

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SCM-RAP-72/2021

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO:** JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA

**SECRETARIO:** JUAN CARLOS  
CLETO TREJO

Ciudad de México, a veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el recurso de apelación identificado al rubro en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave **INE/CG1366/2021**.

## G L O S A R I O

**Consejo General, o  
autoridad responsable**

Consejo General del Instituto Nacional Electoral

**Constitución federal**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>1</sup> En adelante las fechas referidas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo precisión de otro año.

<b>Dictamen consolidado</b>	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 DE CAMPAÑA PRESENTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES POLÍTICAS LOCALES, DE LAS CANDIDATURAS A CARGOS DE DIPUTACIONES LOCALES Y PRESIDENCIAS MUNICIPALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE MORELOS, identificado con la clave <b>INE/CG1364/2021</b>
<b>IMPEPAC</b>	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
<b>Instituto o INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Partido político o recurrente</b>	Movimiento Ciudadano
<b>Resolución impugnada</b>	RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LAS CANDIDATURAS A LOS CARGOS DE DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE MORELOS, identificada con la clave <b>INE/CG1366/2021</b>
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>UMA</b>	Unidad de Medida y Actualización
<b>Unidad Técnica o UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito



de demanda, así como de las constancias que integran el expediente y de los hechos notorios para esta Sala Regional, se advierten los siguientes:

## ANTECEDENTES

**1. Resolución Impugnada.** En sesión extraordinaria de veintidós de julio, que concluyó el inmediato día veintitrés, el Consejo de General aprobó la resolución impugnada, mediante la cual, entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al partido político recurrente.

**2. Recurso de apelación.** A fin de controvertir la resolución impugnada, el uno de agosto, el partido político presentó escrito de demanda de recurso de apelación ante el IMPEPAC a través de correo electrónico.

El propio uno de agosto, el recurrente presentó su escrito original de demanda ante la Oficialía de Partes de la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos, que a su vez la remitió al Consejo General.

**3. Remisión.** En su oportunidad, mediante sendos oficios, los respectivos Secretarios Ejecutivos del IMPEPAC y del INE remitieron a este órgano jurisdiccional, entre otra documentación, la impresión de la demanda de recurso de apelación y el escrito original de esta, interpuesto por el recurrente.

**4. Recepción y turno.** Una vez recibidas las constancias en esta Sala Regional, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente con clave **SCM-RAP-72/2021** y turnarlo a la

ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, para los efectos establecidos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

**5. Rechazo del proyecto y retorno.** En sesión pública de diecinueve de agosto, la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas presentó al Pleno de esta Sala Regional un proyecto de resolución en el cual propuso desechar el medio de impugnación, al considerar que su presentación era extemporánea, mismo que fue rechazado por mayoría de votos, motivo por el cual el medio de impugnación fue returnado al Magistrado José Luis Ceballos Daza, para su instrucción y elaboración de un nuevo proyecto.

**6. Instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor, mediante sendos acuerdos, ordenó **radicar**, en la ponencia a su cargo, el recurso de apelación indicado al rubro; **requerir** a la autoridad responsable las constancias necesarias para la sustanciación y resolución del medio de impugnación; **admitir** a trámite la demanda, y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar ordenó **cerrar la instrucción** y formular el respectivo proyecto de sentencia.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación presentado por el partido Movimiento Ciudadano, a fin de controvertir la resolución mediante la cual el Consejo General determinó la actualización de diversas irregularidades relacionadas con los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas que postuló en el proceso electoral 2020-



2021, en el Estado de Puebla y le impuso diversas sanciones; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con la normativa siguiente:

- **Constitución federal:** artículos 41, párrafo tercero, Base VI, primer párrafo, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 164; 166, fracción III, inciso a) y 176, fracción I.
- **Ley de Medios:** artículos 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I.
- **Ley de Partidos:** artículo 82, párrafo 1.
- **La razón esencial del Acuerdo General 1/2017**, emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las Salas Regionales, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, cuando se relacionen con temas vinculados al ámbito estatal, en alguna entidad federativa perteneciente a su respectiva circunscripción.
- **Acuerdo INE/CG329/2017**, emitido por el INE, en el cual se establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

## **SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad.**

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, 40, párrafo 1, inciso b), 41 y 42, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito; en ella se asentó la denominación del partido político recurrente y quien acude en su representación asentó su firma autógrafa; asimismo, identificó la resolución impugnada, expuso hechos y agravios y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

Cabe destacar que, si bien el expediente se integró con el escrito de demanda que el recurrente presentó a través de correo electrónico ante el IMPEPAC, de igual forma Movimiento Ciudadano presentó su **escrito original de demanda con firma autógrafa** ante la Oficialía de Partes de la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos, el cual fue remitido por el Consejo General ante este órgano jurisdiccional junto con su informe circunstanciado el seis de agosto, motivo por el cual resultó innecesario requerir la ratificación de voluntad de demandar.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley de Medios.

Lo anterior toda vez que, en su escrito de demanda, el recurrente señala que la resolución impugnada le fue notificada el **veintiocho de julio**, sin que la autoridad responsable hiciera alguna precisión en contrario al momento de rendir su informe circunstanciado, de modo que el plazo para impugnar transcurrió del **veintinueve de julio al uno de agosto**.

En ese sentido, si el recurrente presentó su escrito original de demanda ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos el **uno de agosto**<sup>2</sup>, es evidente que se satisface el requisito en estudio.

---

<sup>2</sup> Como se desprende del sello de recepción estampado en el escrito de presentación de demanda, consultable a foja 43, del expediente del recurso de apelación indicado al rubro.



Es importante destacar que si bien el escrito original de demanda fue presentado ante la citada Junta Local Ejecutiva y no ante el Consejo General -órgano que emitió la resolución controvertida-, esta Sala Regional estima que tal circunstancia no representa un obstáculo para considerar que su presentación fue oportuna, ya que debe tenerse en cuenta que la controversia está inmersa en el contexto del procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de campaña en el estado de Morelos, el cual se caracteriza en su integralidad, por su naturaleza centralizada.

En ese sentido, si la representación del partido político recurrente pretende controvertir una resolución por la cual le fueron impuestas diversas sanciones derivado de las irregularidades detectadas en la revisión de sus informes de gastos de campaña en el proceso electoral de Morelos, atendiendo a una visión de tutela jurisdiccional efectiva, lo conducente es considerar adecuada la presentación del escrito de demanda ante la Junta Local Ejecutiva, al ser un órgano delegacional permanente del INE en la citada entidad federativa.

Lo anterior, evitando el uso de *formalismos procedimentales*, privilegiando la solución de la controversia a efecto de garantizar el principio de acceso a la justicia, en términos de lo previsto en el artículo 17, de la Constitución federal.

**c) Legitimación.** El recurrente está legitimado para interponer el medio de defensa, de conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo primero, inciso a) y 45 párrafo 1 inciso a), fracción I, de la Ley de Medios, por tratarse de un partido político nacional, con acreditación en el estado de Morelos, que controvierte una resolución vinculada con la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña que reportó con

motivo del proceso electoral 2020-2021, en la citada entidad federativa, por la que se le impusieron diversas sanciones.

**d) Personería.** Por cuanto hace a la personería de Fernando Guadarrama Figueroa, quien se ostenta como representante propietario del partido político recurrente ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos -órgano delegacional permanente del referido Instituto en esa entidad federativa-, debe tenerse por satisfecho este requisito en atención a que la autoridad responsable lo reconoce al rendir su informe circunstanciado.

**e) Interés jurídico.** Este requisito se encuentra satisfecho en razón de que el recurrente estima que la resolución impugnada por la cual la responsable le impuso diversas sanciones es contraria a los principios de legalidad y exhaustividad, lo cual le genera un perjuicio.

**f) Definitividad.** En el caso se estima colmado el requisito, pues en la Ley de Medios no se prevé algún medio de defensa para combatir las determinaciones del Consejo General, como la que es objeto de esta controversia, que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

En ese sentido, al estar satisfechos los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación y no advertirse alguna causa de improcedencia, esta Sala Regional estima que lo conducente es analizar el fondo de la controversia planteada en este medio de impugnación.

### **TERCERO. ESTUDIO DE FONDO.**

#### **A. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización**



Previo a analizar los conceptos de agravio formulados por el recurrente, esta Sala Regional estima conveniente reseñar el marco jurídico y reglamentario en que rige el ejercicio de fiscalización de los informes de ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos.

Conforme a lo señalado en el artículo 60, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos, la contabilidad de los institutos políticos se sujetará a las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, las cuales son de interpretación estricta de la norma.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Partidos, **el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña** de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:

- La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de las campañas el destino que le den los partidos políticos a los recursos asignados;
- Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;
- **En caso de que la autoridad advierta errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido político, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;**

- Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización a efecto de que en un término de seis días los apruebe.
- Una vez aprobado el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidencia, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

Como puede advertirse, en el modelo de fiscalización los partidos políticos son directamente responsables respecto de sus ingresos y gastos, con independencia de si el origen es público o privado y, respecto a las campañas, se advierte una obligación específica para que lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por cada una de las personas postuladas, resulten ganadoras o no en las elecciones correspondientes.

En cuanto al procedimiento de presentación y revisión de los informes de campaña, cuando la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad que presente el partido político, se le otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación respectiva para que presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Así, una vez que se concluye la revisión del último informe, la Unidad Técnica tiene la obligación, en un plazo de diez días, de realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución y someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General para su aprobación.



Como se aprecia, **al revisar los informes de campañas la autoridad fiscalizadora únicamente emite un oficio para hacer del conocimiento de los partidos políticos los errores y omisiones detectados**, por lo que sólo existe una oportunidad para que se realicen las aclaraciones o rectificaciones que correspondan.

Así, debe señalarse que, si en el ejercicio de sus facultades de comprobación se obtiene información novedosa, no es posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio, al tratarse de datos que le eran desconocidos.

Lo antes descrito no significa que se vulnere la garantía de audiencia de los sujetos obligados, **porque los partidos políticos son responsables de reportar y comprobar la totalidad de los gastos que eroguen y que tal reporte y comprobación se realice de forma adecuada y oportuna**; es decir, atendiendo a la naturaleza de cada gasto, la etapa en que fue realizado y atendiendo a las reglas previstas en la Ley de Partidos y el Reglamento de Fiscalización.

**Así, el no reportar un gasto vulnera directamente los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, ya que imposibilita u obstaculiza la tarea primordial de la autoridad fiscalizadora** que consiste en la revisión del origen y destino de los recursos públicos y privados a los que tienen derecho, por lo que el hecho de que se obtenga información de forma posterior a la emisión del oficio de errores y omisiones, no puede considerarse como una conducta procesal irregular por parte el órgano fiscalizador.

Esta situación en modo alguno impide a los partidos políticos

llevar a cabo una defensa adecuada, puesto que cuentan con un plazo de cinco días para recabar y revisar tal información.

En consecuencia, si la irregularidad deriva de la omisión del sujeto obligado, consistente en no reportar gastos, se vulneran los principios de certeza, transparencia y una debida rendición de cuentas.

Lo anterior, porque la autoridad fiscalizadora tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en el SIF; no obstante, en cumplimiento a sus atribuciones comprobatorias y de investigación, **la autoridad responsable puede verificar o comprobar el debido reporte de gastos, la veracidad de lo reportado, o la licitud del gasto.**

Así la Sala Superior consideró, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-687/2017 y acumulados, que:

***“...el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos conforme sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en cuyo procedimiento, si bien puede realizar visitas de verificación, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, lo cierto es que la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes de campaña.”***

Así, si los sujetos obligados no comprueban la totalidad de sus ingresos y/o egresos, no es posible que se les notifique en el primer oficio de errores y omisiones el resultado de las investigaciones realizadas, si la autoridad las advierte de la verificación al primer informe de corrección.

Lo anterior, **no los exime del cumplimiento de sus**



**obligaciones** que, en términos de lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Ley de Partidos; 22, incisos a) y b); y 237, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, para los partidos políticos consisten en presentar sus informes, considerando la totalidad de los ingresos y gastos, reflejados en los registros contables incorporados en el SIF; además, deben adjuntar el soporte documental de la totalidad de operaciones, así como las balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el citado Reglamento.

En efecto, si derivado de las facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización, que consisten en la vigilancia, control e investigación del origen, monto, destino y aplicación del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos, se comprueba que existen irregularidades en el marco de la revisión de los informes, el Consejo General puede imponer alguna de las sanciones previstas en la ley<sup>3</sup>.

En conclusión, la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales se ejerce mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Su principal objetivo es asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, de ahí que, su ejercicio puntual, no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos,

---

<sup>3</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en los recursos de apelación SUP-RAP-57/2018 y SUP-RAP-72/2018.

bajo la premisa de que tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos administrativos por los órganos del INE cumple la finalidad constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos públicos.

Adicionalmente, debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso v) y 79, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos, la obligación original para rendir informes recae en los partidos políticos y su incumplimiento, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley Electoral, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones.

De ahí que, la obligación original de presentar informes de campaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como el destino y aplicación de cada gasto realizado, está a cargo de los institutos políticos y cualquier excluyente de responsabilidad se debe justificar en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente está obligado.

Por otra parte, el artículo 223, numeral 7, inciso c), del Reglamento de Fiscalización establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el



sistema de contabilidad en línea, por lo que, la responsabilidad de presentar informes de gastos de campaña y de incorporar la documentación en el sistema señalado, es original para el instituto político, como sujeto principal de la obligación.

### **B. Análisis de la controversia**

El recurrente controvierte diversas conclusiones sancionatorias vinculadas con el registro extemporáneo de operaciones contables y con la omisión de acreditar que diversas aportaciones en especie por montos superiores a noventa UMA, fueron realizadas mediante cheque o transferencia electrónica, haciendo valer, en esencia los conceptos de agravio que a continuación se sintetizan.

Antes de proceder al análisis de los agravios que el recurrente dirige a controvertir de manera específica las conclusiones controvertidas, es de precisar que, como cuestión previa, el partido político señala que fue indebido que la responsable aplicara el Reglamento de Fiscalización y los “*criterios de sanción*”, porque *en el procedimiento que se siguió para su aprobación no se observaron las disposiciones que la propia Constitución y las leyes de la materia establecen*, traduciéndose en multas excesivas contrarias a lo dispuesto en los artículos 13 y 22, de la Constitución federal.

Al respecto, esta Sala Regional estima que tales planteamientos deben desestimarse al ser genéricos, ya que el recurrente no señala de manera precisa qué preceptos del Reglamento de Fiscalización y que *criterios de sanción*, en su concepto, fueron emitidos vulnerando disposiciones procedimentales previstas en la Constitución federal o en las Leyes Generales, aunado a que no especifica qué tipo de violaciones formales son las que se

habrían inobservado y tampoco la forma en que ello trascendería a la imposición de sanciones excesivas.

### 1. Conclusiones vinculadas con registros contables extemporáneos

Núm.	Conclusión	Monto de sanción
6_C7_MO	El sujeto obligado informó de manera extemporánea 1,041 eventos de la agenda de actos públicos, de manera previa a su celebración.	\$93,294.42 (noventa y tres mil doscientos noventa y cuatro pesos 42/100 M.N.)
6_C8_MO	El sujeto obligado informó de manera extemporánea 143 eventos de la agenda de actos públicos, de manera posterior a su celebración.	\$64,078.30 (sesenta y cuatro mil setenta y ocho pesos 30/100 M.N.).
6_C9_MO	El sujeto obligado informó de manera extemporánea 139 eventos de la agenda de actos públicos, el mismo día de su celebración.	\$62,285.90 (sesenta y dos mil doscientos ochenta y cinco pesos 90/100 M.N.).

#### a) Agravios

Como es posible advertir, en las referidas conclusiones la responsable determinó imponer al partido político sendas sanciones derivado del registro extemporáneo de diversos eventos de campaña, las cuales, en concepto del recurrente, son contrarias al principio de legalidad con base en los siguiente:

- La responsable impone sanciones desproporcionales al adoptar *criterios discrecionales*, ya que la norma no establece como única sanción la multa, sino que también prevé la amonestación pública.

En ese sentido, señala que, si bien las operaciones *fueron reportadas de manera extemporánea*, lo cierto es que se reportaron durante el periodo de campaña con la documentación respectiva, por lo que *no existe la omisión*



*imputada*, además de que no es reincidente y no existió dolo, lo cual debió ser valorado a efecto de que se le sancionara con una amonestación.

- Asimismo, estima que la responsable no debió imponer sanciones de manera *automatizada* y aplicando un mismo criterio para los eventos reportados de manera previa a su celebración, los reportados el mismo día de su celebración y los que reportó de manera posterior a que se llevaran a cabo.

Estima el recurrente que el Consejo General optó por sanciones desproporcionadas que *no encuentran razones, motivos, justificaciones o valoraciones* para evidenciar su idoneidad, aunado a que al individualizar las sanciones no se tomó en consideración su capacidad económica, lo que originó que la multa fuera excesiva.

#### **b) Análisis de agravios**

En consideración de esta Sala Regional los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente son **infundados** e **inoperantes**, por las razones siguientes:

No asiste razón al partido político cuando aduce que la sanción impuesta fue desproporcionada ya que sí reportó los gastos observados por la responsable durante el periodo de campaña por lo que realmente no incurrió en la omisión que le fue imputada.

Es así ya que el recurrente parte de una premisa errónea, puesto que, de la revisión del dictamen consolidado y la resolución impugnada, se advierte que la sanción que le fue impuesta por la responsable derivó del reporte extemporáneo de diversos eventos de campaña -conducta que reconoce de manera expresa en su escrito de demanda- y no debido a la omisión de reportar los gastos originados por tales eventos.

En ese sentido, las referidas conclusiones sancionatorias no corresponden a una omisión de reportar los eventos que le fueron observados mediante el oficio de errores y omisiones respectivo, sino que obedecieron al reporte extemporáneo de los mismos, con lo cual, la autoridad responsable consideró tanto en el dictamen consolidado como en la resolución impugnada, que se había vulnerado lo dispuesto en el artículo 143 Bis, del Reglamento de Fiscalización<sup>4</sup>.

El registro extemporáneo de los eventos, señaló la responsable, impide garantizar de forma idónea el manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes respectivos, e inclusive impide su fiscalización absoluta, si los sujetos obligados llevan a cabo actos que no son reportados en tiempo y forma, pues ocasiona que la autoridad fiscalizadora no pueda acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización más eficaz.

Es de destacar que el recurrente no hace valer conceptos de agravio dirigidos a controvertir la conclusión relativa al reporte extemporáneo de los referidos eventos, sino que, por el contrario, tal como ha sido mencionado, el partido político refiere de manera expresa en su escrito de demanda haber registrado de manera extemporánea las operaciones.

Por cuanto hace al planteamiento por el cual el partido político

---

<sup>4</sup> **Artículo 143 bis.**

**Control de agenda de eventos públicos.**

1. Los sujetos obligados deberán registrar **el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos**, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y **campaña** que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.
2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación en el Sistema de Contabilidad en Línea, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.



alega que la responsable no debió aplicar un mismo criterio para los eventos reportados de manera previa a su celebración, los reportados el mismo día de su celebración y los que reportó de manera posterior a que se llevaran a cabo, esta Sala Regional estima que deviene **infundado e inoperante**.

En principio es de destacar que contrario a lo que sostiene el recurrente, de las constancias del expediente se desprende que desde el momento en que emitió el oficio de errores y omisiones respectivo, la responsable hizo del conocimiento los eventos reportados de manera extemporánea, identificando aquellos que fueron reportados previamente a su realización pero que no cumplieron la antelación de siete días; los reportados con posterioridad a la fecha de su realización y aquellos que fueron reportados el mismo día.

Lo cual se vio reflejado en el dictamen consolidado y en la propia resolución impugnada, pues precisamente se trata de tres conclusiones [6\_C7\_MO, 6\_C8\_MO y 6\_C9\_MO], en las cuales fueron agrupados los eventos registrados de manera extemporánea por el recurrente en atención al supuesto específico de cada caso.

Asimismo, esta sala regional advierte que con independencia del supuesto de registro extemporáneo en el que se ubicara cada evento reportado, lo cierto es que la característica general consiste en no haber sido reportados con los siete días de antelación a su celebración, tal como lo dispone el artículo 143 bis, del Reglamento de Fiscalización.

A pesar de ello, no asiste razón al recurrente cuando refiere que la responsable aplicó sanciones automatizadas y el mismo criterio, ya que en cada conclusión tomó en consideración las

particularidades de la irregularidad cometida y llevó a cabo la respectiva individualización de la sanción, advirtiéndose que al momento de determinar la sanción a aplicar en cada conclusión, la responsable atendió a las circunstancias específicas de cada caso.

Incluso, de la resolución impugnada se puede constatar que, para efectos de la imposición de la sanción en cada conclusión, la equivalencia en UMA de los eventos no reportados no fue la misma, sino que obedeció a si el reporte extemporáneo fue de manera previa a su celebración, el mismo día de su celebración o de manera posterior a su celebración; razonamientos que no son controvertidos por el recurrente de manera frontal.

Finalmente, esta Sala Regional estima que es **inoperante** el planteamiento en el cual el recurrente señala que, en su concepto, debió ser sancionado con una amonestación en lugar de multa, en atención a que se trata de un planteamiento genérico, toda vez que el recurrente no expresa razonamientos encaminados a controvertir las consideraciones con base en las cuales la responsable llevó a cabo la respectiva individualización de la sanción.

Si bien el partido político refiere que la responsable debió valorar que no es reincidente y no existió dolo en su actuar, así como tomar en consideración su capacidad económica, este órgano jurisdiccional advierte que tales aspectos sí fueron considerados y valorados por la autoridad responsable al momento de llevar a cabo la respectiva individualización de la sanción en cada una de las conclusiones en estudio.

En efecto, de la revisión de la resolución controvertida se advierte que, en las tres conclusiones la falta fue calificada como



*culposa* al estimar que en el expediente no obraba *elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica (dolo) del sujeto obligado de cometer las faltas*. Asimismo, en la totalidad de los casos, la responsable tomó en consideración que el partido político no había sido reincidente respecto de la conducta en estudio.

En este punto, es importante destacar que la eventual acreditación de dolo o reincidencia por parte de la o el sujeto al que se le imputa una conducta infractora, son susceptibles de agravar una sanción, pero su ausencia no es un factor que sirva como una atenuante<sup>5</sup>.

De igual forma, al emitir la resolución impugnada, la responsable señaló que procedería *a la imposición de la sanción, considerando, además, que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “capacidad económica” de la presente resolución.*

Conforme a las consideraciones expuestas, esta Sala Regional estima que los agravios del recurrente son **infundados e inoperantes**.

**2. Conclusiones vinculadas con la omisión de acreditar que diversas aportaciones por montos superiores a noventa UMA fueron realizadas mediante cheque o transferencia electrónica**

---

<sup>5</sup> Criterio sostenido por esta Sala Regional al resolver, entre otros, los recursos de apelación con clave de identificación SCM-RAP-17/2019, SCM-RAP-40/2019 y SCM-RAP-3/2021.

Núm.	Conclusión	Monto de sanción
6_C1_MO	El sujeto obligado incumplió con la obligación de acreditar que los bienes y/o servicios aportados por el candidato/candidato independiente a su campaña, por montos superiores a 90 UMA fueron realizados mediante cheque o transferencia electrónica.	\$37,000.00 (treinta y siete mil pesos 00/100 M.N.)
6_C2_MO	El sujeto obligado incumplió con la obligación de acreditar que los bienes y/o servicios aportados por el candidato/candidato independiente a su campaña, por montos superiores a 90 UMA fueron realizados mediante cheque o transferencia electrónica.	\$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)

### a) Agravios

En las referidas conclusiones la responsable determinó imponer al partido político distintas sanciones derivado del incumplimiento de acreditar que diversas aportaciones en especie por montos superiores a noventa UMA habían sido realizadas mediante transferencia electrónica o cheque nominativo, las cuales, en concepto del recurrente, son contrarias al principio de legalidad con base en los siguiente:

- Señala el recurrente que la responsable determinó sancionarlo por supuestas transgresiones a la normativa en materia de fiscalización que no están previstas.

Ello, ya que indebidamente estimó que el pago de un bien o servicio que supere las noventa UMA no puede ser fragmentado, siendo que en la normativa se hace referencia a un *monto en lo individual* pero no se prohíbe la fragmentación del monto total de un gasto por concepto de determinado bien o servicio.

- Estima que, si bien la normativa prevé que las aportaciones en especie de los candidatos, militantes o simpatizantes por montos superiores al equivalente a noventa UMA deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo, el partido político comprobó, mediante su respuesta al oficio de errores y omisiones,



que las aportaciones en especie no superaban la referida cantidad, lo cual no tomó en consideración la responsable.

- Agrega que en el oficio de errores y omisiones respectivo no se especificó la causa de porqué consideró que las aportaciones ahí señaladas rebasaban el monto equivalente a noventa UMA, aunado a que no se valoró que se trataba de aportaciones en especie, ya que le fue requerida documentación relativa a aportaciones en efectivo.

#### **b) Consideraciones de la autoridad responsable**

La autoridad fiscalizadora observó registros de aportaciones en especie de simpatizantes mayores a noventa UMA que carecían de documentación soporte, que habían sido realizados desde la cuenta personal de los aportantes, por lo que, a través del oficio de errores y omisiones le solicitó presentara en el SIF, el respectivo comprobante de pago mediante cheque o transferencia electrónica, así como las aclaraciones que en su derecho conviniera.

Mediante escrito de respuesta con clave MC/MOR/TES/033/2021, el recurrente manifestó, en esencia, que se trataba de aportaciones hechas por simpatizantes durante el proceso de campaña por montos independientes los cuales no eran mayores a noventa UMA, por lo cual no le resultaba aplicable la normativa que exige la presentación del comprobante fiscal que acredite que la operación se realizó mediante cheque o transferencia electrónica.

Al emitir el dictamen consolidado, la autoridad fiscalizadora consideró que, del análisis a las aclaraciones realizadas por el sujeto obligado y a la documentación presentada en el SIF, se constataba que en determinados casos precisados en el Anexo 2\_MO\_MC, el recurrente llevó acabo el registro del soporte

documental necesario para acreditar que se trataba de aportaciones individuales, menores a noventa UMA; motivo por el cual, en esos casos la observación quedo sin efecto.

No obstante, la responsable refirió que, en los diversos casos igualmente precisados en el referido anexo del dictamen consolidado, se verifico que se realizaron de manera fraccionada, aportaciones por un solo bien producto y/o servicio, mayores a noventa UMAS, omitiendo acreditar que habían sido pagadas mediante transferencia o cheque nominativo como lo establece la normativa<sup>6</sup>, por tal razón, estimó que en estos casos la observación se consideró no atendida.

Ahora bien, respecto de las conclusiones cuestionadas por el recurrente, en la resolución impugnada, la autoridad responsable señaló, que la conducta infractora correspondía a la omisión de comprobar que los bienes o servicios aportados por simpatizantes a la campaña por montos superiores a noventa UMA, fueron pagados mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de quien realizó las aportaciones.

Explicó la responsable que esta omisión, trae consigo la no rendición de cuentas que impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, por lo que vulneró lo dispuesto en el artículo 104, numeral 2, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización, en relación con el acuerdo CF/013/2018, que establece como obligación de la militancia y simpatizantes que todas las aportaciones que realicen en especie a la campaña que superen el límite de noventa UMA:

---

<sup>6</sup> Artículo 104, numeral 2, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización, en relación con el acuerdo CF/013/2018.



- i. deben efectuarse mediante cheque o transferencia de la cuenta de quien realice la aportación;
- ii. el comprobante del cheque o la transferencia debe permitir la identificación de la cuenta origen, cuenta destino, fecha, hora, monto, nombre completo de la persona titular y nombre completo de la persona o ente beneficiario;
- iii. el instituto político deberá expedir un recibo por cada depósito recibido.

Expuso que el artículo 104, numeral 2, párrafo segundo, del Reglamento de Fiscalización, tiene como finalidad llevar un debido control en el manejo de los recursos que ingresan como aportaciones a los partidos políticos, lo que implica la comprobación de sus ingresos a través de mecanismos que permitan a la autoridad conocer el origen de los recursos que éstos reciben, brindado certeza del origen lícito de sus operaciones y de la procedencia de su haber patrimonial, y que éste último, no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.

De tal forma que el artículo reglamentario referido concurre directamente con la obligación de actuar con legalidad respecto de las operaciones con las que sean ingresados recursos a los partidos políticos, por lo cual, el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

En ese sentido, al registrar aportaciones en especie -de militantes y simpatizantes- a la campaña superiores al equivalente de 90 (noventa) UMA, las cuales no fueron hechas a través de transferencia o cheque nominativo de la cuenta de quien realizó las aportaciones, no permitió identificar y esclarecer el origen de los recursos actualizando una falta

sustancial y vulnerando de forma directa el bien jurídico consistente en la legalidad y certeza en el origen de los recursos que garantiza que la actividad de estos entes se apegue a las disposiciones legales a través del sistema financiero mexicano.

Con base en lo anterior, la responsable consideró que la irregularidad era de carácter sustantivo o de fondo al vulnerar los bienes jurídicos como son la legalidad, certeza, y la rendición de cuentas y que debía de ser calificada como grave ordinaria en razón de que no era reincidente, por lo que le impuso una sanción de índole económica equivale al monto involucrado, en cada caso.

### **c) Análisis de agravios**

En concepto de esta Sala Regional, los conceptos de agravio del partido político recurrente son **infundados**.

Es así, ya que la conducta infractora por la cual fue sancionado sí está prevista en el artículo 104, numeral 2, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización, en relación con el Acuerdo CF/013/2018<sup>7</sup>, tal como lo sostuvo la autoridad responsable.

En efecto, el referido precepto reglamentario dispone lo siguiente:

“Artículo 104.

Control de las aportaciones de aspirantes, precandidatos, candidatos independientes y candidatos  
[...]

---

<sup>7</sup> ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE FINANZAS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA RELATIVA A LAS APORTACIONES EN ESPECIE DE SIMPATIZANTES Y MILITANTES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 104, NUMERAL 2, DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN.



**2. Las aportaciones por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo, invariablemente deberán realizarse mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona que realiza la aportación.** El monto se determinará considerando la totalidad de aportaciones realizadas por una persona física, siendo precampaña o campaña, o bien, en la obtención del apoyo ciudadano.

Adicionalmente, para las aportaciones en especie que realicen los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a sus propias campañas, que superen el monto a que se refiere el presente numeral, **deberán comprobarse con la documentación que acredite que los bienes o servicios aportados fueron pagados mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta del aportante.**

3. El comprobante de la transferencia o del cheque, deberá permitir la identificación de la cuenta origen, cuenta destino, fecha, hora, monto, nombre completo del titular y nombre completo del beneficiario.

4. Se deberá expedir un recibo de aportación por cada depósito recibido.

5. Deberá cumplir con los límites establecidos en artículo 56, numeral 2, de la Ley de partidos.”

Por otra parte, en el Acuerdo CF/013/2018, en lo que al caso interesa, se dispone que:

- El artículo 96, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización establece un mecanismo de control para todos los ingresos ya sean públicos o privados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, teniendo la obligación de sustentarlos con la documentación soporte, ser reconocidos y registrados en la contabilidad.
- Que el artículo 104, numeral 2, del citado Reglamento establece que las aportaciones en especie realizadas por los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, que superen las 90 UMA, deberán ser comprobadas con la documentación que acredite que los bienes o servicios aportados fueron pagados mediante transferencia o cheque de la cuenta del aportante.
- El artículo 56, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, señala que las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago;
- **De una interpretación sistemática de las normas del sistema electoral mexicano, concretamente los artículos 54, párrafo 1, 55, párrafo 1; 56, párrafo 1 y 2 de la Ley General de Partidos Políticos y 104 del Reglamento de Fiscalización puede señalarse que las**

**aportaciones en especie superiores a noventa unidades de medida y actualización de militantes y simpatizantes también deben cumplir con el requisitos de comprobar que los bienes o servicios aportados fueron pagados mediante transferencia o cheque nominativo del aportante**, pues con ello se cumplen los postulados de los preceptos legales invocados para que no ingresen recursos a los sujetos regulados vía financiamiento privado en especie que no cumpla con alguno de los requisitos expresamente establecidos en las normas o genere las conductas siguientes:

- a. Que las aportaciones en especie provengan de terceras personas que, incluso, pueden ser entes prohibidos.
- b. Que se desconozca la identidad del aportante original.
- c. Que se dificulte el conocimiento del origen del recurso para adquirir el bien o servicio aportado.

Considerar lo contrario, abriría la posibilidad a que las aportaciones en especie que se reciben en un proceso electoral de militantes y simpatizantes, por montos superiores a lo marcado por el Reglamento de Fiscalización, no pueda identificarse a la persona real que las hace, pues al adquirirse en efectivo no es viable conocer la fuente cierta de los mismos.

[...]

Conforme a las disposiciones citadas, esta Sala Regional advierte que sí existe un marco normativo que establece la obligación de los partidos políticos de acreditar con la documentación contable pertinente que aquellas aportaciones en especie de militantes y simpatizantes superiores a noventa UMA fueron pagadas mediante transferencia o cheque nominativo de la persona aportante.

Ahora bien, esta Sala Regional estima que **no asiste razón al partido político apelante** cuando aduce que la autoridad responsable viola en su perjuicio los principios de legalidad y certeza, al considerar en conjunto la totalidad de las aportaciones realizadas por personas físicas. Ello porque la exigencia de que la aportación se realice por cheque o transferencia depende de que la aportación que realice cada persona supere las noventa UMA, por lo que no se debe considerar la suma de las aportaciones en conjunto, como erróneamente lo hizo la autoridad, ya que no existe prohibición



para fraccionar una aportación en especie entre un conjunto de personas.

En el numeral 2 del artículo 104, del Reglamento de Fiscalización, se establece que cuando los montos de las aportaciones que haga una persona sean superiores a noventa UMA, invariablemente, deben realizarse mediante cheque nominativo o transferencia de la cuenta de la persona que hace las aportaciones.

La finalidad es que las aportaciones que hagan las personas (en dinero o en especie) sean identificables para poder, eventualmente, determinar el origen de las aportaciones que esa persona hizo; asimismo, cuando el monto de las aportaciones no el monto referido, será innecesario acreditar que se hicieron mediante transferencia bancaria o cheque nominativo.

La Sala Superior ha sostenido que la obligación establecida en el artículo 104, numeral 2, párrafo segundo, del Reglamento de Fiscalización, es aplicable tanto a militantes y simpatizantes como a aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos, ya que se trata de una exigencia básica de la fiscalización que tiene como finalidad tener elementos que permitan conocer el origen de los recursos<sup>8</sup>.

Ahora bien, esta Sala Regional considera que resulta **infundado** lo alegado por el recurrente en el sentido de que no le era aplicable la disposición y el criterio que señala que debían comprobarse con la documentación contable respectiva, que los bienes o servicios aportados en especie fueron pagados mediante transferencia o cheque nominativo.

---

<sup>8</sup> Al resolver, entre otros, los recursos de apelación SUP-RAP-331/2018 y SUP-RAP-250/2021.

Lo anterior porque no resulta conforme a Derecho la interpretación de la norma que propone considerar únicamente las aportaciones por cada una de las personas, puesto que la finalidad de la norma es conocer el origen de las aportaciones en especie a una campaña, **lo cual solamente es posible considerando cada aportación en su conjunto, no de manera fraccionada**<sup>9</sup>.

Es así, ya que el modelo de fiscalización en materia electoral busca conocer el uso efectivo y oportuno de los recursos y aportaciones que emplean los partidos, precandidaturas, aspirantes y candidaturas incluyendo las independientes, y propone un esquema de reglas de seguimiento de realización de gastos y mecanismos de vigilancia y monitoreo, que atienden a una inmediata vigencia a partir de su vinculación con la utilización de los recursos tanto públicos como privados.

Así, del sistema de fiscalización, contenido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias en materia electoral, se advierten, como principales objetivos, los siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.
- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

---

<sup>9</sup> Tal como lo sostuvo la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-250/2021.



Ahora bien, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-250/2021, la Sala Superior señaló que el principio de tipicidad consiste en determinar la descripción de la conducta que configura una infracción administrativa,<sup>10</sup> lo que permite que las personas cuenten con previsibilidad sobre las consecuencias de sus actos y se limite la arbitrariedad de la autoridad.<sup>11</sup>

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido una modulación a los principios de reserva de ley y tipicidad cuando su ámbito de aplicación sea la materia administrativa.<sup>12</sup>

En ese sentido, la Sala Superior sostuvo que, la interpretación adoptada por la autoridad responsable en este tipo de asuntos en los que los cuales se pretende fraccionar el monto correspondiente a un bien o servicio que supera las noventa UMA, no implica una vulneración al principio de tipicidad, ya que ese principio en materia administrativa se interpreta de forma más flexible y, en estos casos, la interpretación que favorece los principios que sostienen la fiscalización es la que permite **asegurar el control sobre el origen de los recursos, siendo la que aplicó la autoridad y no la propuesta por el partido recurrente.**

---

<sup>10</sup> Xopa, José Roldán. 2017. *Derecho administrativo*. Oxford University Press, México, pág. 400.

<sup>11</sup> Ferreres Comella, Víctor. 2002. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia: (una perspectiva constitucional)*, Cívitas, Madrid, pág. 43

<sup>12</sup> Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572. Así como, jurisprudencia 7/2005, de rubro "**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**", publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

En efecto, tratándose de la normativa aplicable en materia de fiscalización, la interpretación de cada supuesto debe atender a su teleología y, en el caso, a la necesidad de conocer el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, así como proteger la equidad en la contienda mediante una debida rendición de cuentas que permita garantizar que no existan factores externos involucrados, mal uso de los recursos o recursos ilícitos.

Así, la omisión de cumplir las normas aplicables y los propósitos de éstas afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas necesarias y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Regional considera que la aplicación e interpretación hecha por la autoridad responsable es correcta y atiende a los fines, objetivos y principios que tutela el sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, motivo por el cual, resultan **infundados** los planteamientos del recurrente.

En ese sentido, resultan **ineficaces** los agravios del partido político por los cuales aduce que, en su concepto, la responsable no tomó en consideración su respuesta al oficio de errores y omisiones mediante la cual aclaró que las aportaciones de simpatizantes y candidatos no superan el límite establecido en la norma.

Lo ineficaz del agravio radica en que el recurrente parte de la premisa equivocada de que la norma permite la comprobación de una aportación en especie de manera fraccionada, cuando,



como ha quedado expuesto, en realidad las aportaciones debieron reportarse en su conjunto.

Finalmente, esta Sala Regional estima que son **infundados** los agravios por los que el partido político apelante señala que en el oficio de errores y omisiones no se especificó porqué las aportaciones rebasaban el monto equivalente a noventa UMA y que de manera indebida le fue requerida documentación relativa a aportaciones en efectivo.

La calificativa obedece a que, contrario a lo sostenido por el recurrente, de las constancias que integran el expediente se advierte que, tal y como fue descrito en el apartado previo denominado "*Consideraciones de la autoridad responsable*", mediante el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/27821/2021, de quince de junio, la autoridad fiscalizadora hizo de su conocimiento que se habían detectado registros de aportaciones en especie de simpatizantes mayores a noventa UMA que no habían sido pagadas mediante transferencia o cheque nominativo de la cuenta de la persona aportante.

Los conceptos contables, el bien o servicio involucrado en cada caso, los datos de las personas simpatizantes o militantes que hicieron las aportaciones en especie que motivaron la observación, así como el importe respectivo, fueron especificados en el anexo 2.2.4.2, del referido oficio de errores y omisiones, al cual hizo referencia el recurrente en su escrito de respuesta MC/MOR/TES/033/2021, de veinte de junio, lo cual corrobora que conoció tal información.

Ello aunado a que del referido oficio de errores y omisiones no se advierte que le haya sido requerida documentación relativa a

*aportaciones en efectivo*, ya que la autoridad fiscalizadora de manera expresa requirió que *se observaron aportaciones en especie por montos superiores al equivalente a 90 UMA* y al respecto solicitó al recurrente presentar en el SIF el *comprobante de pago mediante cheque o transferencia electrónica y las aclaraciones que a su derecho conviniera*, de por lo que tal planteamiento es **infundado**.

Conforme a lo expuesto en la presente sentencia, al haber resultado **infundados** los conceptos de agravio expresados por el recurrente, lo conducente es **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional

#### **R E S U E L V E:**

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

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

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María



Guadalupe Silva Rojas quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**VOTO PARTICULAR<sup>13</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS<sup>14</sup> EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SCM-RAP-72/2021<sup>15</sup>**

Emito este voto particular porque no estoy de acuerdo con la procedencia del medio de impugnación pues desde mi concepto es extemporáneo por haber sido presentado ante una autoridad distinta a la responsable, aunado a que la persona que lo presentó no cuenta con la personería necesaria.

**1. ¿QUÉ APROBÓ LA MAYORÍA?**

En la sentencia, la mayoría estimó que este recurso es oportuno pues el recurrente señala que la Resolución Impugnada le fue notificada el 28 (veintiocho) de julio, sin que la autoridad responsable hiciera alguna manifestación al momento de rendir su informe circunstanciado, de modo que se tomó en cuenta como plazo para impugnar del 29 (veintinueve) de julio al 1° (primero) de agosto y, como fecha de presentación, el último día de dicho plazo.

Además, estimó que a pesar de que el escrito original de demanda fue presentado ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos y no ante el Consejo General -órgano que emitió la resolución controvertida-, tal circunstancia no representa un obstáculo para considerar que su presentación fue oportuna, ya que debe tenerse en cuenta que la controversia está inmersa en

---

<sup>13</sup> Con fundamento en los artículos 193.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal.

<sup>14</sup> Con la colaboración de Daniel Ávila Santana y Minoa Geraldine Hernández Fabián.

<sup>15</sup> En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos del glosario de la sentencia de la cual forma parte y me referiré a todas las fechas como actualizadas en 2021 (dos mil veintiuno), salvo que señale otro año de manera expresa.

el contexto del procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de campaña en el estado de Morelos, el cual se caracteriza en su integralidad, por su naturaleza centralizada, pues la representación de Movimiento Ciudadano pretende controvertir una resolución por la cual le fueron impuestas diversas sanciones derivado de las irregularidades detectadas en la revisión de sus informes de gastos de campaña en el proceso electoral de Morelos, atendiendo a una visión de tutela jurisdiccional efectiva, consideró que es adecuada la presentación del escrito de demanda ante la Junta Local Ejecutiva, al ser un órgano delegacional permanente del INE en la citada entidad federativa.

Con relación a la personería de Fernando Guadarrama Figueroa, quien se ostenta como representante propietario del partido político recurrente ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos -órgano delegacional permanente del referido Instituto en esa entidad federativa-, la mayoría consideró que debe tenerse por satisfecho este requisito en atención a que la autoridad responsable así lo reconoció al rendir su informe circunstanciado.

## **2. ¿POR QUÉ EMITO ESTE VOTO?**

### **Presentación extemporánea por haber sido presentado ante autoridad diversa a la responsable y falta de personería**

Movimiento Ciudadano presentó su demanda a través de correo electrónico ante autoridad diversa a la responsable, por lo que desde mi perspectiva tal actuación no interrumpió el plazo que el partido recurrente tenía para controvertir la Resolución Impugnada y cuando esta fue recibida en esta Sala Regional resultó extemporánea.



El artículo 8.1 de la Ley de Medios prevé que los medios de impugnación se deben promover dentro de los **4 (cuatro) días** siguientes a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada o se hubiese notificado, de conformidad con la ley aplicable, mientras que el artículo 7.1 de la citada ley establece que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

Por otra parte, el artículo 9.1 y 9.3 de la Ley de Medios establecen que, por regla general, los escritos por los que se promuevan juicios o recursos **se deben presentar ante la autoridad u órgano responsable**, esto es, ante el órgano de autoridad emisor del acto del cual se controvierte su legalidad o constitucionalidad -presentación que interrumpe el plazo para su impugnación-; además, las demandas de los medios de impugnación se desecharán -entre otros supuestos- cuando no se presenten ante la autoridad correspondiente.

En el caso, el recurrente controvierte la Resolución Impugnada que le fue notificada -según refiere en su demanda- el 28 (veintiocho) de julio por lo que para contar el plazo aplicable a la presentación de la demanda debimos tomar en cuenta que la presentación de la demanda debió ocurrir dentro de los 4 (cuatro) días siguientes contados **a partir del siguiente a la notificación de la Resolución Impugnada -en el caso, el 28 (veintiocho) de julio fecha en que señala la parte recurrente que conoció del acto-**.

En ese sentido, **el plazo para promover el presente medio de impugnación transcurrió del 29 (veintinueve) de julio al 1° (primero) de agosto.**

Ahora bien, como se señala en la sentencia aprobada por la mayoría la parte recurrente presentó el recurso de apelación a través de correo electrónico enviado a una cuenta institucional<sup>16</sup> del IMPEPAC el **1° (primero) de agosto, es decir, en el último día del plazo concedido para ello.**

Al tratarse de una impugnación en la que se controvierte una resolución del Consejo General, Movimiento Ciudadano -partido político nacional, con representación ante dicha autoridad- debió presentar su demanda ante el referido consejo que es la autoridad responsable y no ante el IMPEPAC; esto, con independencia de que pretenda impugnar cuestiones de la fiscalización relativa al estado de Morelos.

No es obstáculo para este voto el criterio esencial establecido en la jurisprudencia 14/2011 de rubro **PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO**<sup>17</sup>, pues en el caso, la notificación de la Resolución Impugnada fue hecha a Movimiento Ciudadano a través del SIF, tal como lo manifiesta el recurrente en su escrito de demanda al pretender justificar la presentación en el plazo de 4 (cuatro) días a partir de la notificación electrónica de la resolución impugnada.

En ese contexto, desde mi óptica resulta aplicable la jurisprudencia 56/2002 de la Sala Superior de rubro **MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE, PROCEDE EL**

---

<sup>16</sup> Correo electrónico del IMPEPAC [correspondencia@impepac.mx](mailto:correspondencia@impepac.mx)

<sup>17</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011 (dos mil once), páginas 28 y 29.



**DESECHAMIENTO**<sup>18</sup>, conforme a la cual, la sola presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe el plazo para la presentación de los medios de impugnación.

De la citada jurisprudencia, se desprende que sus razones esenciales son:

1. La carga procesal que impone el artículo 9.1 de la Ley de Medios al recurrente para que presente su demanda ante la autoridad que señala como responsable no se ve restringida ni sufre nueva salvedad con el deber que tiene, a su vez, la autoridad que recibe un medio de impugnación que no le es propio, previsto en el artículo 17.2 del citado ordenamiento jurídico, consistente en remitir de inmediato y sin trámite adicional dicha demanda a la autoridad que, en efecto, es la responsable.
2. De las disposiciones en cita, no se advertía la voluntad de la legislación de fijar una excepción a la regla de que la demanda deba ser presentada ante la autoridad señalada como responsable ni que a la presentación del escrito ante autoridad diversa se le debiera conceder el efecto de **interrumpir** el plazo legal.
3. La autoridad señalada como responsable es la única facultada para realizar el trámite del medio de impugnación, pues, si el órgano que recibe indebidamente la promoción proveyera el trámite previo, estaría actuando fuera de sus atribuciones.
4. El plazo legal **no se interrumpe** en el caso de que la demanda sea presentada ante una autoridad distinta a la señalada como responsable, ya que sigue transcurriendo.

En tal sentido, el deber que tiene la autoridad que reciba el medio

---

<sup>18</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), páginas 41 a 43.

de impugnación de que se trate, de remitirlo de inmediato y sin trámite adicional alguno a quien sea la responsable en términos del artículo 17.2 de la Ley de Medios- **no implica transferirle al órgano receptor del medio de impugnación** la carga de activar la instancia correspondiente ni de ejercer la acción en sustitución de quien la debe promover, en tanto que la única forma de interrumpir el fenecimiento del plazo es mediante la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable.

**Por lo anterior concluyo que Movimiento Ciudadano tenía la obligación de presentar su demanda de manera oportuna ante la autoridad responsable**, en apego a los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen los procesos electorales.

De tal forma, si el escrito respectivo fue presentado vía correo electrónico el último día del plazo que tenía para tal efecto, es decir, el 1° (primero) de agosto ante el IMPEPAC -autoridad diversa al Consejo General-, implicó que la autoridad responsable tuvo conocimiento del medio de impugnación hasta que esta Sala Regional requirió el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

Esto, con independencia de que esta Sala Regional recibió la referida demanda el 2 (dos) de agosto, y en términos de la jurisprudencia 43/2013 de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO**<sup>19</sup>, dicha recepción sí interrumpió el referido plazo. Ello es así pues ese día -2 (dos) de agosto- era el 5° (quinto) después de que, según lo manifestado

---

<sup>19</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 54 y 55.



por el recurrente, había sido notificado, lo que implica la extemporaneidad de su demanda.

En tal sentido, el recurrente tenía el deber jurídico de presentar su escrito de demanda ante el Consejo General dentro del plazo de 4 (cuatro) días posteriores al 28 (veintiocho) de julio, fecha en la que refiere que se le notificó, por lo que al haber presentado la demanda ante una autoridad que es distinta de la responsable, sin que ello interrumpiera el plazo correspondiente, es evidente que la impugnación es extemporánea, **al haber sido recibida tanto por esta Sala Regional como por el Consejo General -responsable- el 2 (dos) de agosto<sup>20</sup>, esto es, fuera del plazo legal previsto para su promoción.**

Asimismo, en el caso, no se actualiza algún supuesto de excepción que justifique la presentación de la demanda ante el IMPEPAC, aunado a que el recurrente no realiza señalamiento alguno relativo a que hubiera tenido alguna dificultad que le impidiera presentarla ante el Consejo General responsable<sup>21</sup>.

Respecto a que la parte actora presentó su medio de defensa de manera física ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Morelos el 1° (primero) de agosto advierto que fue recibida en la oficialía de partes común del INE el siguiente 2 (dos) de agosto como se

---

<sup>20</sup> Como consta en la constancia de notificación realizada por vía electrónica del acuerdo de turno al Consejo General.

<sup>21</sup> Tesis XX/99 de rubro **DEMANDA PRESENTADA ANTE LA AUTORIDAD DISTINTA A LA RESPONSABLE DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN**; Jurisprudencia 14/2011, de rubro: **PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL IFE QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO**; Jurisprudencia 43/2013 de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO**; Jurisprudencia 26/2009 de rubro **APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES INVÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL IFE, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

señala en el sello de recepción. En ese sentido, la demanda presentada de manera física también incumplió con el requisito de ser presentada ante la autoridad responsable.

Si bien la demanda fue remitida a la autoridad responsable, la demanda llegó el siguiente 2 (dos) de agosto como se ha señalado, por lo que de igual modo resulta extemporánea su presentación, atento al plazo de interposición a que se ha hecho referencia.

Por lo anterior, considero que el presente medio de impugnación es improcedente y debimos haber sobreseído la demanda, pues se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9.3 de la Ley de Medios.

Por otra parte, considero que Fernando Guadarrama Figueroa carece de legitimación procesal para acudir a la presente instancia en representación de Movimiento Ciudadano por lo que también el medio de impugnación es improcedente por tal causa atento a los artículos 10.1.c), en relación con el 13.1.a)-I, y 45 de la Ley de Medios.

La legitimación procesal activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado; de ahí que la falta de este presupuesto procesal haga improcedente el juicio o recurso electoral.

Al respecto, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia 2ª./J.75/97 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de



la Nación de rubro **LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO**

<sup>22</sup>.

Ahora bien, el artículo 45 de la Ley de Medios señala que la legitimación, en los supuestos previstos en los artículos 40 y 41, recae en los partidos o agrupaciones políticas con registro, en tanto que la personería se atribuye a sus representantes legítimos.

Por su parte, el artículo 13 define qué se entiende por representantes legítimos y, en la primera hipótesis, prevé que será aquel que se encuentre **registrado formalmente ante el órgano electoral responsable**, al ser el emisor del acto o resolución impugnados.

En el segundo supuesto, se reconoce personería a quienes integran los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, se deberá acreditar la personería con el nombramiento hecho de acuerdo con los estatutos del partido.

Con relación a la tercera hipótesis, se contempla que también podrán promover los juicios o recursos de los partidos políticos quienes tengan facultades de representación conforme al estatuto del instituto político mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido con facultades para tal efecto.

Ahora bien, ha sido criterio de este tribunal que solo las personas representantes de los partidos registrados ante el órgano emisor

---

<sup>22</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 216, del tomo XXVI, diciembre de 2007 (dos mil siete), Novena Época.

del acto, pueden promoverlos, como se establece en el artículo 13.1.a)-I de la Ley de Medios.

Asimismo, se ha maximizado el acceso a la justicia de los partidos políticos, expandiendo la legitimación referida a sus representantes con acreditación no solo ante los órganos emisores de los actos impugnados, sino también:

- Quienes tengan acreditación ante los órganos originariamente responsables.
- Quienes cuenten con registro ante los órganos que inician el procedimiento correspondiente.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia de la Sala Superior 02/99, de rubro **PERSONERÍA. LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**<sup>23</sup>.

En el caso, quien promueve este recurso a nombre de Movimiento Ciudadano no reúne ninguna de las exigencias legales y jurisprudenciales en la materia debido a que el acto impugnado es una resolución emitida por el Consejo General, por lo que la persona representante legitimada para promover el recurso en representación del partido es la registrada ante esa autoridad y no quien promovió este recurso -a pesar de que se ostenta como representante ante Junta Local del Instituto Nacional Electoral en Morelos, pues dicha junta no es la emisora del acto impugnado-.

---

<sup>23</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000 (dos mil), páginas 19 y 20.



En ese sentido, no coincido con el criterio de la mayoría y considero que este medio de impugnación debió desecharse.

Por las razones expuestas emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS  
MAGISTRADA**

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, que 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.