interpretación como la que el recurrente sugiere en el sentido de considerar que este Tribunal Electoral da un “*alto margen*” para incluir como gastos que no deben justificar su objeto partidista las cuestiones preponderantemente vinculadas a asuntos internos de los sujetos fiscalizados.

Ahora bien, en un distinto grupo de agravios relacionados con las conductas en análisis, el recurrente sostiene que la resolución impugnada resulta incongruente pues con base en una terminología que refiere el objeto partidista como requisito de comprobación en el gasto, se contradijo con los requerimientos que le formuló en su momento, a través de los oficios de errores y omisiones correspondientes; alegaciones que se consideran igualmente **infundadas**, como se explica enseguida.

En el caso, se aprecia que se respetó la garantía de audiencia del actor conforme al artículo 80 párrafo 1 inciso b) fracciones II y III de la Ley de Partidos¹⁷; en tanto que la UTF informó al recurrente en el primer oficio de errores y omisiones, para cada entidad federativa, lo siguiente:

¹⁷ Artículo 80.

Ciudad de México	Tlaxcala
<p>Servicios Generales</p> <p>7. De la revisión a la cuenta “servicios generales”, subcuentas “Arrendamiento de Bienes Inmuebles” y “Eventos”, se observó el registro de pólizas por diferentes conceptos, los cuales carecen de las muestras que permitan acreditar los gastos señalados; los casos en comento se detallan a continuación: ... (inserta tabla en la que se incluye el concepto de “servicios noticiosos”) ... Es preciso señalar que esta autoridad electoral tiene como atribución la de vigilar que los recursos de los partidos se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.</p> <p>Se le solicita presentar en el SIF, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indique el motivo de la realización de los gastos señalados en cuadro que antecede. • La evidencia documental sobre la realización de los eventos para su actividad ordinaria la cual debe coincidir con las circunstancias de tiempo, modo y lugar con los gastos reportados en el cuadro anterior, consistente en: <ul style="list-style-type: none"> - Programa del taller en el que se indique las fechas en que se realizó, - Listas de asistencia, - Fotografías o video del evento. • El informe de resultados proporcionado por el prestador de servicios por concepto de gastos de servicios noticiosos. 	<p>9. Del análisis a la documentación presentada en el SIF, se localizaron facturas que, por su concepto, no se identifica el objeto partidista del gasto realizado. Como se detalla en el Anexo 1 del presente oficio.</p> <p>Cabe señalar que la autoridad electoral tiene, entre otras atribuciones, la de vigilar que los recursos sobre el financiamiento que ejerzan los partidos políticos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la normatividad electoral, siendo éstas las relativas a su operación ordinaria, así como aquellas que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.</p> <p>Se le solicita presentar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Las evidencias que justifiquen razonablemente que el objeto del gasto está relacionado con las actividades del partido. <input type="checkbox"/> Las aclaraciones que a su derecho convenga. <p>Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, numeral 1, inciso b) de la LGPP; 33, numeral 1, inciso i) del RF. (énfasis añadido)</p>

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:...

b) Informes anuales:...

II. Si durante la revisión de los informes la Unidad Técnica advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que, en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. La Unidad Técnica está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane ...

<ul style="list-style-type: none"> • Los contratos de prestación de servicios en los cuales se detallen con toda precisión las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido. • Las aclaraciones que a su derecho convengan. <p>Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 25 numeral 1, inciso n) de la LGPP; 39, numeral 6; 126, 127, 261, numeral 3 y 296, numeral 1 del RF.</p> <p style="text-align: center;">(énfasis añadido)</p>	
---	--

De lo anterior se aprecia que, contrario a lo que el recurrente aduce, desde los primeros oficios de errores y omisiones se hizo de su conocimiento que respecto de distintos gastos no se comprobaba con la documentación aportada por el Partido, que aquéllos se hubieran realizado con objeto partidista.

Y al respecto, mediante los correspondientes escritos, el actor dio respuesta a los oficios de mérito, exponiendo lo siguiente:

- **Ciudad de México**

Se integra información faltante a pólizas y documentación faltante al informe Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 25 numeral 1, inciso n) de la LGPP; 39, numeral 6; 126, 127, 261, numeral 3 y 296, numeral 1 del RF.

- **Tlaxcala**

RESPUESTA

En los eventos referentes a nos enfocamos en un esfuerzo organizado, llevado a cabo para dar a conocer las propuestas de este instituto político y así en época electoral conseguir un amplio

margen de sufragios. Así mismo promover la participación del pueblo en la vida democrática que emana del artículo 41 constitucional.

Como se aprecia de lo transcrito, el Partido en la Ciudad de México incluso fundamentó su respuesta en el propio artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos, es decir, a partir de la intelección de lo expuesto en párrafos previos y contestando un oficio en que la autoridad responsable le señaló con precisión que su omisión consistía en justificar el objeto partidista del gasto; mientras que, por lo que hace a Tlaxcala, su respuesta da cuenta de una de las finalidades de los partidos políticos contemplada en el artículo 41 de la Constitución, por lo que se aprecia que el recurrente intentó justificar que el gasto entonces observado sí corresponde a tal finalidad.

Al respecto, la citada UTF, mediante la segunda vuelta de los correspondientes oficios de errores y omisiones, tuvo por insatisfactorias las respuestas y precisó:

Ciudad de México	Tlaxcala
<p>De la verificación a la documentación proporcionada en el SIF, se determinó lo que a continuación se indica:</p> <p>Se constató que el sujeto obligado presentó las pólizas señaladas con (1) en la columna “Referencia” del cuadro que antecede, con su respectivo soporte documental consistente en los comprobantes fiscales, las evidencias de pago, los contratos de prestación de servicios debidamente suscritos, así como las evidencias sobre la realización de los gastos consistente en los programas de los talleres, así como las listas de asistencia y fotografías de los eventos realizados; por tal razón, por lo que se refiere a este punto, la observación quedó atendida.</p> <p>Por lo que se refiere a las pólizas señaladas con (2) en la columna “Referencia” del cuadro que antecede, aun cuando el sujeto obligado señaló haber presentado la documentación en</p>	<p>La respuesta del sujeto obligado, se consideró insatisfactoria, aun cuando manifiesta la realización de eventos enfocados y organizados para dar a conocer las propuestas del instituto político y así en época electoral conseguir un amplio margen de sufragios, esta autoridad, considera que el sujeto obligado no aportó elementos que nos permitan determinar que los gastos erogados cumplen los fines del financiamiento público ordinario mismo que comprende el gasto programado, los gastos de estructura partidista, el gasto de procesos internos de selección de candidatos, los sueldos y salarios del personal, la propaganda de carácter institucional y los gastos relativos a las estructuras electorales.</p> <p>Por lo que los conceptos enlistados en el Anexo 1 a juicio de esta autoridad no es posible identificar el objeto</p>

<p>comento; sin embargo, de la revisión a los diferentes apartados del SIF, no se localizó la información solicitada.</p> <p>Se le solicita presentar nuevamente en el SIF, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indique el motivo de la realización de los gastos señalados con (2) en la columna “Referencia” en el cuadro que antecede. • La evidencia documental sobre la realización de los eventos para su actividad ordinaria la cual debe coincidir con las circunstancias de tiempo, modo y lugar con los gastos señalados con (2) en la columna “Referencia” en el cuadro que antecede, consistente en: <ul style="list-style-type: none"> - Programa del taller en el que se indique las fechas en que se realizó, - Listas de asistencia, - Fotografías o video del evento. • El informe de resultados proporcionado por el prestador de servicios por concepto de gastos de servicios noticiosos, de los gastos señalados con (2) en la columna “Referencia” en el cuadro que antecede. • Los contratos de prestación de servicios en los cuales se detallen con toda precisión las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido, de los gastos señalados con (2) en la columna “Referencia” en el cuadro que antecede. • Las aclaraciones que a su derecho convengan. <p>Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 25 numeral 1, inciso n) de la LGPP; 39, numeral 6; 126, 127, 261, numeral 3 y 296, numeral 1 del RF.</p>	<p>partidista orientado al gasto ordinario.</p> <p>Se le solicita presentar en el SIF, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las evidencias que justifiquen razonablemente que el objeto de los gastos del Anexo 1. - Las aclaraciones que a su derecho convenga. <p>Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, numeral 1, inciso b) de la LGPP; 33, numeral 1, inciso i) del RF.</p> <p style="text-align: center;">(énfasis añadido)</p>
--	---

De lo anterior se desprende que, en seguimiento a las observaciones primigeniamente hechas al Partido, con fundamento en el artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos, se explicó al recurrente por qué se consideraban insatisfactorias las respuestas que en cada caso acompañó, resaltándose en el caso de Tlaxcala que incluso se menciona de manera enunciativa, el tipo de gastos erogados que cumplen los fines del financiamiento público ordinario sujeto a revisión.

En su momento, como respuesta a tales oficios, el actor remitió a la autoridad fiscalizadora sendos escritos, en los que esencialmente expuso:

- **Ciudad de México**

RESPUESTA:

Por lo que se refiere a las pólizas señaladas con (2) se generan las aclaraciones respectivas a la utilización de los recursos, así como se incluyen los documentos que cumplimentan los objetivos de dicho requerimiento.

Cabe señalar que el pago de honorarios asimilados y el timbrado se genera de manera centralizada en el Comité Ejecutivo Nacional, no obstante, en los casos en que se llegó a realizar algún registro de gastos por este concepto por parte de este Comité Ejecutivo Estatal y los recibos fueron emitidos en fecha distinta a la sujeta de revisión fue por las siguientes causas:

Los pagos de la última quincena de diciembre se llegan a timbrar en los primeros meses del año siguiente.

En los casos en que la autoridad electoral observa algún recibo que por error no se generó en su momento y se sanciona, el partido político genera el recibo una vez terminada la fiscalización, lo que ocurre un año después al sujeto de revisión.

Estas son las causas que generan la emisión de recibos en años posteriores al sujeto de revisión; sin embargo, al ser el Servicio de Administración Tributaria la facultada para realizar alguna observación de este estilo, ya se le está dando seguimiento a este tema a través de dicha autoridad.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE, 25 numeral 1, inciso n) de la LGPP; 39, numeral 6; 126, 127, 261, numeral 3 y 296, numeral 1 del RF.

- **Tlaxcala**

RESUESTA

Se presenta en el Sistema Integral de Fiscalización las evidencias solicitadas por esa autoridad para justificar el objeto partidista de diferentes eventos para dar a conocer las propuestas de este instituto político, esto para dar cumplimiento a lo estipulado en los

artículos 26, numeral 1, inciso b) de la LGPP; 33, numeral 1, inciso i) del RF.

Así, es posible apreciar que el recurrente, contrario a lo afirmado en su escrito de demanda, sí conoció las razones y preceptos normativos - fundamentación y motivación- que rigieron la actividad fiscalizadora de la autoridad responsable y ésta fue consistente en advertir que sobre los gastos observados, aun cuando se acompañara la documentación comprobatoria, no se encontraba documentación con la que se acreditara el objeto partidista de los mismos, lo que, como ha sido analizado previamente, sí se encuentra justificado dentro de las obligaciones que el sistema de fiscalización exige a los partidos políticos.

Asimismo, del Dictamen consolidado atinente, se advierte que la autoridad fiscalizadora concluyó, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

- **Ciudad de México**

...

El sujeto obligado presentó las pólizas señaladas con (3) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, por concepto de servicios noticiosos, con su respectivo soporte documental consistente en los comprobantes fiscales y las evidencias de pago; sin embargo, **omitió presentar las evidencias consistentes en el informe de resultados proporcionado por el prestador de servicios, mediante los cuales, se justifique el objetivo de los gastos realizados y su vínculo con las actividades ordinarias del partido;** por tal razón por lo que se refiere a este punto, la observación no quedó atendida, por \$108,900.09
(énfasis añadido)

- **Tlaxcala**

No atendida

La respuesta del sujeto obligado se consideró insatisfactoria, aun cuando argumentó que los gastos señalados en el Anexo 1 del presente Dictamen, se erogaron en diversos eventos que fueron realizados para dar a conocer las propuestas de su instituto político, afectando gastos por concepto de renta de salones, equipo de sonido, lonas, sillas, templetes, así como servicio de transporte y

alimentos; esta autoridad no cuenta con los elementos suficientes que otorguen certeza de la realización de dichos eventos, como evidencias fotográficas que permitan identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, las lista de asistencia, el identificador de los eventos y los avisos correspondientes a esta autoridad, por tal razón la observación no quedó atendida.

...

Así se concluyó que el sujeto obligado reportó egresos por concepto de renta de salones, equipo de sonido, lonas, sillas, templetes, servicio de transporte y alimentos que carecen de objeto partidista por un importe de \$691,724.40.

(énfasis añadido)

Mientras que, en la resolución impugnada, la autoridad responsable sancionó las conclusiones bajo estudio, con base en las consideraciones siguientes:

- La irregularidad identificada corresponde a una omisión de aplicar los recursos estricta e invariablemente en las actividades expresamente señaladas en la ley.
- Con dicha omisión se violenta lo dispuesto en el artículo 25 numeral 1 inciso n) de la Ley de Partidos.
- Se tiene por actualizada una **falta sustancial por omitir vincular el objeto partidista de un gasto**, vulnerando así sustancialmente la legalidad de las operaciones realizadas por el sujeto obligado durante el ejercicio anual dos mil dieciocho.
- Las conductas sancionadas implican el uso de recursos en gastos no vinculados con el objeto partidista, con lo que se violenta lo dispuesto en la normativa electoral en el sentido de destinar los recursos únicamente en los rubros y actividades ahí señalados, por consecuencia, se vulnera la legalidad sobre el uso debido de los recursos del Partido para el desarrollo de sus fines.
- El carácter de interés público que constitucionalmente se les reconoce a los partidos políticos conlleva el consecuente

otorgamiento y uso de recursos públicos, mismo que se encuentra limitado en cuanto a su destino, en tanto que, por definición, el financiamiento de los partidos políticos constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder con los fines señalados por la ley.

- La actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.
- En ese sentido, la falta consistente en omitir destinar el financiamiento allegado exclusivamente para los fines legalmente permitidos, y al haber realizado erogaciones para la adquisición de bienes y/o servicios, que no encuentran vinculación directa con el objeto partidista que deben observar los gastos, detectada durante la revisión de los informes anuales, por sí misma constituye una falta sustantiva o de fondo, porque con dicha infracción se acredita la vulneración directa al bien jurídico tutelado de legalidad.

Consideraciones que, además, no son cuestionadas frontalmente por el Partido al recurrir ante este órgano jurisdiccional, por lo que ello las torna también **inoperantes**.

Respecto a tal calificación se destaca que las Salas de este Tribunal Electoral¹⁸ han sostenido que los conceptos de agravio hechos valer en una controversia deben encontrarse encaminados a destruir la validez del acto impugnado, combatiendo de manera frontal y directa todas las consideraciones en que se sustenta.

En consecuencia, al expresar cada concepto de agravio, **quien acciona debe exponer los argumentos casuísticos o las razones jurídicas que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto controvertido**, por lo que si no cumplen tales requisitos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- Se realiza una simple reiteración de los argumentos expuestos en una anterior instancia, siempre evidenciando una simple repetición que no combata la resolución impugnada, lo que presupone que los argumentos ya fueron analizados por la autoridad u órgano responsable.
- Se combaten algunos de los argumentos del fallo, **dejándose subsistentes razones esenciales en que se sustenta el acto impugnado**. En este caso, aun cuando quien promueva tuviera razón en los planteamientos, ello no sería suficiente para la revocación del acto en cuestión, por lo que deberá concluirse que sus argumentos devienen ineficaces.
- Se formulan conceptos de agravio que no fueron del conocimiento del órgano o autoridad responsable o se pretenda perfeccionar argumentos planteados ante aquéllos, lo que se traduce en aspectos novedosos.

¹⁸ Al resolver los diversos medios de impugnación de clave SUP-JRC-170/2017, SUP-REC-1175/2017, SCM-JDC-1232/2018, SCM-JDC-273/2018 y SCM-RAP-30/2017, entre otros.

- Se advierte que le asiste la razón a la o el peticionario, sin embargo, aun cuando se ordenara a la autoridad responsable subsanar la violación, a ningún fin práctico conduciría, por lo que el efecto sería el mismo para quien promueva.
- **Se presentan argumentos genéricos, superficiales o ambiguos. Ello, dado que los actos de autoridad gozan de una presunción de validez, que para ser destruida requiere que quien recurra combata de manera clara las razones y fundamentos en que se sustenta el acto impugnado.**
- Se enderecen conceptos de agravio, que pretendan controvertir un acto o resolución definitiva y firme.

De ahí que, si como acontece en el presente caso, el actor no controvierte frontalmente las razones y fundamentos invocados por la autoridad responsable al emitir la Resolución impugnada, sino que se limita a expresar que se incumplió con el principio de legalidad en su emisión, los agravios así expresados resultan **inoperantes**.

2. Conclusión 8-C12-MO (Morelos)

No.	Conclusión	Monto involucrado
8-C12-MO	<i>“El sujeto obligado reportó saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, generados en el ejercicio 2017, que no han sido comprobados al 31 de diciembre de 2018 por un importe de \$270,500.00.”</i>	\$270,500.00. (doscientos setenta mil quinientos pesos 00/100 M.N.)

- *Motivos de disenso*

El Partido considera que al imponerle una sanción equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) del monto involucrado por la conducta observada, la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada, pues la multa resulta excesiva o desproporcional y carece del debido sustento jurídico para ello.

También afirma que la autoridad responsable no consideró las pruebas que ofreció durante el procedimiento de fiscalización para desvirtuar la observación, ni observó las reglas para determinar la imposición de la multa impuesta.

Ahonda en sus motivos de disenso señalando que la autoridad fiscalizadora dejó de precisar con claridad las razones por las que consideró que la sanción impuesta debía equivaler al 150% (ciento cincuenta por ciento) del monto involucrado y no a un valor menor.

Ahora bien, para demostrar por qué, desde su perspectiva, la multa impuesta resulta desproporcional, el actor hace un cuadro comparativo entre lo razonado en la resolución impugnada al emitir la conclusión que nos ocupa y la diversa 8-C3-MO consistente en que: *“El sujeto obligado registró aportaciones en efectivo de militantes, no obstante, omitió presentar la documentación que compruebe el origen del recurso, por un importe de \$46,120.00”*.

Enseguida concluye que el razonamiento jurídico que motivó la imposición de ambas sanciones es idéntico mientras que en la primera de ellas se le sancionó con el equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) del monto involucrado, y en la segunda solo con el 100% (cien por ciento).

- *Respuesta*

A consideración de este órgano jurisdiccional, los motivos de disenso resultan **infundados** o **inoperantes**, según se explica enseguida.

De inicio debe señalarse que, son **inoperantes** porque el actor parte de una premisa incorrecta¹⁹ al estimar que las conductas fueron valoradas de forma idéntica por la autoridad responsable, pues lo cierto es que incluso del cuadro comparativo que acompaña en su demanda se observa que existen diferencias, destacadamente al analizar la trascendencia de la normatividad trasgredida.

En ese aspecto, para el caso de la conducta que nos ocupa, la autoridad responsable consideró que al actualizarse una falta sustantiva, como la calificó, se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por **omitir pagar saldos de una cuenta con antigüedad mayor a un año**, se vulnera sustancialmente la certeza en el adecuado manejo de los recursos, afectando a la persona jurídica indeterminada (las personas pertenecientes a la sociedad).

Continuó exponiendo que del análisis a las balanzas de comprobación y auxiliares contables se acreditó que el Partido omitió cumplir con su obligación de pago, al advertirse cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año al término del ejercicio y respecto de las cuales no presentó la documentación soporte que acreditara el cumplimiento de la obligación o de alguna excepción legal.

¹⁹ Al respecto cobra aplicación lo razonado por la jurisdicción ordinaria al emitir la Tesis **2a./J. 108/2012 (10a.)** de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS**, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, página 1326.

Con lo anterior, a juicio de la autoridad responsable, el Partido vulneró lo dispuesto en el artículo 84 numeral 1 inciso a) del Reglamento, **disposición que tiene como finalidad evitar la simulación**, pues el arrastrar pasivos ejercicio tras ejercicio infiere que al Partido le han sido condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, **en la inteligencia de que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado a su patrimonio.**

En todo caso, razonó la autoridad fiscalizadora, el Partido pudo acreditar las excepciones legales que correspondieran y que justificaran la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios, lo que no hizo, hecho que por sí mismo constituye una falta sustantiva, dado que se acredita el uso de bienes y/o servicios respecto de los cuales no se cumplimentó la contraprestación correspondiente, resultando inconcuso **la obtención de un beneficio indebido.**

Es así como, conforme a las consideraciones vertidas, la omisión del sujeto obligado encuentra correspondencia con los componentes normativos que derivan del artículo 84 numeral 1 inciso a) del Reglamento²⁰, norma de importante trascendencia que tutela el bien jurídico conocido como certeza en el adecuado manejo de los recursos.

Por otro lado, al analizar el mismo elemento en la conclusión 8-C3-MO, la autoridad responsable estimó que la falta sustancial por omitir presentar la documentación comprobatoria que ampara los ingresos reportados, durante el ejercicio sujeto a revisión, vulnera la certeza y transparencia en la rendición de cuentas del origen de los recursos

²⁰ Artículo 84. 1. Los saldos en cuentas por pagar al cierre del ejercicio o a la conclusión de las precampañas y campañas de los sujetos obligados, que carezcan de la documentación soporte, deberán ser sancionados conforme lo siguiente:

a) Si son saldos originados durante la operación ordinaria, se contabilizarán como ingreso en especie y si corresponden a operaciones celebradas con personas morales, deberán ser sancionadas como aportación de origen prohibido a favor del partido...

pues implica la no rendición de cuentas, e impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.

Debido a lo anterior, continuó razonando el Instituto que el Partido violó los valores antes establecidos y afectó a la persona jurídica indeterminada (las personas pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos; y con ello contraria lo dispuesto en el artículo 96 numeral 1 del Reglamento²¹ según el cual, los sujetos obligados tienen el deber de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral el informe anual de gastos ordinarios correspondiente al ejercicio sujeto a revisión, en el que registren el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Así, se expuso que en congruencia con este régimen de rendición de cuentas, se establece la obligación a los partidos políticos de presentar toda aquella documentación comprobatoria que soporte el origen y destino de los recursos que reciban, para que la autoridad fiscalizadora tenga plena certeza y exista transparencia de la licitud de sus operaciones y, a la vez, vigile que su haber patrimonial no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley, que coloquen a un partido político en una situación de ventaja frente a otros, lesionando principios como la equidad que debe regir su actividad.

²¹ Artículo 96. 1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

Con base en lo anterior, se observa que, contrario a lo afirmado por el recurrente, aun cuando existen otros elementos similares en la individualización de las sanciones correspondientes a las dos conclusiones referidas; lo cierto es que sí se razonó en cuanto a la que se encuentra en estudio, por qué por omitir pagar saldos de una cuenta con antigüedad mayor a un año vulnera lo dispuesto en el artículo 84 numeral 1 inciso a) del Reglamento, disposición que tiene como finalidad evitar la simulación que puede generar la obtención de un beneficio indebido.

Razonamientos que, como se advierte de su escrito de demanda el Partido no combate frontalmente, condición necesaria para su análisis por parte de esta Sala Regional, según lo establecido en líneas precedentes, al explicar que los conceptos de agravio deben encontrarse encaminados a destruir la validez del acto impugnado, combatiendo de manera frontal y directa todas las consideraciones en que se sustenta.

En ese sentido, esta Sala Regional considera apegadas a Derecho las formulaciones de la resolución impugnada, pues atendiendo a la trascendencia de la norma infringida, a la forma de comisión de los hechos, a que el Partido conocía los alcances de las disposiciones legales bajo las que se rige la fiscalización de los recursos que maneja, y además a que fue garantizado su derecho de audiencia sin que solventara la observación realizada por la UTF; tomando en cuenta el monto involucrado, consideró que se trataba de una falta grave ordinaria y, con base en ello, procedió a imponer la sanción pecuniaria correspondiente, a partir de razonamientos que, como se ha explicado, el recurrente no combate al acudir ante este órgano jurisdiccional.

Además, debe destacarse que, como sostiene la autoridad responsable, en la conclusión que se analiza, el Partido vulneró una

disposición que tiene como finalidad evitar la simulación, pues al arrastrar pasivos ejercicio tras ejercicio se puede inferir que le han sido condonados los mismos y que, en su caso, debían reportarse como ingresos, en la inteligencia de que los servicios ya le fueron prestados o los bienes ya entraron a su patrimonio.

Ahora bien, respecto al motivo de queja en relación con que se le sancionara con el 150% (ciento cincuenta por ciento) del valor involucrado, debe tenerse en cuenta las razones expuestas por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-20/2017, conforme a las cuales se sostiene que es válido ampliar la imposición de las sanciones con respecto al monto involucrado.

Esto es así porque **las sanciones económicas tienen como propósito no solo combatir la conducta ilícita sino también disuadir a su autor de repetirla**; objetivo que se logra si la sanción se calcula sobre la base de una cantidad igual o superior al beneficio económico alcanzado por la o el infractor, pues de no ser así la afectación se reduciría respecto de la ganancia obtenida, sin recibir castigo alguno por la falta, lo que provocaría que a quien se sanciona no sintiera persuasión para evitar realizar nuevamente la conducta.

Por lo tanto, se afirma que las sanciones impuestas pueden válidamente ser superiores o rebasar el monto involucrado como beneficio económico, para evitar que se fomenten ese tipo de conductas, bajo la idea de que la sanción sea menor al beneficio obtenido.

A mayor abundamiento debe señalarse que, en términos similares a lo que ocurre con otro tipo de consecuencias del ilícito en el ámbito del derecho administrativo sancionador electoral, a las sanciones administrativas en la materia les son aplicables, con algunos matices,

los principios de prevención general y prevención específica, desarrolladas en el derecho penal²².

Conforme con tales principios, las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que, en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como la o el partícipe de un ilícito, no cometan nuevas y mucho menos, las mismas violaciones a las disposiciones legales, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Por esto, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio de quien comete el ilícito, para que no se beneficie de alguna forma por la infracción en que incurrió.

Ello, porque una circunstancia de orden público e interés general es que las conductas irregulares que alteren la vida en sociedad se desalienten, y si la sanción o consecuencia del ilícito no toma en cuenta estas condiciones podría fomentar la comisión de este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el "*ius puniendi*" -derecho sancionador- del Estado.

Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que quien la cometa pueda obtener un beneficio; no obstante, que le recayera una sanción por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

De modo que, con base en lo razonado, esta Sala Regional concluye que, es conforme a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos

²² Así lo ha sostenido tanto la Sala Superior al resolver el diverso recurso de clave SUP-RAP-210/2017; como esta Sala Regional al emitir sentencia en el expediente SCM-RAP-35/2017.

derivados de actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para la o el infractor, sean sancionadas con un monto económico equivalente o superior al involucrado, como en el caso concreto acontece, máxime si, como se razonó en párrafos previos, la conducta que origina la conclusión bajo análisis pudo traducirse en un ingreso respecto al cual el partido se ha beneficiado, arrastrando el pasivo de mérito al ejercicio fiscalizado, por lo que la cantidad impuesta como sanción encuentra también en ello un factor de razonabilidad y proporcionalidad.

Al respecto es aplicable la Tesis **XII/2004**²³ de la Sala Superior, de rubro: **MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO**, de ahí lo **infundado** de los motivos de disenso del recurrente.

Finalmente, no pasa desapercibido que el recurrente señaló en su demanda que con la sanción a las conductas que le fueron observadas en la resolución impugnada, se violentó en su contra el principio de presunción de inocencia.

Sin embargo, tales alegaciones resultan **inoperantes** en tanto que el Partido se limita a formularlas de manera genérica o bien citando el contenido de la Jurisprudencia **21/2013**²⁴ emitida por la Sala Superior, sin ofrecer argumentos relacionados con tal conducta que combatan frontalmente la determinación combatida; de suerte que, con atención a las razones esenciales de lo previsto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Tesis 2a. **XXXII/2016**²⁵ de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECURRENTE SÓLO MANIFIESTA**

²³ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral, páginas 705 y 706.

²⁴ De rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

²⁵ Localizable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 1205.

QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE, la formulación de su motivo de queja en los señalados términos, los torna **inoperantes**.

En consecuencia, dada la calificación de los agravios del Partido, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada en lo que fue materia de impugnación ante esta Sala Regional.

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia ante esta Sala Regional.

NOTIFÍQUESE; personalmente al actor; **por correo electrónico** a la autoridad responsable y por **estrados** a las demás personas interesadas. Asimismo, infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad **archívese** este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y el Magistrado, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada del Magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADA

**MAGISTRADA
POR MINISTERIO DE LEY**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

**LAURA TETETLA
ROMÁN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ