

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-39/2022

RECURRENTE: PARTIDO

REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA EN FUNCIONES DE MAGISTRADA: ELENA

PONCE AGUILAR

SECRETARIO: RICARDO ARTURO

CASTILLO TREJO

Monterrey, Nuevo León, a ocho de julio de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que confirma la resolución de fecha treinta y uno de mayo de dos mil veintidós dictada en el expediente INE/P-COF-UTF/17/2017/CO, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que: a) atendiendo a que existió una suspensión en los plazos para la resolución de los procedimientos sancionadores no se configuró la caducidad del procedimiento y consecuentemente no se extinguió la facultad sancionadora del INE; b) la actuación del INE en la etapa de investigación y en la resolución se apegó a los principios de exhaustividad y congruencia; c) no se aplicó de forma retroactiva la hipótesis jurídica contenida en el artículo 104 bis, párrafo 2 del Reglamento de Fiscalización; d) no se desvirtuó la legalidad de la actuación del INE al imponer las sanciones por la infracción a la normativa electoral en materia de fiscalización.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES	
2. COMPETENCIA	
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.2. Decisiones	7
4.3 Justificación de las decisiones	7
5. RESOLUTIVO	24

GLOSARIO

Consejo General: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Constitución Constitución Política de los Estados Unidos

Federal: Mexicanos

INE: Instituto Nacional Electoral

Ley de Medios: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral

Ley de Partidos: Ley General de Partidos Políticos

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE/CG373/2022: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE

EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/17/2017/CO.

Reglamento de Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional

Fiscalización: Electoral

Reglamento de Reglamento de Procedimientos Sancionadores en

Procedimientos: Materia de Fiscalización

PRI: Partido Revolucionario Institucional

SIF: Sistema Integral de Fiscalización

Unidad Técnica: Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto

Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintidós, salvo distinta precisión.

- 1.1. inicio de procedimiento. El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el *Consejo General* aprobó la resolución INE/CG808/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del *PRI*, correspondiente al ejercicio dos mil quince, en cuyo resolutivo TRIGÉSIMO NOVENO, en relación con el considerando 18.2.8, inciso K), conclusión 6, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del mencionado partido político, en virtud de que se encontraron irregularidades que podían constituir hechos presumiblemente violatorios de la normatividad electoral en materia de financiamiento.
- **1.2.** Acuerdo de inicio del procedimiento. El diez de enero de dos mil diecisiete, la *Unidad Técnica* acordó iniciar un procedimiento administrativo sancionador oficioso, integró el expediente respectivo y le asignó el número INE/P-COF-UTF/17/2017/CO.



- **1.3 Acto impugnado.** El treinta y uno de marzo, el *Consejo General* emitió la resolución INCE/CG373/2022, mediante la cual determinó, entre otras cuestiones, imponer diversas sanciones económicas al *PRI*, lo anterior por las irregularidades encontradas de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del multicitado partido, correspondiente al ejercicio dos mil quince en el estado de Coahuila.
- **1.4. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior el partido actor interpuso el presente recurso de apelación que ahora nos ocupa.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra una resolución del *Consejo General*, derivada de un procedimiento de fiscalización de un partido político nacional con acreditación en Coahuila de Zaragoza, entidad en la cual se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 169, fracción XVII, 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Medios*; así como lo establecido en el Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior de este Tribunal.

3. PROCEDENCIA

El recurso es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en el auto de admisión respectivo¹.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

El treinta y uno de mayo, el *Consejo General* emitió resolución en el expediente INE/P-COF-UTF/17/2017/CO, en la que se impusieron diversas sanciones al *PRI*.

¹ Acuerdo que obra en autos del expediente principal.

Inconforme con dicha determinación, expresó en su demanda los siguientes agravios:

En el agravio primero, el *PRI* se queja de que el *INE* de forma indebida extendió el plazo para que operara la caducidad de la facultad sancionadora del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, cuando, en la especie no se configuró algún acto que válidamente pudiera interrumpirlo.

Consideró que dicha actuación se fundó indebidamente en la aplicación del acuerdo INE/CG82/2020, porque a su criterio, la suspensión de plazos procesales no debe incidir en el cómputo de la caducidad.

En el agravio segundo, expresa que a resolución esta indebidamente fundada y motivada.

Sostiene que se configura dicha falta formal, ya que no específica los preceptos cuya infracción se acreditó y referir aquellos que se debieron de observar para efectos de que los recibos de aportaciones de militantes o simpatizantes se apegaran a la normativa.

Expresa que este vicio se actualiza en el considerando 6, apartado B, de la resolución, pues, aun cuando se hace referencia a violaciones a la normativa electoral, no se especifica adecuadamente que artículos son los que se violentan.

También, señala que la sentencia viola el principio de exhaustividad.

Lo anterior, porque considera que, al realizar su investigación, el *INE*, se limitó a aplicar una metodología recomendada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía², aun cuando no le era obligatoria, lo que motivó que realizara un estudio parcial sobre las presuntas infracciones.

Manifiesta que la metodología utilizada por el *INE* tuvo por consecuencia que no se llevara a cabo el estudio de la totalidad de las presuntas conductas infraccionadas y que tampoco se allegara de la totalidad de la información necesaria para resolver el fondo del asunto, generando incertidumbre porque desconoce el número de ciudadanos y ciudadanas sobre el que realizó diligencias de investigación.

.

² En los subsecuente INEGI.



Asimismo, considera que es inverosímil la calificación realizada sobre las pruebas aportadas, toda vez que resta valor probatorio a la información proporcionada por diversos ciudadanos y ciudadanas porque a su juicio la respuesta que le dieron no fue espontanea, sin que para realizar tal calificación hubiere aplicado elementos fácticos para alcanzar dicha conclusión.

Señala también, que la información solicitada por el *INE* resultó insuficiente, ya que resolvió con las pruebas que de forma arbitraria requirió, lo que implica que el análisis resulte deficiente y en consecuencia la resolución este indebidamente fundada y motivada.

Refiere que, a su consideración, la actuación del *INE* no resultó exhaustiva porque aun contando con las facultades para requerir a autoridades partidos políticos, candidatos, agrupaciones y organizaciones políticas, ciudadanos afiliados, militantes, así como a personas físicas y morales toda información, certificación o apoyo para la realización de diligencias para la investigación.

Considera además que la instrucción se cerró cuando aún existían elementos de prueba pendientes de desahogo, porque aún había elementos susceptibles de ser analizados para alcanzar la verdad legal.

Además, considera que la resolución carece de congruencia.

Expresa que en el considerando B, apartado C, de la resolución, el *INE* realizó un estudio sesgado e ilógico de las pruebas, porque determinó que en la cuenta del apelante se realizaron sesenta y siete movimientos por depósitos en efectivo sin la supuesta referencia del aportante o del origen del recurso, aun cuando en la misma resolución se reconoció que el apelante presentó sesenta y siete recibos de aportación, de comprobante de depósito y de credencial de elector del aportante por un importe que asciende a \$ 26,866.66, cantidad que coincide con el hallazgo del *INE*.

Considera que no es viable que se sostenga que los y las aportantes no son identificables si se exhibieron los recibos de aportación, los comprobantes de depósito y sus credenciales de elector, por lo que sí se puede identificar su origen.

En su agravio TERCERO señala que se violentó en su perjuicio el artículo 14 de la *Constitución Federal*.

Lo anterior, porque se impuso una pena que para el momento de la presunta comisión de la falta no estaba vigente.

Sostiene que el INE emitió una resolución sancionatoria respecto de la cual no existía una hipótesis normativa sobre la conducta que fue sancionada, porque la resolución versó sobre supuestas aportaciones realizadas a dicho instituto en el año dos mil quince de las que se derivaron tres presuntas irregularidades, consistentes en que existieron retenciones de diversas dependencias a sus trabajadores que posteriormente se canalizaron al PRI, que a pesar de que dichas retenciones contaban con el consentimiento de los y las trabajadores, los comprobantes no cumplían con los requisitos legales requeridos y que ocho personas no reconocieron haber autorizado dichas retenciones por lo que no se podía comprobar su origen.

Señala que el *Reglamento de Fiscalización* vigente en dos mil quince y que fue aprobado mediante acuerdo INE/CG350/2014, no regulaba la prohibición contenida en el artículo 104 Bis del *Reglamento de Fiscalización*, es decir, la prohibición de realizar aportaciones a través de descuentos y/o retenciones vía nómina.

Por lo anterior, estima que se aplicó la norma de forma retroactiva y en perjuicio de los derechos adquiridos, porque al momento de que ocurrió el hecho no se encontraba vigente este tipo de actuaciones, por lo que no se podían determinar consecuencias jurídicas que no se encontraran previamente establecidas en el marco legal vigente en la época.

Expresa que en el apartado A.2., de la resolución, el *INE* señaló que en el dos mil quince no existía alguna disposición normativa que permitiera a las dependencias hacer retenciones o descuentos en los sueldos, pero, tampoco prohibía dicha actuación, por lo que el supuesto bajo el que impuso la sanción no correspondió a ningún dispositivo legal, sino que se basó en su propio criterio o analogía.

Considera que dichas circunstancias hacen visible que conforme el marco normativo vigente en el año dos mil quince la conducta que se sancionó no resultaba ilegal, aunado a que los recursos no provenían de las dependencias, sino del salario o sueldo de los trabajadores.

Por otra parte, se inconforma con la calificación de las sanciones.



Respecto de la sanción primera, sostiene que al no existir en el dos mil quince una prohibición respecto de la posibilidad de que las entidades públicas realicen retenciones, las aportaciones deben calificarse como legales por lo que no procedería imponer alguna multa.

Respecto de la segunda sanción, reitera que la conducta analizada no estaba prohibida por lo que no procedería la imposición de sanción alguna.

Por otra parte, señala que aun cuando se configurara una falta esta no debería ser sancionada con el cien por ciento del monto involucrado, debiéndose tomar en cuenta que durante el procedimiento el partido apelante proporcionó la información que le fue requerida.

Respecto de la tercera falta, sostiene que se pretende imponer una sanción equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado, cuando al contrario de lo sostenido por el *INE*, se identificó a las y los aportantes, por lo que no se configura la infracción imputada.

Los agravios expuestos, se analizarán en el orden descrito.

4.2. DECISIÓN

Se debe confirmar la resolución apelada toda vez que: a) atendiendo a que existió una suspensión en los plazos para la resolución de los procedimientos sancionadores no se configuró la caducidad del procedimiento y consecuentemente no se extinguió la facultad sancionadora del *INE*; b) la actuación del *INE* en la etapa de investigación y en la resolución se apegó a los principios de exhaustividad y congruencia; c) no se aplicó de forma retroactiva la hipótesis jurídica contenida en el artículo 104 bis, párrafo 2 del *Reglamento de Fiscalización*; d) no se desvirtuó la legalidad de la actuación del *INE* al imponer las sanciones por la infracción a la normativa electoral en materia de fiscalización.

4.3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN

4.3.1. CONFIGURACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DEL INE

En su primer agravio, el *PRI*, expresa que, en el presente caso, se configuró la caducidad de la instancia dado que trascurrió el plazo establecido en la

normativa, sin que los diversos acuerdos que invocó el INE para justificar la ampliación del plazo.

En la resolución, a efecto de justificar que su proceder se ajustó a los plazos legales en el considerando 5, desarrolló como cuestión de pleno y especial pronunciamiento el análisis sobre la configuración de la caducidad como figura extintiva de la potestad sancionadora.

Señaló que los procedimientos sancionadores deberían resolverse dentro del plazo de cinco años, contados a partir de que se emitiera el acuerdo de inicio o admisión.

Hizo referencia a los diversos acuerdos a través de los que se suspendió el cómputo de plazos procesales, las acciones implementadas para realizar el trabajo a distancia, así como la reanudación de plazos y actividades a través de medios no presenciales.3

Para justificar el plazo que transcurrió desde la fecha de inicio hasta que emitió la resolución, señaló que la integración del expediente "...implicó para la autoridad fiscalizadora la localización de 270 personas, la formulación de requerimientos de información a diversas autoridades, así como el análisis de diversos estados de cuenta a efecto de identificar los ingresos efectuados, así como si los mismos guardaban relación con los movimientos contables registrados por el partido político...".

Asimismo, insertó una tabla donde esquematizó la cronología de las actuaciones que integraron el procedimiento:

Inicio de procedimiento	Fecha de caducidad de conformidad con el RPSMF	Suspensión de plazos (INE/CG82/2020)	Reanudación de plazo (INE/CG238/2020)	Días naturales de suspensión	Fecha de caducidad de conformidad con el INE/CG82/2020 e INE/CG238/2020
10-01- 2017	10-01- 2022	27-03-2020	2-09-2020	160 días	18-06-2022

Cabe señalar que el hecho de que el procedimiento se hubiera iniciado el diez de enero de dos mil diecisiete no es objeto de controversia, tampoco, el hecho de que conforme el cómputo ordinario para decretar la extinción de la potestad

³ INE/JGE34/2020, INE/JGE45/2020, INE/JGE69/2020, INE/CG185/2020, INE/CG80/2020, INE/CG82/2020, INE/CG97/2020, INE/CG139/2020, INE/CG238/2020.





sancionadora en términos del artículo 34, párrafo 3, del *Reglamento de Procedimientos* habría fenecido el diez de enero de dos mil veintidós.

En este contexto, la temática a resolver en primer término es la de determinar si fue correcto el cálculo que llevó a cabo el *INE* para efectos de resolver sobre la configuración de la caducidad.

4.3.2. Fundamentos normativos de la prescripción de la facultad sancionadora en procedimientos sancionadores en materia de fiscalización

En el *Reglamento de Procedimientos*, en su artículo 34, párrafo 3, regula la hipótesis jurídica en cuyo caso se configurará la prescripción:

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.

Conforme a la literalidad de dicho precepto, el *INE* contará con un plazo de cinco años para sustanciar y resolver el procedimiento sancionador en materia de fiscalización contados a partir de que se emita el acto procesal de inicio o admisión, de lo contrario, prescribirá su facultad sancionadora.

Asimismo, dicho precepto no contempla de forma expresa algún supuesto de excepción que motive la interrupción de dicho plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia 11/2013 de rubro CADUCIDAD. **EXCEPCIÓN** AL **PLAZO** EN EL **PROCEDIMIENTO** SANCIONADOR, se establece que existen supuestos en los que se podrá suspender el cómputo del plazo para que opere la caducidad, en la parte que interesa, la tesis explica en qué casos se podría considerar que es factible la ampliación del plazo, señalándose al respecto lo siguiente: "...En ese contexto, el plazo establecido como regla general para la caducidad de la facultad sancionadora en el procedimiento especial, puede, por excepción, ampliarse cuando la autoridad administrativa acredite una causa justificada, razonable y apreciable objetivamente, en la que exponga las circunstancias, de facto o de iure, de las que se advierta que la dilación en la resolución se debe, entre otras, a la conducta procedimental del probable infractor, o bien, a que su desahogo, por su complejidad, requirió de la práctica de diversas diligencias o actos

10

procedimentales, que razonablemente no fue posible realizar dentro de ese plazo; sin que dicha excepción pueda derivar de la inactividad de la autoridad...".

Ahora bien, cabe mencionar que la Sala Superior, ha explicado que existen diferencias sustanciales entre las figuras de la caducidad y la prescripción en los siguientes términos:⁴

En efecto, **la prescripción** extingue la responsabilidad del infractor por la sola circunstancia de haber transcurrido el plazo correspondiente y, por ello, es que en la legislación electoral se determina que una vez interpuesta la denuncia o iniciado de oficio el procedimiento sancionador, la misma se interrumpe.

En cambio, la caducidad extingue la facultad de la autoridad para sancionar una determinada falta o infracción administrativa por el del tiempo una iniciado el transcurso vez procedimiento administrativo sancionador sin que sea válido interrumpir 0 suspender su transcurso, pues en electoral corresponde a la autoridad realizar los hechos positivos necesarios para llevar a cabo el impulso procesal correspondiente para resolver los asuntos en cuestión, máxime que el conocimiento oportuno y la resolución justa de dichos procedimiento constituye una cuestión de orden público y en acatamiento a la garantía del artículo 17 constitucional que tanto los procedimientos como los juicios concluyan y se resuelvan de manera pronta y expedita.

Cabe mencionar que la Sala Superior, ha sostenido que el efecto jurídico derivado del artículo 34, párrafo 3, del *Reglamento de Procedimientos* es la caducidad procesal, en este sentido, se considera que resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 11/2013 para efectos de determinar si se configuró la extinción de las facultades sancionadoras del *INE*, o bien, si existe alguna excepción.

Siguiendo los criterios contenidos en la jurisprudencia, la regla general es que la extinción de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa

⁴ Según se desprende de la sentencia dictada para resolver el expediente SUP-RAP-525/2011 y acumulado, que sirvió para integrar la jurisprudencia 11/2013.

11

electoral una vez que inicia el procedimiento, operará por el simple transcurso del tiempo, en este caso cinco años conforme el plazo indicado en el artículo 34, párrafo 3, del *Reglamento de Procedimientos*, sin que dicho plazo pueda verse ampliado o modificado,⁵ pero, existen casos excepcionales en cuyo caso, se podrá justificar su prórroga o interrupción.

Las razones en que se base la justificación deberán ser expuestas de forma fundada y motivada, ser apreciables objetivamente y evidenciar que la dilación se debe a la conducta procedimental del sujeto objeto de la investigación, que el desahogo del procedimiento tuvo complejidad y requirió de diligencias o actos procedimentales que no se pudieron desarrollar en el plazo, y, además, se señala que la autoridad no podrá justificar la excepción en su propia inactividad.

4.3.3. El acuerdo INE/CG82/2020 constituye un fundamento válido para motivar la interrupción del plazo de la prescripción prevista en el artículo 34, párrafo 3, del *Reglamento de Procedimientos*

En la resolución impugnada, el *INE* sostuvo que el plazo para que se extinguiera su potestad sancionadora no se configuró en virtud de que se emitió el acuerdo INE/CG82/2020, en cuyo punto resolutivo PRIMERO se ordenó la suspensión de plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral, siendo que en el punto 24 del apartado 1, del anexo único de dicho acuerdo,⁶ se contempló la suspensión de la

_

⁶ **PRIMERO**. Se aprueba como medida extraordinaria la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral enunciadas en el anexo único de este Acuerdo, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19, para lo cual este Consejo General dictará las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.

24	UTF	Sustanciación y	Actualmente se	Reglamento de	El periodo	N/A
		resolución de	encuentran en	Procedimientos	depende	
		procedimientos	trámite 153	Sancionadores	de cada	
		administrativos	asuntos, por lo	en Materia de	asunto. El	
		sancionadores	que se	Fiscalización	plazo con	
		en materia de	suspende su		el que	
		fiscalización	trámite y		cuenta la	
			sustanciación,		autoridad	
			así como de los		para	

⁵ En cambio, la caducidad extingue la facultad de la autoridad para sancionar una determinada falta o infracción administrativa por el transcurso del tiempo una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador sin que sea válido interrumpir o suspender su transcurso, pues en materia electoral corresponde a la autoridad realizar los hechos positivos necesarios para llevar a cabo el impulso procesal correspondiente para resolver los asuntos en cuestión, máxime que el conocimiento oportuno y la resolución justa de dichos procedimiento constituye una cuestión de orden público y en acatamiento a la garantía del artículo 17 constitucional que tanto los procedimientos como los juicios concluyan y se resuelvan de manera pronta y expedita. Idém.

sustanciación y resolución de procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

Al respecto cabe señalar que la Sala Superior en los precedentes SUP-RAP-130/2020 y SUP-RAP-484/2021, se pronunció en el sentido de que la suspensión de labores motivadas por la contingencia sanitaria decretadas en los diversos acuerdos que el *Consejo General*, son aptos para justificar que se recorran los plazos en los que operará la caducidad de las facultades sancionadoras del *INE*.

En este tenor, en seguimiento a los precedentes en mención, se considera que no es posible otorgarle al razón al *PRI*, pues la suspensión de labores y plazos motivada por la pandemia del COVID-19 y decretada a través de diversos acuerdos emitidos por el *Consejo General*, refleja la actualización de una causa de fuerza mayor que justifica su actuación e impide que se continúe con el cómputo del tiempo que en condiciones ordinarias tendría como consecuencia la extinción de la potestad sancionadora del *INE* por el transcurso del plazo de cinco años a que se refiere el artículo 34, párrafo 3, del *Reglamento de Procedimientos*.

En tal virtud, al invocar el *INE* dichos acuerdos como parte de su fundamentación, evidenció las razones por las que resultaba conforme a derecho recorrer el plazo máximo con el que ordinariamente contaba para resolver por un periodo de tiempo igual al que duró la suspensión, consecuentemente, no había caducado su potestad sancionadora y podía emitir una resolución de fondo.

4.4. Los agravios relacionados con la falta de exhaustividad de resolución y la falta de fundamentación y motivación resultan ineficaces

En su demanda el *PRI* señala que la resolución no es exhaustiva porque el INE tiene facultades para requerir información y dar solidez a la investigación, porque indebidamente aplicó una metodología propuesta por el INEGI, y, además, porque de los datos contenidos en la resolución no se podía tener certidumbre sobre el universo de personas sobre las que se debieron realizar diligencias.

No le asiste la razón.

	que	se	resolver	
	presenten		es de 5	
			años.	



Efectivamente, como parte del derecho de acceso a la justicia, los órganos jurisdiccionales y administrativos tienen la obligación de resolver de forma completa y exhaustiva los asuntos sometidos a su discernimiento, es decir, conforme a los planteamientos efectuados por las partes cuando se trate de un medio de impugnación.

Tratándose de procedimientos sancionatorios donde resulta necesario llevar a cabo una investigación a efecto de determinar si los supuestos de hecho y las pruebas aportadas o recabadas resultan suficientes para determinar si existió una infracción a la normativa electoral, el principio de exhaustividad en la etapa de resolución se tendrá por cumplido cuando la autoridad a través de la expresión sistemática de argumentos lleve a cabo una relación entre las circunstancias de hecho cuya existencia se comprobó a través de las pruebas recabadas y se explique el porque con estas se configura una violación a los preceptos normativos que imponen una obligación de índole positivo (hacer) o negativo (no hacer).

En la resolución objeto de apelación, el *INE* expuso la mecánica que utilizaría para efectos de valorar las pruebas, así como el resultado que arrojó el análisis que realizó, y como es que a partir del muestreo se pudo evidenciar que existieron conductas contrarias a las obligaciones en materia de fiscalización.

En estas condiciones, las razones que llevan a considerar que la actuación del *INE* se apegó al principio de exhaustividad son las siguientes:

En primer término, el *PRI* no aporta alguna razón que lleve a concluir que los requerimientos que realizó resultaron insuficientes para tener por probada la existencia de las acciones que a la postre se calificaron como infracciones a la normativa electoral, relacionadas con la forma en que el *PRI* percibió aportaciones de carácter privado en el ejercicio dos mil quince.

En efecto, dicho partido político tenía la carga de exponer argumentos suficientes para evidenciar las razones por las que resultaba necesario llevar a cabo alguna diligencia de investigación específica, diferente o adicional a las realizadas por el *INE* para efectos de tener por acreditado que se realizaron aportaciones de trabajadores a través de cheques y trasferencias de dependencias de los gobiernos estatal y de diversos ayuntamientos de Coahuila, ingresos no comprobados y de aportaciones de personas no identificadas, o bien, evidenciar porque las que se realizaron eran insuficientes para tener por acreditados tales hechos.

En este sentido, los argumentos que únicamente señalan que las diligencias resultaron insuficientes para tener por demostrada la verdad legal buscada resultan ser genéricos y por lo tanto insuficientes para emprender un análisis sobre tal tópico.

Bajo esta misma línea de pensamiento, la mención de que se cerró la instrucción, aunque existían diligencias pendientes de desahogo resulta ineficaz, porque no especifica cuales se ubicaron en ese supuesto.

Por otra parte, al señalar que en el apartado B de la resolución debió realizar el análisis sobre un total de mil novecientos noventa y cinco ciudadanos que realizaron aportaciones, no aporta argumentos que demuestren que la mecánica utilizada por el *INE*, consistente la realización de requerimientos a trescientos veintinueve personas derivadas de un muestreo elaborado por el INEGI, implicó un sesgo en el resultado, por lo que su queja en este sentido debe considerarse como genérica.

Sobre este punto, cabe señalar que a juicio de este órgano jurisdiccional, el hecho de que el *INE* haya realizado los requerimientos conforme a las muestras que determinó el INEGI, no trasciende a la exhaustividad de la resolución porque a través de dicha mecánica se logró obtener un resultado que estadísticamente permitía tener certeza sobre la veracidad de lo señalado por el partido político respecto de la forma en que se realizaron las retenciones que fueron puestas a su disposición como aportaciones de militancias.

También, señala que no existió certidumbre entre el número de personas respecto de las que no se encontró registro de militancia (dos mil ciento cincuenta y siete), del número de personas que supuestamente realizaron aportaciones (mil novecientos noventa y cinco), y sobre las que si se encontró militancia (doscientos cincuenta y tres), circunstancia que trasciende a la exhaustividad de la resolución.

No obstante, el *PRI* realiza dicha afirmación sin tener en cuenta que en la resolución, además de señalar que se realizaría una revisión sobre un número determinado de ciudadanos para verificar que existió el consentimiento sobre la realización de retenciones y corroborar la veracidad de dicha afirmación, elaboró un listado en el que se detallan las mil novecientos noventa y cinco personas vinculadas a diecinueve mil doscientos cuarenta y un recibos de aportación,⁷ uno diverso que enunció a las noventa y una personas que fueron requeridas y

⁷ Visible de la foja 116 a 201 de la resolución.



emitieron una respuesta,⁸ así como el listado de personas militantes,⁹ cuestión que evidencia que si existe certeza respecto de los diversos listados que fueron objeto de confronta para identificar a las personas que se ubicaron como presuntas emisoras de las aportaciones cuya revisión se realizó, así como para determinar si contaban o no con el carácter de militantes o simpatizantes del partido de referencia.

Aunado a lo anterior, el hecho de que los diversos listados que utilizo el *INE* se encuentren en anexos tampoco implica que exista una falta de certeza respecto de las bases de datos que se utilizaron para llevar a cabo la investigación y posteriormente la calificación de los hechos, pues al señalarse la existencia de los anexos procesalmente se hace remisión a ellos, incorporándolos a la resolución y permitiendo que el sujeto afectado se imponga de su contenido y en su caso posibilitando su impugnación.

Asimismo, el *INE* señaló que, al estudiar las irregularidades, se circunscribiría a verificar la vinculación que existía entre mil novecientos noventa y cinco personas que presuntamente eran titulares de diecinueve mil doscientos cuarenta y un recibos, y que los mismos incluso correspondían a los registros presentados por el *PRI* durante el procedimiento de revisión de informes,¹⁰ así como la información que dicho partido presentó en respuesta al emplazamiento y requerimientos formulados.¹¹

Así las cosas, se puede concluir que la resolución es exhaustiva en tanto que delimita el universo de personas sobre el que versaría su análisis, el objeto de la realización de las diligencias, así como los resultados que obtuvo.

Por otra parte, el *PRI* afirma que la autoridad valoró indebidamente el desahogo recaído a los requerimientos realizado por diversos ciudadanos derivado de que a su juicio no existió espontaneidad en las respuestas, sin utilizar elementos fácticos para efectuar su valoración.

Tal afirmación en relación con la expresión de razones que motivaron la valoración de las pruebas igualmente resulta ineficaz, en tanto que el *INE*, argumentó que su conclusión se basaba en el hecho de que las respuestas se sustentaban en

⁸ Visible a fojas 202 a 206 de la resolución.

⁹ Visible en el Anexo 5 de la resolución.

¹⁰ Según se aprecia de la información visible en la foja 208 de la resolución.

¹¹ Según la información visible en la foja 209 de la resolución.

argumentos similares y bajo un formato similar, lo que permitía considerar que existió un indicio sobre la falta de espontaneidad, es decir, contrario a lo expuesto por el *PRI*, en la resolución existe una motivación basada en elementos fácticos que motivan su conclusión.¹²

Conforme los razonamientos expuestos, se advierte que los del *PRI* no son aptos para evidenciar la presunta falta de exhaustividad del *INE* en la etapa de investigación en tanto que no aportó bases para demostrar que las diligencias que realizó fueron insuficientes para tener por acreditados los hechos, tampoco logró evidenciar que al momento de dictar la resolución de fondo la metodología utilizada implicara que se haya omitido el estudio de alguna prueba que desvirtuara la existencia de conductas sancionables jurídicamente, ni tampoco que existiera algún defecto en el estudio de las pruebas.

Al respecto, cabe mencionar que la UTF solicitó al INEGI generar una muestra representativa del número de personas involucradas en el procedimiento oficioso, que resultara ser un criterio cuantificador objetivo, razonable y proporcional, para de forma directa, realizar las diligencias necesarias para cuestionar a dichas personas los hechos materia de investigación. Una vez elaborada la muestra representativa, desarrollara la metodología empleada a través de la cual se llegó a ese criterio cuantificador, con la finalidad de sustentar la muestra, sin que exista algún agravio que demuestre que la implementación de dicha metodología tuviera como consecuencia que en la resolución se dejara de estudiar algún elemento de prueba que arrojara un resultado distinto y, por ende, trascendiera a la exhaustividad.

En este sentido, las manifestaciones encaminadas a controvertir la resolución por indebida motivación y fundamentación derivadas de la presunta falta de exhaustividad resultan ineficaces, porque, conforme el estudio realizado, la resolución tanto en el ámbito de la investigación, como al momento de dictar la resolución el INE actuó de forma exhaustiva dado que llevó a cabo las investigaciones que consideró pertinentes para verificar la existencia de los hechos que podrían constituir infracciones a las reglas de fiscalización, y además, porque al momento de emitir la resolución se llevó a cabo una relación lógica jurídica de las pruebas que se obtuvieron y que motivaron tener por acreditadas las infracciones.

⁻

¹² Razonamientos visibles a foja 207 de la resolución.



Por otra parte, respecto de la falta formal relacionada con la falta de fundamentación resulta ineficaz respecto de la forma en que se deben emitir los recibos.

Al respecto, cabe mencionar que el INE señaló que artículos 51 y 53 de la Ley Genera de Partidos, y 95 numeral 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización, establecen las modalidades de financiamiento de los partidos, esto es público y privado.¹³

Posteriormente refirió que como parte del financiamiento privado se encuentran las aportaciones de militantes y simpatizantes, los límites anuales de este tipo de aportaciones, así como los requisitos de los recibos y la forma en que se debería reportar según lo dispuesto en los artículos 53 y 56 de la Ley de Partidos, así como 47, 95 y 123 del Reglamento de Fiscalización.¹⁴

Por otra parte, señaló que el artículo 56, párrafos 3 y 5 de la Ley de Partidos, exige que las aportaciones de militantes que se realicen a través de cheques o transferencia deberán estar a nombre del aportante y determinó que no se observó dicha obligación.¹⁵

Asimismo, menciona que el artículo 56 de la Ley de Partidos, señala que las aportaciones tendrán un límite anual y que deberá expedirse un recibo con ciertos datos.¹⁶

También, consideró que se violentó el artículo 96, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, porque aun cuando existían los recibos, estos no contenían los datos suficientes para ubicar su origen.¹⁷

Finalmente, señaló que el PRI infringió el 55, numeral 1 de la Ley de Partidos y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización, toda vez que se abstuvo de rechazar aportaciones de personas no identificables.

Conforme a lo ahora mencionado, se puede advertir que no existe la falta formal consistente en la omisión de citar los preceptos que establecen las reglas a las que deberán sujetarse los partidos políticos para recabar las

¹³ Argumentación visible a fojas 68 y 69 de la resolución.

¹⁴ Desarrollo visible a fojas 69 a 73 de la resolución.

¹⁵ Según se advierte de la foja 112 y de la 115 de la resolución.

¹⁶ Según se desprende de la foja 202 de la resolución.

¹⁷ Argumento visible a foja 211 de la resolución.

aportaciones de simpatizantes y militantes, así como los requisitos que deberán cumplir con los recibos para que la autoridad fiscalizadora pueda comprobar su origen, pues, en los apartados A, B y C de la resolución se invocan los preceptos que a consideración de la autoridad resultaban aplicables para verificar el cumplimiento de la obligación y también, para decretar que se infringieron.

4.5. Agravios relacionados con la falta de congruencia de la resolución

En sus agravios, el *PRI* sostiene que la resolución es incongruente porque en el apartado C del considerando 6, se adujo que en su cuenta bancaria se realizaron sesenta y siete movimientos por deposito en efectivo sin que existiera referencia del aportante u origen del recurso, aunque, con posterioridad, el *INE* asentó que el partido presentó sesenta y siete recibos de aportación, de comprobantes de depósito y de la credencial de elector de la persona aportante por un importe que ascendió a veintiocho mil ochocientos sesenta y seis pesos con sesenta y seis centavos.

Asimismo, expresa que existió coincidencia entre la información que proporcionó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la presentada por el *PRI*.

Manifiesta que la autoridad sostuvo que se trataron de recursos de personas no identificadas, sin embargo, refiere que el *INE* indicó que el *PRI* presentó los recibos de aportación, los comprobantes de depósito u las credenciales de elector de las personas aportantes, por lo que es claro que existe identidad de los aportantes,

De la lectura del disenso expresado, se advierte que el *PRI*, considera que existe incongruencia porque a su juicio, en la resolución por una parte se reconoce que se aportaron documentales encaminadas a acreditar la identidad de los aportantes pero que se decidió que estos no se podían identificar.

No le asiste la razón.

Al realizar el análisis de la resolución, se puede apreciar que el *INE* basó su decisión en los siguientes razonamientos:

Que en las cuentas se detectaron sesenta y siete movimientos por depósitos en efectivo por un monto total de veintiséis mil ochocientos sesenta y seis pesos con sesenta y seis centavos, que no tenía referencia del aportante u origen del recurso.



Que al analizar los estados de cuenta se detectaron los sesenta y siete depósitos y que, si bien no se podía identificar al portante, existe una coincidencia entre los montos y fechas de depósito que reporto el *PRI*.

Que las ocho personas negaron haber autorizado o haber sido objeto de retenciones salariales por concepto de aportaciones al *PRI* o haber realizado aportaciones en el año dos mil quince.

Que las dependencias requeridas negaron haber realizado retenciones en favor del *PRI*.

Que el *PRI* presentó sesenta y siete recibos de aportación que carecen de firma, de comprobante de depósito y de credencial de elector del aportante por un importe que asciende a veinte seis mil ochocientos sesenta y seis pesos con sesenta y seis centavos.

Que no existen elementos o indicios que permitan verificar la procedencia de los recursos depositados en la cuenta antes referida.

Atendiendo a lo que expuso la autoridad electoral, se puede concluir que su resolución no resulta incongruente.

Lo anterior es así, porque la línea argumentativa que asume el *INE* se encamina a evidenciar que los recibos que presentó el *PRI*, no son idóneos para conocer el origen de los recursos porque se depositaron en efectivo en las cuentas del partido, y además, porque aun cuando existen los recibos de aportación carecen de firmas, de comprobantes de depósito y de credencial de elector de las personas aportantes, elementos que por sí mismos, no permiten identificar a las personas que presuntamente los realizaron.

Dichos razonamientos, dejan en claro que la conducta objeto de reproche no es la omisión de presentar la documentación que soporte la recepción del ingreso a manera de aportación de militantes, el hecho sancionado es que la deficiencia de la documentación no permite tener por identificadas a las personas aportantes y que en consecuencia se actualice la hipótesis prevista en los artículos 55, numeral 1, de la *Ley de Partidos* y el diverso 121 numeral 1, inciso I), del *Reglamento de Fiscalización*.

4.6. Agravios relacionados con la violación al artículo 14 de la *Constitución Federal*

En su demanda, el *PRI* sostiene que se aplicó en su perjuicio de forma retroactiva el artículo 104 bis, del *Reglamento de Fiscalización*, en el que se prohíbe que las aportaciones de la militancia se realizaran a través de descuentos y/o retenciones vía nómina a los trabajadores.

No le asiste la razón.

En la resolución, en el apartado A, se realizó el análisis de la mecánica a través de la que se realizaron aportaciones al *PRI* a través de cheques y trasferencias bancarias provenientes de cuentas a nombre de cinco dependencias del gobierno estatal de Coahuila, así como de un ayuntamiento, en concreto, el de Ramos Arizpe.

Entre las diversas conclusiones que alcanzó, se pueden desprender las siguientes:

Respecto del ayuntamiento de Ramos Arizpe, (apartado A.1.), que no existía algún indicio que diera como resultado que el gobierno municipal realizara alguna aportación al *PRI*, pues, se determinó que los recursos provenían de las retenciones que las diversas personas solicitaron que se efectuara y entregara al mencionado partido político.

Por lo que hace a las aportaciones realizadas a trabajadores de dependencias del Gobierno estatal y municipal de Coahuila sostuvo lo siguiente:

- Que la Ley de Partidos en su artículo 56, párrafos 3 y 5,18 dispone que en caso de que las aportaciones se realicen mediante transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre de la persona que realice la aportación, y que la ley tiene como finalidad facilitar a los sujetos obligados a comprobar sus ingresos, brindar certeza a la licitud de sus operaciones y de su haber patrimonial y evitar que se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos en la ley.
- Que todo militante puede realizar aportaciones, mismas que se tendrán que realizar a través de aportaciones directas e individuales.

-

¹⁸Artículo 56...

^{3.} Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

^{5.} El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación



• Que se tuvo por acreditado que los recursos que se entregaron por parte de trabajadores del gobierno estatal y municipal provenían de retenciones realizadas a diversos trabajadores, además, que no existía fundamento jurídico que permitiera a dichas entidades realizar retenciones para transferirlas a un partido político, que el carácter "voluntario" no le otorga licitud a la conducta porque no pueden recaudar recursos económicos de terceros, no debe confundirse el derecho a realizar aportaciones con la forma en que estas se realizan y son reportadas a la autoridad, que la retención y entrega de los recursos al partido político supone la violación al principio de legalidad por ser realizado de forma colectiva y no individual.

Por lo anterior, concluyó que el *PRI* vulneró el contenido de los artículos 56, numerales 3 y 5, de la Ley de Partidos, porque el origen de las cuentas corresponde a cinco dependencias del gobierno estatal y municipal de Coahuila y no de personas físicas en calidad de militantes.

El desarrollo argumentativo que realizó el *INE* en la resolución apelada deja ver que los hechos que tuvo por acreditados fueron que:

- cinco dependencias del gobierno estatal de Coahuila realizaron retenciones a sus trabajadores durante el ejercicio dos mil quince,¹⁹
- 2. que dicha retención se realizó por concepto de aportaciones al *PRI* y que existieron manifestaciones de voluntad que avalaron dicho actuar,
- 3. que tales retenciones se concentraron en cuentas a nombre de dichas dependencias, y
- 4. que de estas se realizó la trasferencia de recursos que se recibieron en dos cuentas propiedad del *PRI*.

Así, al subsumir los hechos en la hipótesis normativa prevista en el artículo 56, párrafos 3 y 5, de la Ley de Partidos, se consideró que las cuentas bancarias donde se originó la transferencia de recursos no eran de la titularidad de los aportantes, por lo tanto, existió una infracción a dicho mandato legal.

¹⁹ Las entidades estatales que se vieron implicadas son las siguientes: Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento, Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, Instituto Coahuilense de la Infraestructura Física Educativa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Coahuila y el Ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila.

En este tenor, el *PRI*, parte de una premisa errónea, porque considera que los hechos que a la postre se sancionaron se subsumieron en una hipótesis normativa diversa a la que en realidad se sancionó y que efectivamente, se encontraba vigente al momento en que ocurrieron los hechos, ya que el impugnante alega que lo sancionaron por realizar aportaciones vía nómina en términos del artículo 104 bis, cuando en realidad lo sancionaron conforme al artículo 56, ya que la cuenta de origen no podía estar a nombre de una entidad pública, sino a nombre del aportante.

Lo anterior, queda más claro si se toma en cuenta que los hechos ocurrieron en el ejercicio fiscal dos mil quince, cuestión que además no es objeto de cuestionamiento, y que el artículo 56, párrafos 3 y 5, de la Ley de Partidos, se encontraba vigente desde que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, acto jurídico que ocurrió el veintitrés de mayo de dos mil catorce, por lo que a partir de esa fecha el *PRI* como sujeto obligado se encontraba vinculado a recibir las aportaciones de militantes en los términos indicados en la disposición legal en mención.

En esta línea de pensamiento, es visible que además de que no existe la aplicación retroactiva de alguna disposición normativa, ni se vulneró algún derecho que el *PRI* hubiere adquirido a partir de su reconocimiento en la legislación o por alguna declaración administrativa o judicial, puesto que al margen de que la retención de aportaciones se llevara a cabo mediante afectación a la nómina y que se entregara a través de transferencias originadas en las cuentas de diversas entidades públicas se encontrara prohibida de forma expresa, lo cierto es que existía una disposición normativa que determinaba la forma en que las aportaciones de la militancia o de simpatizantes debía realizarse.

4.7. Agravios relacionados con la individualización de sanciones

En su demanda, el *PRI*, considera que deben revocarse las sanciones impuestas porque las conductas que se sancionaron no correspondían a conductas que se encontraran prohibidas en el año dos mil quince.

Por otra parte, señala que no se puede imponer una sanción equivalente al cien por ciento del monto involucrado, porque durante el procedimiento aportó la documentación que le fue requerida por el *INE*, y esta fue coincidente con la que recabó dicha autoridad.

Asimismo, sostiene que, respecto de la tercera falta, no se debería imponer el doscientos por ciento del monto involucrado porque se identificaron a los ciudadanos que realizaron sus aportaciones y, por ende, fue posible identificar a las personas que realizaron las aportaciones.

Los agravios resultan ineficaces.

En primer término, porque hace depender la presunta ilegalidad de las sanciones en que se basaron en una disposición normativa que no resultaba aplicable, cuestión sobre la que ya se emitió un pronunciamiento en el sentido de que el supuesto normativo que se consideró violentado fue el artículo 53, párrafos 3 y 5 de la Ley de Partidos, no el diverso 104 bis, párrafo 2, del *Reglamento de Fiscalización*.

Por otra parte, ya que los agravios no se encaminan a desvirtuar los razonamientos que sustentaron la calificación de las faltas relacionadas con las infracciones de las faltas.

Se alcanza dicha conclusión, porque de la lectura de los agravios se puede desprender que el *PRI* basa sus inconformidades en la presunta inexistencia de las conductas infractoras de los artículos 96, párrafo 1, del *Reglamento de Fiscalización*, y 55, párrafo 1, de la *Ley de Partidos* y 121, párrafo1, inciso I), del *Reglamento de Fiscalización*, cuya configuración no se demostró al controvertir las determinaciones de fondo que alcanzó el INE en su resolución.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que la mención relativa a que con los hechos que se tuvieron por acreditados no se vulneraron los principios de transparencia y rendición de cuentas, resultan manifestaciones genéricas que además de no representar una controversia sobre la motivación que sustenta la decisión de la autoridad electoral, tampoco controvierte la totalidad de los elementos tomados en consideración para determinar el monto de la sanción impuesta.

Asimismo, debe señalarse que el hecho de que el partido cumpliera con la obligación de reportar sus ingresos o bien, de desahogar los requerimientos de la autoridad no implica que las conductas ilícitas objeto de investigación no se tengan por acreditadas, o bien, que esto constituya algún motivo para que se imponga una sanción menor a la relacionada con el monto involucrado.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma en lo que fue materia de impugnación la resolución controvertida.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.