



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-87/2019

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIO: JUAN ANTONIO PALOMARES
LEAL

Monterrey, Nuevo León, a diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve.

Sentencia definitiva que confirma, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado INE/CG462/2019 y la resolución INE/CG470/2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos MORENA, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho en el Estado de Querétaro, al determinarse que: **a)** no existe contradicción alguna en los requerimientos relacionados con la conclusión 8-C6-QE como lo afirma el partido recurrente además de que, las manifestaciones formuladas por el apelante a través de sus escritos de respuesta sí fueron tomadas en cuenta; y, **b)** *Objeto partidista* es un concepto a partir del cual la autoridad orienta si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	2
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO.....	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.1.1. Resolución impugnada.....	3
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala	3
4.1.3. Cuestión a resolver y metodología.....	4
4.2. Decisión	5
4.3. Justificación	5
4.3.1. No existe contradicción alguna en los requerimientos relacionados con la conclusión 8-C6-QE como lo afirma el partido recurrente además de que, las manifestaciones formuladas por el apelante a través de sus escritos de respuesta sí fueron tomadas en cuenta.....	5
4.3.2. <i>Objeto partidista</i> es un concepto a partir del cual la autoridad orienta si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no.	8
5. RESOLUTIVO.....	10

GLOSARIO

INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Resolución:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido MORENA, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES DEL CASO

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

1.1. Resolución impugnada. El seis de noviembre, el Consejo General del *INE* aprobó la *Resolución*, imponiéndole diversas sanciones a MORENA por conclusiones derivadas de su fiscalización en diversas entidades federativas.

2

1.2. Recurso de apelación. Inconforme con las sanciones, el doce de noviembre, MORENA interpuso el presente recurso de apelación.

1.3. Acuerdo de escisión de la Sala Superior [SUP-RAP-153/2019]. Por acuerdo plenario de cuatro de diciembre, se determinó escindir la demanda, y remitirla a diversas Salas Regionales, atendiendo a las entidades federativas que corresponden a su circunscripción, para que resolvieran conforme a Derecho.

1.4. Recepción en esta Sala Regional. La demanda del actor fue remitida a esta Sala y recibida el seis de diciembre.

1.5. Turno a ponencia [SM-RAP-87/2019]. Mediante acuerdo de Presidencia, de seis de diciembre, se determinó que el turno se realizaría por entidad federativa atendiendo al equilibrio de las cargas de trabajo.

El presente recurso, correspondiente al **Estado de Querétaro**, se turnó a la ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho.

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 del *INE*, mediante la cual se impusieron a MORENA diversas

sanciones, derivado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, en el Estado de Querétaro, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral; lo establecido en el Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral; y por acuerdo plenario de escisión de la Sala Superior, dictado en el expediente SUP-RAP-153/2019.

3. PROCEDENCIA

El presente recurso es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme lo razonado en el auto de admisión de trece de diciembre¹.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Resolución impugnada

En el presente recurso de apelación, MORENA controvierte la *Resolución* en la cual el Consejo General del *INE* le impuso diversas sanciones con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, concretamente en el **Estado de Querétaro**.

La sanción que será materia de estudio es una **reducción del 25% (veinticinco por ciento)** de las ministraciones mensuales, por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.), por la siguiente **falta de carácter sustancial o de fondo**:

- **Conclusión 8-C6-QE**, omitir reportar gastos por concepto de renta de salón hotel *Real de Minas*, gasolina, comida y evento de integración MORENA, por carecer de objeto partidista, por un importe de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.)

4.1.2. Planteamiento ante esta Sala

Inconforme, MORENA hace valer como agravio, esencialmente, que el Consejo General del *INE*:

¹ Visible a foja 289 de autos.

SM-RAP-87/2019

- Indebidamente consideró que los gastos por los que le aplicó la sanción carecen de objeto partidista cuando, en su concepto, son actividades que se realizaron en un ejercicio de actividades ordinarias del partido, en tanto que no se ha establecido un catálogo en el cual se puedan identificar actividades ordinarias permanentes que puedan vincular un sujeto obligado en su ejercicio fiscal, pues sólo se limita a declarar un apego a la normativa, sin brindar un contexto claro de lo que se puede o no considerar como actividad propia de un ejercicio fiscal ordinario.
- Utiliza terminología que carece de sustento legal y que contradice el requerimiento de origen de las observaciones en lo relativo a los oficios de primera y segunda vuelta además de que las respuestas efectuadas a través de sus informes de primera y segunda vuelta no fueron valoradas por la autoridad responsable.

4.1.3. Cuestión a resolver y metodología

A partir de los agravios de MORENA, esta Sala debe establecer:

- Si la conducta sancionada fue o no debidamente sustentada en un catálogo a través del cual, se pudieran identificar actividades ordinarias permanentes vinculadas con un sujeto obligado en su ejercicio fiscal.
- Sí la autoridad responsable se limitó a declarar un apego a la normativa, sin brindar contexto claro de lo que puede o no considerarse actividad propia de un ejercicio fiscal ordinario.
- Si al imponer la sanción, la autoridad utilizó una terminología carente de sustento legal y que contradice el requerimiento de origen de las observaciones en lo relativo a los oficios de primera y segunda vuelta.
- Si las manifestaciones formuladas por el apelante a través de sus escritos de respuesta fueron objeto de estudio por la autoridad responsable.

Expresado lo anterior, en primer lugar, se estudiará el motivo de inconformidad relativo a que la autoridad responsable utilizó una terminología carente de sustento legal que se afirma, contradice el requerimiento derivado de las observaciones contenidas en los oficios de primera y segunda vuelta y si las manifestaciones formuladas por el apelante a través de sus escritos de respuesta, no fueron valoradas por la autoridad responsable, pues están relacionados con el derecho de audiencia.

Después, de manera conjunta se atenderán los agravios en cuanto a que la conducta sancionada no está debidamente sustentada en un catálogo y se definirá si la autoridad responsable se limitó o no a declarar la falta de apego a la

normativa sin brindar un contexto claro de lo que se puede o no considerar actividad propia de un ejercicio fiscal ordinario.

4.2. Decisión

Los motivos de inconformidad hechos valer son **infundados**, pues no existe contradicción en los requerimientos relacionados con la conclusión 8-C6-QE como lo afirma el partido recurrente, además de que las manifestaciones formuladas por el apelante a través de sus escritos de respuesta sí fueron tomadas en cuenta por la autoridad responsable.

Por su parte, el *objeto partidista* es un concepto a partir del cual la autoridad orienta si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no.

4.3. Justificación

4.3.1. No existe contradicción alguna en los requerimientos relacionados con la conclusión 8-C6-QE como lo afirma el partido recurrente.

La Sala Superior de este Tribunal Electoral, ha sustentado que el derecho de audiencia durante el procedimiento de fiscalización a cargo del *INE* se respeta si reúnen los siguientes elementos²:

- a) Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de la autoridad;
- b) El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;
- c) El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y
- d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

Con relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes anuales ordinarios, el artículo 80, inciso b), fracción II de la *Ley de Partidos*³; y los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización⁴

² Véase lo resuelto en el SUP-RAP-101/2018.

³ Artículo 80. 1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: [...] c) Informes de anuales: [...] II. Si durante la revisión de los informes la Unidad Técnica advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que, en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; [...].

⁴ Artículo 291. Primer oficio de errores y omisiones

1. Si durante la revisión de los informes anuales la Unidad Técnica advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará al sujeto obligado que hubiere incurrido en ellos, para que, en un plazo de diez días contados a partir del día siguiente a dicha notificación,

SM-RAP-87/2019

establecen que si durante la revisión de los informes, la *UTF* advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, prevendrá al partido político para que presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

En ese sentido, el plazo para responder el oficio de errores y omisiones técnicas es el momento procesal oportuno en el cual el sujeto obligado está en aptitud de subsanar las observaciones realizadas y, en su caso, de informar a la autoridad responsable sobre el registro de operaciones que haya omitido reportar en tiempo, a fin de no incurrir en la irregularidad de que el gasto se considere como no reportado. Esta situación deberá valorarse en el dictamen consolidado correspondiente.

De lo anterior, se puede apreciar que el derecho de audiencia de los partidos políticos se salvaguarda con la notificación del oficio de errores y omisiones, ya que, con dicha notificación, se brinda la oportunidad de aportar la documentación comprobatoria o manifestar lo que a su derecho convenga y es hasta el dictamen consolidado que se emite respuesta a lo manifestado.

En efecto, si durante la revisión de los informes se advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, la autoridad fiscalizadora tiene el deber de notificar al sujeto obligado para que, en un plazo de diez días, tratándose de la revisión de informes anuales, presente la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones que se estime pertinentes⁵.

6

Los sujetos obligados tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y egresos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la *UTF* respecto de las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros⁶.

Sólo en el caso de informes anuales ordinarios, se prevé la posibilidad de un segundo oficio de errores y omisiones, en el que se otorga un plazo de cinco días para subsanar las irregularidades encontradas⁷.

En ese sentido, se puede apreciar que la norma electoral establece el derecho de los partidos políticos, que durante el proceso se les den a conocer los posibles errores, inconsistencias, discrepancias o irregularidades que se identifiquen con la finalidad de que éstas puedan ser subsanadas y aclaradas.

Por tanto, el derecho de audiencia de una entidad fiscalizada se agota con el oficio de errores y omisiones y la oportunidad de aportar la documentación

presenten la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.

Artículo 294. Segundo oficio de errores y omisiones en Informe Anual

1. La Unidad Técnica en el proceso de revisión de los informes anuales notificará a los partidos si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éstos subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándoles, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

⁵ Conforme a lo señalado en el artículo 291, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

⁶ Artículo 291, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

⁷ Artículo 294 del Reglamento de Fiscalización.



comprobatoria o manifestar lo que a su derecho convenga en la respuesta oportuna que se brinde a dicho oficio⁸.

Caso concreto

La autoridad responsable determinó que MORENA omitió reportar gastos por concepto de renta de un salón en el Hotel *Real De Minas*, gasolina, comida y evento de integración MORENA que carecen de objeto partidista por un importe de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.) toda vez que de la evidencia presentada por el partido recurrente, no le era posible identificar si los gastos erogados beneficiaron a alguna campaña en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

En el caso se tiene que la *UTF* a través del primer oficio de errores y omisiones⁹ notificó a MORENA que del análisis a la documentación presentada en el *SIF*, se localizaron facturas que, por su concepto, no se identificaba el objeto partidista del gasto realizado por un monto de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.).

Motivo por el cual, le solicitó presentar a través del *SIF*, las muestras y evidencias que justificara razonablemente el gasto y su vinculación con el objeto partidista, de cada uno de los servicios y conceptos facturados, así como las aclaraciones que a su derecho convinieran.

A través del oficio CEE/SFQ/235/2019 de quince de julio, MORENA dio respuesta a lo solicitado, refiriendo genéricamente que anexaba una cédula de respuesta y un archivo excel con los puntos pedidos, lo anterior sin especificar conclusión alguna de referencia a la citada respuesta.

La *UTF* en un segundo oficio de errores y omisiones¹⁰, señaló que analizado el escrito de respuesta, respecto a esta observación, el partido político no presentó documentación o aclaración alguna, previa búsqueda exhaustiva efectuada por el *SIF* en los diferentes apartados.

Por ello, solicitó nuevamente a MORENA que presentara, a través del *SIF*, las muestras y evidencias con las que justificara razonablemente el gasto y su vinculación con el objeto partidista, de cada uno de los servicios y conceptos facturados, y las aclaraciones que a su derecho convinieran.

En respuesta, mediante oficio CEE/SFQ/333/2019 de veintiséis de agosto, MORENA se concretó a responder lo siguiente: *Hacemos de su conocimiento que el partido apoyó con los gastos de la renta de salón hotel real de minas, gasolina, comida y evento de integración morena en época de campaña.*

⁸ Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SM-RAP-046/2017.

⁹ Oficio INE/UTF/DA/8473/19, de uno de julio.

¹⁰ Oficio INE/UTF/DA/9250/19, de diecinueve de agosto.

SM-RAP-87/2019

Con base en ello, en el dictamen consolidado, la autoridad tuvo por no atendida la observación, al considerar que no se presentó evidencia alguna que justificara que el objeto del gasto estaba relacionado con las actividades del partido político por un importe de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.).

En esta instancia, MORENA refiere que la autoridad responsable, al imponerle la sanción, utilizó una terminología que carece de sustento legal y que contradice el requerimiento de origen de las observaciones en lo relativo a los oficios de primera y segunda vuelta, además de que, en su concepto, las manifestaciones formuladas a través de sus escritos de respuesta no fueron objeto de estudio por parte de la autoridad responsable.

Como se adelantó, son **infundados** los agravios hechos valer por MORENA ya que es evidente que durante el procedimiento de fiscalización, tuvo la oportunidad de subsanar las irregularidades advertidas por la *UTF*, sin que se advierta contradicción alguna en los requerimientos como lo afirma el partido recurrente, pues lo que resulta claro es que en ninguna de las ocasiones aportó la documentación necesaria para acreditar el objeto partidista de los gastos que además no reportó.

8

De manera que, con la respuesta oportuna que se brindó a dichos oficios por parte del recurrente, se agotó la oportunidad de aportar la documentación comprobatoria o manifestar lo que a su derecho conviniera.

De ahí que no le asista razón al partido recurrente en el aspecto de que las manifestaciones formuladas a través de sus escritos de respuesta no fueron objeto de estudio por parte de la autoridad responsable, pues contrario a lo que refiere, como quedó evidenciado, sus escritos sí fueron tomados en cuenta al momento de dictarse el dictamen consolidado y la *Resolución*.

Ahora bien, en otro aspecto, MORENA sostiene que la autoridad responsable varió el requerimiento de origen.

Tal como se señaló en párrafos que anteceden, la autoridad responsable, en todo momento, se concretó a observar la misma conducta, relacionada con la localización de facturas que, por su concepto, no se identificaba el objeto partidista del gasto realizado por un monto de \$257,870.00 (doscientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta pesos 00/100 M.N.), sin que se desprenda una variación de la conducta observada, de ahí que tampoco asista la razón a MORENA por cuanto hace a este señalamiento.

4.3.2. Objeto partidista es un concepto a partir del cual la autoridad orienta si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no.

El artículo 25, numeral 1, inciso n), de la *Ley de Partidos* establece las obligaciones de los partidos políticos en sus distintos ámbitos de involucramiento



en donde dispone, por cuanto al financiamiento que reciben, que este debe destinarse únicamente al cumplimiento de los fines para los cuales les son entregados.

Como ha reconocido la Sala Superior de este Tribunal Electoral, el financiamiento público se encuentra conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que realicen las funciones y cumplan con los fines que la ley establece; este puede darse de manera directa, mediante la entrega de recursos para la realización de actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas; o indirectamente, mediante el otorgamiento de franquicias postales o telegráficas, o la exención de impuestos, entre otras¹¹.

Así, la Constitución General reconoce que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para la obtención del voto y para actividades específicas.

Esas bolsas de financiamiento contemplan los distintos fines que persiguen los partidos políticos, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 41 de la Constitución al señalar como tales:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En ese sentido, los partidos están obligados a destinar el financiamiento que reciban atendiendo a los fines para los cuales se les entrega, de ahí que cualquier destino distinto a tales rubros debe sancionarse.

Caso concreto

En el particular, el partido recurrente refiere que la autoridad responsable indebidamente consideró que los gastos por los que le aplicó la sanción carecen de objeto partidista cuando, en su concepto, se trata de actividades que se desarrollaron en un ejercicio de actividades ordinarias del partido, en tanto que no ha establecido un catálogo en el cual se puedan identificar actividades ordinarias permanentes que puedan vincular un sujeto obligado en su ejercicio fiscal, y que sólo se limita a declarar un apego a la normativa sin brindar un contexto claro de lo que se puede o no considerar como una actividad propia de un ejercicio fiscal ordinario.

Este órgano jurisdiccional considera **infundado** el concepto de agravio.

¹¹ Véase el SUP-RAP-515/2016.

SM-RAP-87/2019

Lo anterior porque, cuando la responsable refiere que no se aplicaron los recursos para las actividades señaladas en la ley, lo hace al calificar el tipo de infracción, haciendo una remisión directa al artículo 25, numeral 1, inciso n) de la *Ley de Partidos*, concluyendo que la conducta es una infracción por omisión.

Y si bien se dice al momento de determinar el modo en que se cometieron las irregularidades que se reportaron gastos sin objeto partidista, es así porque la conducta deriva del reporte de gastos que realiza el partido político en el *SIF* de ahí que la autoridad responsable pudo concluir que las erogaciones no iban destinadas al objeto del partido político, ante la falta de justificación oportuna.

Luego, al analizar la trascendencia de la normatividad transgredida en la *Resolución*, la autoridad responsable sostiene que se omitió destinar el financiamiento para los fines legales permitidos, donde concluye que la contravención al artículo citado tuvo como consecuencia la vulneración de manera directa a un bien jurídico tutelado, siendo tal la legalidad.

En tal virtud, existe congruencia en los argumentos que sustentan la resolución, en efecto no es suficiente lo alegado por el recurrente, quien se limita a señalar que desde su perspectiva no está claro qué es y qué no es objeto partidista.

10

Al respecto, debe precisarse que, si bien en estricto sentido no hay una conceptualización del término *objeto partidista* que se encuentre sustentado en un catálogo, es claro que tal concepto es una forma en que la autoridad orienta el análisis que le corresponde para determinar si el gasto atendió a los fines establecidos en la norma o no¹².

En consecuencia, ante lo **infundado** del motivo de inconformidad, lo procedente es confirmar el dictamen y *Resolución* controvertidos.

5. RESOLUTIVO

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

En su oportunidad, **archívese** este 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 y los Magistrados, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

¹² Similares consideraciones siguió la Sala Superior de este Tribunal, al resolver el expediente SUP-RAP-21/2019.

Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante la Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ERNESTO CAMACHO OCHOA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ