



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-73/2021

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: HÉCTOR RIVERA
ESTRADA Y FRANCISCO JAVIER
TEJADA SÁNCHEZ

Ciudad de México, a nueve de septiembre de dos mil veintiuno¹.

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 **revocar parcialmente** la resolución impugnada, para los efectos que se establecen en esta sentencia.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	4
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	5
SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.....	6
TERCERO. Precisión del acto impugnado.....	8
CUARTO. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización.....	9
QUINTO. Marco normativo del caso concreto.....	15
a) Principios de legalidad, fundamentación y motivación.....	15
b) Principio de certeza.....	18
c) Principio de seguridad jurídica	19

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

d) Principio de exhaustividad.....19

e) Facultad reglamentaria.....20

f) Principio de resocialización y multa excesiva.....21

g) Principio de proporcionalidad.....22

SEXTO. Estudio de agravios.....23

A) Conclusión 6_C2_TL.....23

Caso concreto.....27

B) Conclusión 6_C4_TL.....34

Caso concreto.....39

C) Conclusión 6_C27_TL.....45

Caso concreto.....49

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.....54

RESOLUCIÓN.....55

GLOSARIO

Acto impugnado/ Dictamen consolidado	DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES Y GASTOS DE CAMPAÑA PRESENTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES POLÍTICAS LOCALES, DE LAS CANDIDATURAS A CARGOS DE GUBERNATURA, DIPUTACIONES LOCALES, PRESIDENCIAS MUNICIPALES, PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020 2021 EN EL ESTADO DE TLAXCALA.
Consejo General/ autoridad responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

Instituto/ INE	Instituto Nacional Electoral.
Junta Local	Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Tlaxcala.
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.
Movimiento Ciudadano/Recurrente/partido político	Partido Movimiento Ciudadano.
Reglamento	Reglamento de fiscalización.
Resolución del Consejo General	INE/CG1401/2021. 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 GUBERNATURA, DIPUTACIONES LOCALES, AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE TLAXCALA
Sala Regional	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SIF	Sistema Integral de Fiscalización.
Unidad Técnica, Unidad de Fiscalización o UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente, de las constancias que integran el expediente y de los hechos notorios para esta Sala Regional, se desprende lo siguiente:

I. Acto impugnado. En sesión extraordinaria de veintidós de julio, el Consejo General aprobó el dictamen consolidado **INE/CG1400/2021**, y la resolución identificada con la clave **INE/CG1401/2021**.

II. Notificación. Tanto el Dictamen consolidado como la Resolución del Consejo General, fueron notificadas al Partido político mediante el SIF, el veintiocho de julio.

III. Recurso de Apelación. Inconforme con lo anterior, el veintiséis de julio, el partido político interpuso el presente recurso de apelación ante la Junta Local y éste a su vez, lo entregó en la oficialía de partes del INE el treinta siguiente.

IV. Presentación ante la Sala Regional. El dos de agosto, fue presentado el recurso ante esta Sala Regional, y en esa misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-73/2021** y turnarlo al Magistrado José Luis Ceballos Daza.

V. Radicación. Por acuerdo de cuatro de agosto, el Magistrado Instructor acordó la **radicación** del recurso en que se actúa, en la Ponencia a su cargo.

VI. Requerimiento. Con fecha siete de agosto, se requirió al Secretario Ejecutivo del Consejo General diversa información para resolver el presente recurso de apelación.



VII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad se admitió a trámite la demanda, y al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se acordó **cerrar la instrucción** ordenando formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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 Movimiento Ciudadano, a fin de controvertir la resolución impugnada por la cual se le impusieron sanciones con motivo 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 gubernatura, diputaciones locales, ayuntamientos y presidencias de comunidad, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidades federativas 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 III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 164, 165, 166, fracción III, inciso a), 173, párrafo 1 y 176, párrafo 1, fracción I.

Ley de Medios: artículos 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1,

inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a).

Ley de Partidos: artículo 82 párrafo 1.

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, relacionados con informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2, 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. El escrito fue presentado ante la Junta Local, para que por su conducto fuera remitido a la autoridad responsable, haciendo constar la denominación del partido político recurrente y la firma autógrafa de su representante, quien señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, así como personas autorizadas para tales efectos; asimismo, identificó el acto impugnado, expuso los hechos y agravios correspondientes y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

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, tomando en consideración que la resolución impugnada fue emitida en sesión del Consejo General de **veintidós de julio**, y el recurso de apelación fue presentado ante la Junta Local el **veintiséis de julio**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

Emisión del Acto impugnado	Día 1	Día 2	Día 3	Día 4	Fecha de presentación del recurso ante Junta local.
22 de julio	23 de julio	24 de julio	25 de julio	26 de julio	26 de julio

Ahora bien, cabe señalar como ya se expresó en el capítulo de antecedentes, que la Junta local por medio de oficio INE-JLTLX-VE/0853/21², remitió al INE el medio de impugnación el día treinta de julio.

Es por ello que esta Sala Regional concluye que la presentación del medio de impugnación fue oportuno.

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, que controvierte una resolución mediante la cual se determinó sancionarlo.

d) Personería. Por cuanto a la personería de quien comparece en representación del recurrente, debe tenerse por satisfecho este requisito, en atención a que se trata de la representante suplente acreditada ante el Consejo local del INE.

e) Interés jurídico. El requisito está satisfecho, dado que el partido político interpone el presente medio de impugnación a fin de controvertir el dictamen consolidado por el cual, se le sancionó con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos de campaña presentados por los partidos políticos y las coaliciones políticas locales de las candidaturas a cargos de

² Documental que obra a foja 5 del expediente principal.

gubernatura, diputaciones locales, presidencias municipales, presidencias de comunidad correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala.

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.

TERCERO. Precisión del acto impugnado. El partido político señala como acto impugnado el dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos de campaña presentados por los partidos políticos y las coaliciones políticas locales, de las candidaturas a cargos de gubernatura, diputaciones locales, presidencias municipales, presidencias de comunidad, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala.

No obstante, en atención al criterio reiterado de la Sala Superior de que los juzgadores deben leer detenida y cuidadosamente las demandas en las que se pretendan hacer valer medios de impugnación en materia electoral, para que de una comprensión conjunta del escrito se adviertan las pretensiones que solicitan los promoventes, en aras de una adecuada administración de justicia³, es que la materia de impugnación en el presente recurso se concentrará en la Resolución del Consejo General y el en dictamen consolidado.

³ Véase Jurisprudencia 4/99 de rubro, MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, publicada en *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 200, página 17.



CUARTO. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización.

Antes de analizar los agravios, se considera conveniente describir, de manera previa, el marco jurídico y reglamentario en que se desenvuelve el ejercicio de fiscalización de los informes anuales de los partidos políticos.

Conforme a lo señalado en el artículo 60, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos, se dispone que los institutos políticos se sujetarán a las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, precandidatos 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 campaña de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:

I. La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de 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, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

IV. 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;

V. Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y

VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, 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 es posible señalar que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y gastos, sin importar 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 todos y 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, para que presente las aclaraciones o rectificaciones que considere.

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, así como someter dichos estudios a consideración de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General.

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**; 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.

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, máxime que se trata de gastos que el sujeto obligado omitió reportar diversas operaciones que le generaron un beneficio, 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 de este tribunal consideró, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-687/2017 y acumulados, que:

“...el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos conforme sus



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

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, 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 propio 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 una de las sanciones previstas en la ley⁴.

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, 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 con la finalidad y tarea Constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos públicos.

Adicionalmente, debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 25, numeral 1, inciso v) y 79, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos, la obligación original para

⁴ Similares consideraciones se sostuvieron en los recursos de apelación SUP-RAP-57/2018 y SUP-RAP-72/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

rendir informes recae en los partidos políticos y, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 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.

QUINTO. Marco normativo del caso concreto.

a) Principios de legalidad, fundamentación y motivación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, cualquier acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, de este modo haciendo referencia al principio de legalidad, todos los actos y resoluciones deben sujetarse a lo establecido en la constitución y leyes aplicables.

De este modo, el principio constitucional de legalidad consiste,

esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apearse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.

Finalmente, el principio de legalidad de los actos en materia electoral, tanto en el ámbito federal como en el local, se encuentra consagrado en la norma fundamental de nuestro país, la cual contiene además un mandato, que tanto a nivel federal como en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, se establezca un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al mencionado principio de rango constitucional⁵.

Así, la fundamentación se cumple con la existencia de una norma que atribuya a favor de la autoridad, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante la actuación de esa misma autoridad en la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso, lo anterior de acuerdo a la jurisprudencia de rubro **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”**⁶.

Por otra parte, la motivación se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto, actualizan el supuesto normativo del precepto aludido por el órgano de autoridad.

⁵ Así lo estableció Sala Superior en el SUP-RAP-15/2021.

⁶ Consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.



En resumen, la fundamentación y motivación son exigencias de todo acto de autoridad que permiten colegir con claridad las normas que se aplican y la justificación del por qué la autoridad ha actuado en determinado sentido y no en otro, haciéndolo constar en el mismo documento donde asienta los razonamientos de su determinación⁷.

Por lo que, la falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal.

Hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

La falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto en caso de

⁷ Lo anterior de acuerdo al criterio establecido por Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-15/2021

acreditarse se deberá subsanar la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada⁸

Así se ha reconocido por la jurisdicción no electoral, al emitir, entre otras, la tesis **I.3o.C. J/47**⁹ 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**¹⁰ de rubro: **INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**, que resultan orientadoras para este órgano jurisdiccional¹¹.

b) Principio de certeza

Este principio hace referencia, en el caso que nos ocupa que, todos los sujetos obligados en un procedimiento de fiscalización conozcan las reglas a las que se someten.

Por certeza puede entenderse la necesidad de que todas las actuaciones que desempeñen las autoridades electorales estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos.

Esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables; sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés particular de quienes integran los

⁸ De acuerdo con lo considerado por Sala Superior en el SCM-SUP-RAP-35/2021.

⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.

¹⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1366.

¹¹ Similar consideración se razonó en el SCM-RAP-1/2021.



órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad¹².

c) Principio de seguridad jurídica

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución implica que el acto jurídico contenga los elementos 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 jurisprudencia **2a./J. 144/2006**¹³ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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”.

d) Principio de exhaustividad.

Este principio impone el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia o resolución, 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

¹² Tal como se sostuvo por la Sala Regional Ciudad de México en el SCM-JRC-23/2020

¹³ Localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 351.

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**¹⁴ emitida por la Sala Superior y que lleva por rubro **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

e) Facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.

La doctrina administrativa y constitucional distingue entre facultades materiales y formales de la potestad reglamentaria. El primer criterio se refiere al resultado del ejercicio de la facultad y, desde esta perspectiva, tanto las normas legislativas como las reglamentarias son generales y abstractas. El criterio formal se refiere al órgano que emite la normativa, con lo que genera una distinción de carácter funcional. De manera tal que son “formalmente” legislativas las leyes que expiden los órganos legislativos y “formalmente” ejecutivas las normas expide la administración pública o los organismos autónomos.

¹⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.



Ahora bien, los principios de **reserva de ley** y el de **subordinación jerárquica** son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto conjunto de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

La reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.

No obstante, en el caso de los órganos constitucionales autónomos como el INE, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional¹⁵.

f) Principio de resocialización y multa excesiva.

Este principio tiene como finalidad que las sanciones electorales no deben ser las más severas, ya que uno de los principales fines de la sanción es la reducción y el respeto a la dignidad de quien es sujeto de la sanción.

Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de

¹⁵ Así se ha manifestado la Sala Superior sobre la facultad reglamentaria en el SUP-JDC-10257/2020.

sanciones, así como el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras.¹⁶

Se considera multa excesiva, cuando esta es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor, en relación con la gravedad del ilícito y, cuando esta va más allá de lo lícito y lo razonable.

Para que una multa o sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad de determinar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, lo anterior de acuerdo con la Tesis P./J. 9/95 de rubro **“Multa excesiva. Concepto de”**¹⁷.

g) Principio de proporcionalidad.

Se considera que a través de este principio la autoridad electoral debe aplicar una respuesta o sanción equilibrada.

De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor. Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia 62/2002 de rubro **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD,**

¹⁶ Jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad 157/2007, de rubro **“MULTAS FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1123

¹⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, página 5.



NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD¹⁸.

SEXTO. Estudio de agravios.

Previo al análisis de fondo, es preciso señalar que, en cada caso los agravios concretos planteados por el recurrente en la demanda se dirigen a controvertir **la calificación de la falta y la imposición de la sanción**, al tenor siguiente:

A) Conclusión 6_C2_TL

I. Síntesis de la conclusión impugnada

Al analizar en la resolución impugnada la conclusión sancionatoria descrita en el dictamen consolidado relacionada con Movimiento Ciudadano, la autoridad responsable señaló que dicha conclusión vulnera los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento:

No	Conclusión
6_C2_TL	El sujeto obligado omitió presentar la documentación soporte que compruebe el gasto las bardas personalizadas, por un monto de \$ 52,382.00

Así, del análisis realizado por el Consejo General respecto a la infracción cometida por el recurrente, se determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que la individualización de la sanción resultaba de faltas que se presentaron dentro del marco del proceso electoral en el estado de Tlaxcala.
- En las circunstancias de modo, tiempo y lugar expuso que las irregularidades atribuidas al ente político surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Campaña de Ingresos

¹⁸ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala.

- En el apartado de la trascendencia de las normas transgredidas, señaló que las visitas de verificación constituyen un mecanismo que permite a la autoridad fiscalizadora verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente respecto a lo reportado en los Informes de los ingresos y gastos; ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 del Acuerdo de la Comisión de Fiscalización CF/019/2020, por el que se emiten los lineamientos para realizar las visitas de verificación, durante las precampañas, apoyo ciudadano y campañas del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, en donde se establece que las acta de verificación tendrán efectos vinculantes con la revisión de informe de campaña.

- En el mismo apartado se señaló que al actualizarse faltas sustantivas se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados; y, al omitir reportar gastos realizados, se vulneran sustancialmente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas lo que impide garantizar la claridad en el monto, destino y aplicación de los recursos, por lo que, en el caso de gastos no reportados se deben valorar los bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

- Así las cosas, se señaló que, para determinar “el valor más alto”, se debe entender como el “valor razonable”, el cual es resultado de un procedimiento basado en parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando se incumple con la obligación de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones; de ahí que, se considere que, para efectos de determinar el valor de un bien o servicio no reportado, optar por el “valor más



bajo” o el “valor o costo promedio” no tendría un efecto disuasivo, puesto que esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

- Asimismo, estableció que se vulneró lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos¹⁹ y 127 del Reglamento de Fiscalización²⁰.
- Por lo anterior, concluyó que las faltas ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos.
- Asimismo, concluyó que el partido político, cometió diversas irregularidades que se traducen en faltas de carácter sustantivo o de fondo; que no era reincidente y que se consideraba que la infracción debía calificarse como grave ordinaria.

Dicho lo anterior, el Consejo General para imponer la sanción valoró la capacidad económica del partido político, tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor por infracciones previas y los saldos pendientes de pago; así como el hecho de poder hacerse de financiamiento privado; elementos expuestos y

¹⁹ Artículo 79 1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes: (...) b) Informes de Campaña: I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente (...)

²⁰ “Artículo 127 1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales. 2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad. 3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.”

analizados en el considerando “capacidad económica” de la resolución del Consejo General.

Así las cosas, al calificar la falta y al haberse analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, procedió a imponer la sanción prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley Electoral, consistente en una reducción del veinticinco por ciento (25%) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de cincuenta y dos mil trescientos ochenta y dos pesos (\$52,382.00).

II. Síntesis de agravios

Para el partido político, la anterior determinación vulnera en su perjuicio los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que se impone una sanción desproporcional, ya que sí se presentó la documentación comprobatoria y fue ingresada al sistema de fiscalización, por lo que no se trata de un gasto no comprobado.

Por lo señalado, es que la sanción es desproporcionada, toda vez que la potestad de la autoridad administrativa electoral nacional no debe ser arbitraria sino que se encuentra condicionada a la ponderación de condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre, así como a las particularidades del infractor, lo que debe permitir individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad.



Desde el punto de vista del partido político, la autoridad responsable englobó junto con otras infracciones la identificada como 6_C2_TL, calificándola como grave ordinaria y señalando que no se comprobó el gasto; sin embargo, se demuestra que sí se comprobaron los recursos erogados en la pinta de bardas, lo cual quedó registrado en el Sistema Integral de Fiscalización.

Para el recurrente la sanción es desproporcional, toda vez que resulta en la cantidad de cincuenta y dos mil trescientos ochenta y dos pesos (\$52,382.00) que corresponde al cien por ciento del monto involucrado, aun y cuando se comprobó el gasto erogado en la pinta de bardas y quedó registrado en el SIF.

III.Caso concreto

El agravio es **infundado**.

En principio debe señalarse que en el Dictamen consolidado que forma parte integral de la resolución del Consejo General ²¹, se observa en el identificador ID 10, que mediante oficio INE/UTF/DA/21165/2021, se solicitó al partido político, lo siguiente:

Procedimientos de fiscalización

²¹ En el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "...esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobres los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado,[...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...]."

Monitoreo

Monitoreo de Espectaculares y Propaganda en vía pública

*Derivado del monitoreo realizado durante el periodo de campaña, se observó que el sujeto obligado realizó gastos de propaganda en bardas, en espectaculares y en la vía pública que no fueron reportados en los informes, como se detalla en los **Anexos 3.5.1 y 3.5.1.1** del oficio.*

Es importante mencionar que se informa de la propaganda genérica no reportada localizada en la entidad, toda vez que esta podría haber sido adquirida por su partido; sin embargo, deberá registrarse en las candidaturas de acuerdo al beneficio en el ámbito geográfico que corresponda.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.*
- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.*
- El o los contratos de arrendamiento, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.*
- El o los avisos de contratación respectivos.*

En caso de que correspondan a aportaciones en especie, con excepción de espectaculares:

- Los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos por la normativa.*
- Los contratos de donación o comodato debidamente requisitados y firmados.*
- La o las facturas de proveedores o prestadores de servicios.*
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios por cada aportación realizada.*
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.*

En caso de una transferencia en especie:

- El recibo interno correspondiente.*

En todos los casos:

- Las hojas membretadas con la totalidad de los requisitos que establece la normativa.*
- La relación pormenorizada, de la propaganda por concepto de bardas con la totalidad de requisitos que marca la normativa.*
- Las evidencias fotográficas de la publicidad colocada en la vía pública.*
- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.*
- En su caso, el o los informes de campaña con las correcciones que procedan.*
- Las aclaraciones que a su derecho convenga.*



Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso n), de la LGPP; 27, 33, numeral 1, inciso i), 37, 38, 46, 47, numeral 1, inciso a), 96, numeral 1, 105, 107, 126, 127, 207, 223, numeral 6, 237, 243, 245, 319 y 320, del RF; en relación con el Acuerdo CF/001/2020

En dicho oficio se señaló, entre otras consideraciones:

- Que derivado del monitoreo realizado durante el periodo de campaña, se observó que el partido político realizó gastos de propaganda en bardas, en espectaculares y en la vía pública que no fueron reportados en los informes.
- Que se informaba sobre propaganda genérica no reportada, toda vez que la misma podría haber sido adquirida por el mismo partido político.
- Sin embargo, advirtió que debía registrarse en las candidaturas de acuerdo al beneficio en el ámbito geográfico que correspondiera.

Para los efectos anteriores, la autoridad responsable en el oficio de mérito, solicito presentar en el SIF diversa documentación de acuerdo a la situación que prevaleciera - gastos realizados por el partido político y/o aportaciones en especie- y en su caso, realizar las aclaraciones procedentes.

En consecuencia, se tiene que en el Dictamen consolidado se asienta que el partido político no presentó escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones - INE/UTF/DA/21165/2021-, por lo que, en el apartado de análisis, señaló que la observación no fue atendida y como conclusión determinó:

Aun cuando el sujeto obligado no presento escrito de respuesta, de la verificación a la documentación presentada en el SIF, se constató que en lo que respecta al **Anexo 2_TL_MC**, del oficio en su póliza PC-DR-03/05-

21, se adjunta la documentación soporte de las bardas de tipo genérico, por tal razón, por lo que corresponde a este anexo quedó atendido.

Sin embargo, en lo que respecta al **Anexo 2_TL_MC**, no se localizó información que justifique las bardas personalizadas, por tal razón, la observación **no quedó atendida**.

Cabe mencionar, que con respecto a la propaganda identificada en el **Anexo 2_TL_MC** que se analizan, el sujeto obligado incumplió lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la LGPP y 127 del RF. De los artículos señalados se desprende que los candidatos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de campaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre 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.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y el control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los sujetos obligados rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Por lo anterior esta autoridad procedió a realizar la determinación del costo correspondiente.

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF, como se describe a continuación:

- ❖ Se consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados.
- ❖ En los registros contables de los sujetos obligados se buscaron aquellos con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.
- ❖ Una vez identificados aquellos registros similares, se procedió a identificar el valor más alto, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.



❖ En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los proveedores en el RNP.

❖ De la matriz de precios que se presenta en el **Anexo Matriz** de este dictamen, se determinó que los comprobantes fiscales presentados por diversos proveedores eran las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que, se tomó como base para la determinación del costo.

En consecuencia, el sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de bardas, por un monto de \$ 52,382.00; por tal razón, la observación **no quedó atendida**.

El costo determinado se acumulará a los gastos de campaña de la candidatura beneficiadas, como se indica en el **Anexo I y II** del presente Dictamen, de conformidad con los artículos 243, numeral 2 de la LGIPE y 192 del RF

Ahora bien, el recurrente señala que sí se presentó la documentación comprobatoria y fue ingresada al sistema de fiscalización, por lo que no se trata de un gasto no comprobado ya que se englobó junto con otras infracciones la identificada como 6_C2_TL; sin embargo, se demuestra que sí se comprobaron los recursos erogados en la pinta de bardas lo cual quedó registrado en el Sistema Integral de Fiscalización.

No obstante lo dicho por el recurrente, lo cierto es que no presentó el escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones - INE/UTF/DA/21165/2021-, mediante el cual se le solicitó presentar en el SIF diversa documentación y, en su caso, realizar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Cabe destacar, que en el análisis que se lleva a cabo en el Dictamen consolidado, se advierte que la autoridad responsable constató que el soporte documental de las bardas tipo genérico, había quedado atendido, no así, la observación sobre bardas personalizadas, concepto respecto del cual no se localizó información alguna.

De esta forma, aun y cuando, el partido político ante esta instancia señala que esa observación se debió colmar con las pólizas a las que hace mención en su escrito de demanda, lo cierto es que dichas manifestaciones debieron llevarse a cabo a través de la instancia fiscalizadora y mediante la respuesta al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/21165/2021, por lo que de no haberse realizado de manera formal y oportuna es que el agravio resulta **infundado**.

De igual forma, resulta **infundado** el motivo de inconformidad en donde el recurrente menciona que se impone una sanción desproporcional, toda vez que la autoridad administrativa electoral nacional debe ponderar las condiciones objetivas y subjetivas a la conducta irregular en que se incurre, así como a las particularidades del infractor, a fin de individualizar la sanción.

Lo anterior, en atención a que, como se mencionó en el apartado de *síntesis de la conclusión impugnada*, el Consejo General al estudiar la trascendencia de las normas transgredidas, señaló entre otras consideraciones, que al actualizarse las faltas sustantivas se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados; y, al omitir reportar gastos se vulneran sustancialmente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas lo que impide garantizar la claridad en el monto, destino y aplicación de los recursos, por lo que, en el caso de gastos no reportados se deben valorar los bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto” previsto en la “matriz de precios” previamente elaborada.

Asimismo, se señaló que para determinar “el valor más alto”, se debe entender como el “valor razonable”, el cual es



resultado de un procedimiento basado en parámetros objetivos, como las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando se incumple con la obligación de presentar información y documentos comprobatorios; de ahí que para determinar el valor de un bien o servicio no reportado, optar por el “valor más bajo” o el “valor o costo promedio” no tendría un efecto disuasivo, puesto que esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

Dicho lo cual, no es acertado lo señalado por el partido político, en el sentido de que la autoridad responsable le aplica una sanción desproporcional, ya que para determinar el monto de la misma, se atendieron a una serie de elementos encaminados a disuadir conductas que vulneran sustancialmente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo que, en el caso de gastos no reportados se evaluaron los bienes y servicios no reportados con base en el “valor más alto”, teniendo como finalidad provocar un efecto disuasivo y no realizar una cuantificación menor al beneficio obtenido con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

De esta forma, en el Dictamen consolidado se advierte que para la imposición de la sanción se procedió a cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados mediante metodología establecida en el artículo 27 del Reglamento.

Así las cosas, si el partido político, además hace valer que la sanción resulta desproporcional por el hecho de haber comprobado el gasto erogado en la pinta de bardas ya que quedó registrado en el SIF, ello no resulta atinado ya que en el Dictamen consolidado no existe registro de que se hubiere

dado respuesta al oficio INE/UTF/DA/21165/2021, mediante el cual se le solicitó presentar ante el SIF diversa documentación atinente y, en su caso, se hicieran valer las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De igual forma, no se coincide con lo señalado por el partido político, en su escrito de demanda, en el sentido de que la determinación del Consejo General vulnera los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que, como se ha señalado, con independencia de que el recurrente no identifica de manera clara en qué consiste dicha vulneración de manera particular en cada principio, lo cierto es que, tanto el Dictamen consolidado como la resolución del Consejo General, se cumple con:

- identificar las normas incumplidas;
- las circunstancias de tiempo, modo y lugar;
- señalar la actualización de la falta sustantiva y la acreditación de la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Asimismo, identificó que se había cumplido con la garantía de audiencia y que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como el oficio de errores y omisiones y el plazo de revisión del informe de campaña correspondiente al proceso electoral correspondiente.
- De igual forma, se consideró la capacidad económica del partido político y que la sanción no afectara sustancialmente el desarrollo de sus actividades, para no comprometer el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o de subsistencia.

Aspectos que cumplen con los principios que el partido político considera son vulnerados en su perjuicio.



Por lo señalado es que los motivos de inconformidad resultan **infundados**.

B) Conclusión 6_C4_TL

I. Síntesis de la conclusión impugnada

Al analizar en la resolución impugnada la conclusión sancionatoria descrita en el dictamen consolidado relacionada con Movimiento Ciudadano, la autoridad responsable señaló que dicha conclusión vulnera el artículo 127 del Reglamento:

No	Conclusión
6_C4_TL	El sujeto obligado omitió presentar la documentación soporte que compruebe los gastos de propaganda de spots en radio y televisión por un monto de \$17,399.86

Así, del análisis realizado por el Consejo General respecto a la infracción cometida por el recurrente, se determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que la falta corresponde a la omisión de comprobar la totalidad de los gastos reportados en su informe, atentando a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento.
- En las circunstancias de modo, tiempo y lugar expuso que las irregularidades atribuidas al ente político surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Campaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala.
- En el apartado de la trascendencia de las normas transgredidas, señaló que los monitoreos de medios constituyen un mecanismo previsto en los reglamentos aprobados por el Consejo General, que permiten verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos políticos en sus informes; al tratarse de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar la información emitida por

medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación de los promocionales, anuncios, programas, entre otros, objeto del monitoreo, de acuerdo con lo señalado por la Sala Superior en el SUP-RAP-43/2006.

- De igual manera, mencionó que los resultados del monitoreo que dieron origen a la falta, deben ser evaluados como elementos con pleno valor probatorio, que dotan de certeza sobre la existencia de lo detectado, pues se trata de un documento emitido por una autoridad pública en ejercicio de sus funciones, haciendo énfasis en que no obraba en la revisión de los informes de campaña prueba alguna en contrario que sirviera para desvirtuar los resultados del monitoreo.

- En el mismo apartado se señaló que al actualizarse faltas sustantivas se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados; y, al no rendirse cuentas se impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.

- Así las cosas, se mencionó que para determinar el valor de los gastos debía atender lo establecido en el artículo 27 del Reglamento, que en una primera fase prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de “valor razonable”, que parte de la identificar el tipo de bien o servicio recibido, las condiciones de uso y beneficio, los atributos, la disposición geográfica y temporal, así como del análisis y evaluación de la información relacionada, la cual se obtiene de proveedores, cotizaciones o cámaras o asociaciones del ramo.

- De esa forma, para determinar el valor de un bien o servicio no reportado, optar por el “valor más bajo” o “valor promedio” de los precios obtenidos en la matriz, no tendría un efecto disuasivo, puesto que esa cuantificación podría ser menor al



beneficio realmente obtenido con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

- Asimismo, estableció que se vulneró lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.
- Por lo anterior, concluyó que las faltas ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos.
- Asimismo, arribó a que el partido político, cometió diversas irregularidades que se traducen en faltas de carácter sustantivo o de fondo; que no era reincidente y que se consideraba que la infracción debía calificarse como grave ordinaria.

Dicho lo anterior, el Consejo General para imponer la sanción valoró la capacidad económica del partido político, tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor por infracciones previas y los saldos pendientes de pago; así como el hecho de poder hacerse de financiamiento privado; elementos expuestos y analizados en el considerando “capacidad económica” de la resolución del Consejo General.

Así las cosas, al calificar la falta y al haberse analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, procedió a imponer la sanción prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley Electoral, consistente en el cincuenta por ciento (50%) sobre el monto involucrado, a saber diecisiete mil trescientos noventa y nueve pesos ochenta y seis centavos (\$17,399.86), lo que da como resultado la cantidad de ocho mil seiscientos noventa y nueve pesos noventa y tres centavos (\$8,699.93).

En consecuencia, determinó reducir del veinticinco por ciento (25%) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad señalada en el párrafo anterior.

II. Síntesis de agravios

Para el partido político, la anterior determinación vulnera en su perjuicio los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que se impone una sanción desproporcional, ya que sí se presentó la documentación comprobatoria y fue ingresada al sistema de fiscalización.

Señala el recurrente que se trata de un partido político con registro nacional y que de conformidad sus normas estatutarias, los gastos que se eroguen por concepto de propaganda en radio y televisión, son contratados desde el órgano nacional; de ahí que, es el órgano nacional quien entrega los spots ya elaborados, para que sean transmitidos en los tiempos establecidos por el órgano electoral y de acuerdo a las campañas electorales que se estén desarrollando.

De esa forma, para el partido político, el Consejo General no observó los rubros que se encontraban dentro del SIF y que se hicieron llegar respecto a las campañas desarrolladas en el estado de Tlaxcala; de esta forma, el gasto que se señala que no se comprobó se encuentra dentro de la factura con folio fiscal C37CE5BI-2214-41DB-BCA3095038C61 D91 dada de alta en el SIF en la póliza número 4.

Por lo señalado, es que la sanción por ocho mil seiscientos noventa y nueve pesos noventa y tres centavos, que corresponde al cincuenta por ciento del monto involucrado es



desproporcionada, toda vez que sí se comprobó el gasto erogado en los spots de radio y televisión, al quedar registrado en tiempo y forma en el SIF.

III.Caso concreto

El agravio es **infundado**.

En principio debe señalarse que en el Dictamen consolidado que forma parte integral de la resolución del Consejo General, se observa en el identificador ID 13, que mediante oficio INE/UTF/DA/21165/2021, se solicitó al partido político, lo siguiente:

Monitoreos de spots en radio y televisión

*Derivado del monitoreo se observó que el sujeto obligado realizó gastos de spots publicitarios de radio, cuyo costo de producción omitió reportar en los informes, como se detalla en el **Anexo 3.5.11** del oficio.*

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

En caso de que los gastos hayan sido realizados por el sujeto obligado:

- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.

- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.

- El o los contratos de arrendamiento, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.

- El o los avisos de contratación respectivos.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie:

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa.

- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.

- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por cada aportación realizada.

- La o las facturas de proveedores o prestadores de servicios.

- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En caso de una transferencia en especie:

- El recibo interno correspondiente.

En todos los casos:

- *El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.*
- *En su caso, el o los informes de campaña con las correcciones que procedan.*
- *Muestras de las distintas versiones de los promocionales de radio y televisión.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convenga.*

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso n), 54, numeral 1, 61, numeral 1, inciso f), fracción III, 63, de la LGPP; 26, numeral 1, inciso a), 27, 33, numeral 1, inciso i), 37, 38, 46, 47, numeral 1, inciso a), 96, numeral 1, 105, 106, 107, numerales 1 y 3, 121, 126, 127, 138, 237, 243 y 245, del RF.

En dicho oficio se señaló, entre otras consideraciones, que derivado del monitoreo se observó que el partido político realizó gastos de spots publicitarios de radio cuyo costo de producción omitió reportar en los informes.

Para los efectos anteriores, la autoridad responsable en el oficio de mérito, solicitó presentar en el SIF diversa documentación de acuerdo a la situación que prevaleciera - gastos realizados por el partido político, aportaciones en especie, transferencias- y en su caso, realizar las aclaraciones procedentes.

En consecuencia, se tiene que en el Dictamen consolidado se asienta que el partido político no presentó escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones - INE/UTF/DA/21165/2021-, por lo que, en el apartado de análisis, señaló que la observación no fue atendida y como conclusión determinó:

Aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de respuesta, de la verificación a la documentación presentada en el SIF, se constató que no se localiza en la documentación adjunta que respalde el reporte del gasto de lo solicitado en el **Anexo 4_TL_MC**, por tal razón la observación **no quedó atendida**.

De los artículos señalados se desprende que los candidatos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de campaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

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.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y el control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los sujetos obligados rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Por lo anterior esta autoridad procedió a realizar la determinación del costo correspondiente.

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF, como se describe a continuación:

- ❖ Se consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados.
- ❖ En los registros contables de los sujetos obligados se buscaron aquellos con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.
- ❖ Una vez identificados aquellos registros similares, se procedió a identificar el valor más alto, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.
- ❖ En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los proveedores en el RNP.
- ❖ De la matriz de precios que se presenta en el **Anexo Matriz** de este dictamen, se determinó que los comprobantes fiscales presentados por diversos proveedores eran las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que, se tomó como base para la determinación del costo.

En consecuencia, el sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de bardas, por un monto de \$17,399.86; por tal razón, la observación **no quedó atendida**.

El costo determinado se acumulará a los gastos de campaña de la candidatura beneficiadas, como se indica en el **Anexo I y II** del presente Dictamen, de conformidad con los artículos 243, numeral 2 de la LIGPE y 192 del RF

Ahora bien, el recurrente señala que sí se presentó la documentación comprobatoria y fue ingresada al SIF, por lo que no se trata de un gasto no comprobado ya que se adjuntó la factura correspondiente.

No obstante, lo dicho por el recurrente, lo cierto es que no presentó el escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones - INE/UTF/DA/21165/2021-, mediante el cual se le solicitó presentar en el SIF diversa documentación y, en su caso, realizar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Cabe destacar, que en el análisis que se lleva a cabo en el Dictamen consolidado, se advierte que la autoridad responsable, aun cuando no se presentó escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones, de la verificación a la documentación presentada en el SIF, constató que no se localizaba en la documentación adjunta que respaldaba el reporte del gasto de lo solicitado en el Anexo 4_TL_MC, por ello concluyó que la observación no quedaba atendida.

De esta forma, aun y cuando, el partido político ante esta instancia señala que esa observación se debió colmar con la factura con folio fiscal: C37CE5BI-2214-41DB-BCA3095038C61 D91 y dada de alta en el SIF en la póliza número 4, lo cierto es que dichas manifestaciones debieron llevarse a cabo a través de la instancia fiscalizadora y mediante la respuesta al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/21165/2021, por lo que de no haberse realizado de manera formal y oportuna es que el agravio resulta **infundado**.

De igual forma, resulta **infundado** el motivo de inconformidad en donde el recurrente menciona que se impone una sanción desproporcional, toda vez que el Consejo General no observó



los rubros que se encontraban dentro del SIF y que el gasto que se señala que no se comprobó se encuentra dentro de la factura con folio fiscal C37CE5BI-2214-41DB-BCA3095038C61D91 dada de alta en el SIF en la póliza número 4.

Lo anterior, en atención a que, como se mencionó en el apartado de *síntesis de la conclusión impugnada*, el Consejo General al estudiar la trascendencia de las normas transgredidas, señaló entre otras consideraciones, que al actualizarse las faltas sustantivas se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados; y, al omitir reportar gastos se vulneran sustancialmente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas lo que impide garantizar la claridad en el monto, destino y aplicación de los recursos.

Asimismo, se señaló que para determinar el valor de los gastos debía atender lo establecido en el artículo 27 del Reglamento, que en una primera fase prevé el mecanismo de determinación de valuación de bienes y servicios mediante el procedimiento de “valor razonable”; y que, para determinar el valor de un bien o servicio no reportado, optar por el “valor más bajo” o “valor promedio” de los precios obtenidos en la matriz, no tendría un efecto disuasivo, puesto que esa cuantificación podría ser menor al beneficio realmente obtenido con el ocultamiento de la información y documentación comprobatoria.

Dicho lo cual, no es acertado lo señalado por el partido político, en el sentido de que la autoridad responsable le aplica una sanción desproporcional, ya que para determinar el monto de la misma, se atendieron a una serie de elementos encaminados a disuadir conductas que vulneran

sustancialmente determinados principios como los de certeza y transparencia.

De esta forma, en el Dictamen consolidado se advierte que para la imposición de la sanción se procedió a cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados mediante metodología establecida en el artículo 27 del Reglamento.

Adicionalmente, el partido político hace valer que la sanción resulta desproporcional por el hecho de haber comprobado el gasto erogado conforme la factura con folio fiscal C37CE5BI-2214-41DB-BCA3095038C61D91 que, según el recurrente, fue dada de alta en el SIF en la póliza número 4.

Lo anterior, no resulta eficaz para determinar lo desproporcional de la sanción, en atención a que en el Dictamen consolidado no existe registro de que se hubiere dado respuesta al oficio INE/UTF/DA/21165/2021, mediante el cual se le solicitó presentar ante el SIF diversa documentación atinente y, en su caso, se hicieran valer las aclaraciones que a su derecho convinieran; así, si en esa instancia no se hizo valer lo ahora señalado, es que el agravio es **infundado**.

Similares razones resultan aplicables, cuando el partido político aduce que tiene un registro nacional y que de conformidad sus normas estatutarias, los gastos por concepto de propaganda en radio y televisión, son contratados por el órgano nacional, quien entrega los spots elaborados, para ser transmitidos en los tiempos establecidos y de acuerdo a las campañas electorales, ya que, como se dijo, dichas manifestaciones debieron hacerse valer al momento de dar respuesta al oficio INE/UTF/DA/21165/2021, de no haberlo realizado es que en esta instancia no es posible analizar sus argumentos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

De igual forma, no se coincide con lo señalado por el partido político, en su escrito de demanda, en el sentido de que la determinación del Consejo General vulnera los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que, con independencia de que el recurrente no identifica de manera clara en qué consiste dicha vulneración de manera particular en cada principio, lo cierto es que, tanto el Dictamen consolidado como la resolución del Consejo General, se cumple con:

- identificar las normas incumplidas;
- las circunstancias de tiempo, modo y lugar;
- señalar la actualización de la falta sustantiva y la acreditación de la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Asimismo, identificó que se había cumplido con la garantía de audiencia y que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como el oficio de errores y omisiones y el plazo de revisión del informe de campaña correspondiente al proceso electoral correspondiente.
- De igual forma, se consideró la capacidad económica del partido político y que la sanción no afectara sustancialmente el desarrollo de sus actividades, para no comprometer el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o de subsistencia.

Aspectos que cumplen con los principios que el partido político considera son vulnerados en su perjuicio.

Por lo señalado es que los motivos de inconformidad resultan **infundados**.

C) Conclusión 6_C27_TL

I. Síntesis de la conclusión impugnada

Al analizar en la resolución impugnada la conclusión sancionatoria descrita en el dictamen consolidado relacionada con Movimiento Ciudadano, la autoridad responsable señaló que dicha conclusión vulnera el artículo 127 del Reglamento:

No	Conclusión
6_C27_TL	El sujeto obligado excedió el tope de gastos del periodo de campaña; por un monto de \$66,033.21

Así, del análisis realizado por el Consejo General respecto a la infracción cometida por el recurrente, se determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que los partidos políticos son responsables de la información reportada mediante el SIF, por lo que, deben presentar sus informes de gastos de campaña.
- La falta corresponde a la omisión de comprobar la totalidad de los gastos reportados, atentando a lo dispuesto en el artículo 443, numeral 1, inciso f de la Ley Electoral.
- En las circunstancias de modo, tiempo y lugar expuso que con su actuar vulneró lo establecido en la Ley Electoral; las irregularidades surgieron en el marco de la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Tlaxcala.
- Asimismo, señaló que no obraba dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de cometer la falta y obtener el resultado de la comisión de la irregularidad, por lo que existe culpa en el obrar.
- En el apartado de la trascendencia de las normas transgredidas, señaló que al actualizarse la falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos



tutelados; esto es, al actualizarse una falta sustancial al exceder el tope de gastos se vulnera el principio de legalidad.

- Así las cosas, se mencionó que la fijación de topes de gastos de campaña, pretende salvaguardar las condiciones de igualdad que deben prevalecer en una contienda electoral, pues tiende a evitar un uso indiscriminado y sin medida de recursos económicos, en detrimento de otros que cuenten con menores posibilidades.
- Señaló también, que el excederse en los topes de gastos fijados para una contienda electoral, constituye una conducta prohibida que debe ser analizada en el contexto de su ocurrencia, a fin de no afectar en mayor medida el conjunto de principios y valores que dan origen y sustento al desarrollo de una contienda electoral.

Dicho lo anterior, el Consejo General para imponer la sanción valoró la capacidad económica del partido político, tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor por infracciones previas y los saldos pendientes de pago; así como el hecho de poder hacerse de financiamiento privado; elementos expuestos y analizados en el considerando “capacidad económica” de la resolución del Consejo General.

Así las cosas, procedió a imponer la sanción prevista en el artículo 456, inciso a), numeral 1 de la Ley Electoral, consistente en el cien por ciento (100%) sobre el monto involucrado, a saber: sesenta y seis mil treinta y tres pesos veintiún centavos (\$66,033.21).

En consecuencia, determinó reducir del veinticinco por ciento (25%) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto financiamiento público para el

sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad señalada en el párrafo anterior.

II. Síntesis de agravios

Para el partido político, la anterior determinación vulnera en su perjuicio los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que se impone una sanción desproporcional, al no existir exceso en el tope de gastos de campaña, toda vez que la campaña del Municipio de Zacualpan se ajustó a los límites establecidos por el órgano electoral.

Señala el recurrente que, respecto al informe de campaña del candidato a Presidente Municipal de Zacualpan, se presentaron todos los comprobantes de ingresos y egresos; sin embargo, la autoridad responsable determinó que no se habían comprobado gorras y banderas correspondientes a propaganda genérica, que fueron identificadas a través de un acta de verificación.

De igual manera, menciona que se trata de un partido político con registro nacional y que de conformidad sus normas estatutarias, los gastos por concepto de propaganda genérica son erogados y contratados por el órgano nacional, comprobación que se presentó ante el SIF a través de diversas facturas.

Aunado a lo anterior, precisa que, para la campaña de presidente municipal de Zacualpan, se recibió una transferencia en especie por concepto de banderas, lo que se encuentra debidamente amparado con la factura con Folio fiscal: bbe5b04e-455f-4c78b1c4-5999d71a028a, la cual fue ingresada al SIF en la póliza número 1, por lo que no se debió realizar la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-73/2021

asignación de costo respecto de la propaganda genérica y asignarlo de manera exorbitante.

Asimismo, señala el partido político, que dicha propaganda se prorrateó entre los candidatos registrados en el estado de Tlaxcala, por lo que a cada uno le correspondía realizar su comprobación; de ahí que, el Consejo General al no observar los rubros que se encontraban dentro del SIF, conculca el principio de proporcionalidad, pues no motiva de forma apropiada y suficiente su resolución ya que dentro de su sistema de fiscalización se encontraban comprobados todos los gastos generados dentro de la campaña a presidente municipal de Zacualpan, así como de la propaganda genérica para la misma.

Por otra parte, el partido político menciona que las gorras fiscalizadas dentro del acta de verificación, se encuentra debidamente amparadas mediante la factura con folio fiscal: 2FF1F277-D7F-4443-92DA3825E02BE692 y dada de alta en el SIF en la póliza número 2.

Así, para el recurrente, resulta contrario a derecho que la autoridad responsable pretenda establecer la existencia de un rebase del tope de gasto de campaña, con base en el hecho de la no comprobación de la propaganda genérica, cuando se han comprobado todos los ingresos y egresos atinentes.

III.Caso concreto

El agravio es esencialmente **fundado**.

En principio debe señalarse que en el Dictamen consolidado que forma parte integral de la resolución del Consejo General,

se observa en el identificador ID 50, en la columna de análisis, lo siguiente:

Rebase de tope de gastos

Derivado del análisis a las cifras reportadas por el sujeto obligado y derivado de los ajustes de auditoría, se determinó que el sujeto obligado rebasó el tope de gastos de campaña de la siguiente forma:

Cons.	ID de contabilidad	Cargo	Nombre	Tope de gastos	Gastos registrados	Ajustes de Auditoría	Total, de gastos	Excedente	Porcentaje de gastos reportados vs tope
				A	B	C	D=B+C	E=D-A	F=D/A
1	97619	Presidente Municipal	Isidro Nohpal García	19,485.44	19,039.72	66,478.93	85,518.65	-66,033.21	-338.88%

Por su parte, en la columna de conclusión determinó que *el sujeto obligado excedió el tope de gastos del periodo de campaña; por un monto de \$ 66,033.21.* Ahora bien, el recurrente señala que la determinación de la autoridad responsable vulnera los principios de legalidad, exhaustividad, profesionalismo y certeza, toda vez que se impone una sanción desproporcional, al no existir exceso en el tope de gastos de campaña, ya que se presentaron los comprobantes de ingresos y egresos, de conformidad sus normas estatutarias; esto es, los gastos por concepto de propaganda genérica fueron comprobados ante el SIF a través de diversas facturas, por lo que, el Consejo General al no observar los rubros que se encontraban dentro del sistema, conculca el principio de proporcionalidad, pues no motiva de forma apropiada y suficiente su resolución ya que se encontraban comprobados todos los gastos generados dentro de la campaña a presidente municipal de Zacualpan.

En efecto, en el Dictamen consolidado únicamente se tienen como datos para imponer la sanción, una tabla que hace referencia a diversos conceptos como el identificador de contabilidad, el tope de gastos, los gastos realizados, los



ajustes de auditoría, el total de gastos, el excedente y el porcentaje de gastos reportados contra el tope; luego, se determina que existe un exceso en el tope de gastos de campaña y se señala el monto del exceso.

De igual manera, en el análisis realizado por el Consejo General respecto a la infracción cometida por el recurrente, no se advierte dentro de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, los elementos objetivos mediante los cuales se arriba a la conclusión de que el partido político excedió el tope de gastos de campaña; es decir, se concreta a señalar de manera genérica aspectos sobre los principios de legalidad y de transparencia, así como la responsabilidad del partido político de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, conforme con el procedimiento establecido en el artículo 212 del Reglamento.

Es decir, en ninguna parte de la Resolución del Consejo General, se observa alusión alguna sobre el acto específico de fiscalización a través del cual se determina que el excedente en los gastos de campaña; ni mucho menos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sustentan la sanción.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el recurrente señale que la autoridad responsable realizó una visita de verificación y que de esa actuación derivaron las observaciones y el ajuste de auditoría que finalizó en el dictamen consolidado y la sanción atinente.

Ello, ya que, como se señaló, ni en la Resolución del Consejo General ni en Dictamen consolidado, existen elementos que cumplan con los principios de fundamentación, exhaustividad y motivación, toda vez que se aplica de manera automática una

decisión sin explicar las razones por las cuales se arribó a la misma.

Debe señalarse que ha sido criterio de la Sala Superior²², al considerar los procedimientos de revisión de informes de campaña, que los mismos tienen como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en sus informes, de manera que la autoridad ejerce una facultad comprobatoria con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos, conforme lo informado.

De esta forma, frente a un ingreso o gasto reportado, se califica como válido el reporte del sujeto obligado y cumplidas sus obligaciones en la materia, y, en consecuencia, da por concluido el procedimiento mediante una resolución en la que se declara satisfactorio el reporte de ingresos y gastos.

Caso contrario, cuando la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad responsable se encuentra en posibilidad de realizar diligencias comprobatorias, mediante la formulación de observaciones en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos, a través de los oficios de errores y omisiones, a fin de que los partidos políticos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

De esta forma, la UTF tiene plazos para formular el dictamen consolidado, en el que se contienen las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de errores o irregularidades y el señalamiento de aclaraciones y rectificaciones.

²² Criterio sostenido en el expediente SUP-RAP-687/2017



Así, a partir de las observaciones no subsanadas, se emite una resolución en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la aplicación de sanciones, por lo que el procedimiento de revisión se funda en lo informado por los partidos políticos, 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 se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes de campaña.

Adicionalmente, en dicho procedimiento la garantía de audiencia se traduce en la obligación de comunicar los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, agotándose cuando vence el plazo que marca la norma para que los partidos políticos subsanen esos errores u omisiones, o bien manifiesten lo que a su interés convenga.

Así las cosas, no obstante que se reconoce la existencia de una visita de verificación y, por parte de la autoridad responsable, la realización de un ajuste de auditoría, lo cierto es que, como se ha señalado, en el procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, la garantía de audiencia se traduce en la obligación de comunicar los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos, situación que en el caso particular no se observa que hubiera acontecido.

Lo anterior, deriva de la posibilidad de realizar visitas de verificación, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes, sin embargo, la función fiscalizadora se debe centrar en la comprobación de lo reportado en los informes de campaña de los partidos políticos y, en el caso, como lo señala el recurrente,

la autoridad responsable es omisa en pronunciarse sobre las comprobaciones realizadas en el SIF a través de diversas facturas, constancias que debieron valorarse antes de imponer una sanción.

Ello, ya que, como se observa del Dictamen consolidado, solamente se anota un cuadro en el cual se señala un ajuste de auditoría que no tiene la explicación requerida en la Resolución del Consejo General, de ahí que, al no existir elementos que permitan advertir que la autoridad responsable valoró las constancias que presenta el partido en su demanda y no existir la debida argumentación que permita arribar a la conclusión de la existencia de dicha conducta infractora, es que el agravio se considera **fundado**.

En ese sentido, lo procedente es revocar la parte relativa a la conclusión materia de análisis (**6_C27_TL**), a fin de que se emita una nueva resolución en la que se analice lo que el partido político argumentó; ello, a fin de que, una vez valorados los argumentos y elementos aportados, tome la determinación que corresponda.

Lo anterior, en el entendido que no podrá introducir mayores elementos a los valorados previamente, de manera que no podrá agravar la situación jurídica del actor, sobre la base de no reformar en perjuicio la situación jurídica que debe prevalecer al caso concreto.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.

Esta Sala Regional ha resuelto que es fundado el agravio sobre la conclusión 6_C27_TL, por tanto, **se revoca parcialmente** únicamente lo concerniente de la resolución impugnada a dicha conclusión, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que resuelva de forma



fundada y motivada si se actualizan las respectivas infracciones, conforme a los parámetros analizados; y, en su caso, determine lo que corresponda.

Lo anterior sin que la situación de la parte actora pueda ser agravada con motivo de la nueva resolución que se emita; es decir, en apego al principio de *“non reformatio in peius”* -no reformar en perjuicio-.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada, para los efectos que se establecen en esta sentencia.

NOTIFIQUESE personalmente al recurrente, por **correo electrónico** al Consejo General y por **estrados** a las demás personas interesadas²³.

Devolver los documentos que correspondan y en su oportunidad, archivar el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría, la magistrada y los magistrados, con el voto en contra de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR²⁴ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS²⁵ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SCM-RAP-73/2021²⁶

²³ Infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

²⁴ Con fundamento en el artículo 174.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este tribunal.

²⁵ En la elaboración de este voto colaboró Luis Enrique Rivero Carrera.

1. ¿QUÉ APROBÓ LA MAYORÍA?

En la sentencia la mayoría calificó como infundados los agravios del recurrente respecto de las conclusiones 6_C2_TL y 6_C4_TL y esencialmente fundado el agravio formulado sobre la conclusión 6_C27_TL, al considerar que no existían elementos que permitieran advertir que la autoridad responsable valoró las constancias que presentó el recurrente en su demanda y no existir la debida argumentación que permitiera arribar a la conclusión de la existencia de dicha conducta infractora.

De esta manera, en la sentencia se revocó parcialmente la Resolución del Consejo General en lo concerniente a la conclusión 6_C27_TL, para que la autoridad responsable emita una nueva en que resuelva de forma fundada y motivada si se actualizan las respectivas infracciones, conforme a los parámetros analizados; y, en su caso, determine lo que corresponda.

2. ¿POR QUÉ EMITO ESTE VOTO?

➤ Falta de competencia de esta Sala Regional

De la lectura de la demanda es posible advertir, que Movimiento Ciudadano controversió entre otras, las conclusiones 6_C2_TL y 6_C4_TL de la Resolución del Consejo General, las cuales tienen relación con su candidatura a la gubernatura del estado de Tlaxcala.

En el Dictamen consolidado respecto a la conclusión 6_C2_TL (Monitoreo de espectaculares y propaganda en vía pública) se determinó que algunas observaciones formuladas en los oficios de errores y omisiones no habían quedado atendidas, toda vez

²⁶ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.



que el sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de bardas, por un monto de \$ 52,382.00 (cincuenta y dos mil trescientos ochenta y dos pesos), por lo que se estableció que **el costo determinado se debía acumular a los gastos de campaña de las candidaturas beneficiadas**, como se especificó en los anexo I, II y II A de dicho dictamen, entre ellas, **la correspondiente a la candidata a la gubernatura.**

Así, en el Anexo II A del Dictamen consolidado se determinó que por esta conclusión se acumularía a la candidata a la gubernatura por propaganda colocada en la vía pública un monto de \$13,517.08 (trece mil quinientos diecisiete pesos con ocho centavos).

Respecto de la conclusión 6_C4_TL (Monitoreos de spots en radio y televisión) se determinó que las observaciones formuladas en los oficios de errores y omisiones no habían quedado atendidas, toda vez que el sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de bardas, por un monto de \$17,399.86 (diecisiete mil trescientos noventa y nueve pesos con ochenta y seis centavos), por lo que se estableció que **el costo determinado se debía acumular a los gastos de campaña de las candidaturas beneficiadas**, como se especificó en los anexo I y II de dicho dictamen, entre ellas, **la correspondiente a la candidatura a la gubernatura.**

De esta manera, en el Anexo II se fijó que por esta conclusión se acumularía a la candidata a la gubernatura -por producción de mensajes para radio y televisión- un monto de \$117.00 (ciento diecisiete pesos).

Por ello, de la lectura de los citados anexos, advierto que estas conclusiones, están directamente relacionadas e inciden con el reporte de los gastos de campaña de la candidata a la

gubernatura y sobre las cuales esta Sala Regional no tiene competencia para pronunciarse, pues ello corresponde a la Sala Superior de este tribunal.

En efecto, la distribución de competencias entre las salas que integran este tribunal, se determina, entre otras cuestiones, por el tipo de elección con la que se relaciona la controversia, por lo que de conformidad con los artículos 99 de la Constitución, 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83.1-a) de la Ley de Medios, en este caso, al dirigirse la demanda en parte a controvertir dichas conclusiones que están directamente relacionadas con la candidatura del recurrente a la gubernatura considero que la competencia para conocer de las mismas correspondía a la Sala Superior y no a esta Sala Regional por lo que debimos consultarle qué sala de este tribunal era la competente para conocer este recurso.

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 los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral²⁷.

²⁷ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.