

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-174/2021

APELANTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO
CAMACHO OCHOA

SECRETARIOS: SERGIO CARLOS
ROBLES GUTIÉRREZ Y RUBÉN
ARTURO MARROQUÍN MITRE

COLABORÓ: MYRIAM GEOVANNA
FIGUEROA CRUZ

Monterrey, Nuevo León, a 3 de septiembre de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma**, en la materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del INE, en la que multó al PRI por inconsistencias en la campaña del proceso 2021 en Querétaro; **porque este órgano jurisdiccional considera que: i) en relación con la acreditación de la infracción**, debe queda firme la decisión de la responsable respecto a la omisión del apelante de reportar diversos gastos detectados en las visitas de verificación a casas de campaña, porque el recurrente en la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones no indicó en alguna de las observaciones relacionadas con esa conclusión, que las solventara con la presentación de un archivo en el que afirma indicó las pólizas en las que el registro o reporte de los gastos se efectuó, y **ii) respecto a la individualización de la sanción**, la multa no es excesiva, porque sí se ponderaron los elementos que rodearon la infracción.

Índice

Glosario	1
Competencia y Procedencia	2
Antecedentes	2
Estudio de fondo	4
Apartado I. Decisión general	4
Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión	4
Tema 1. Acreditación de la infracción por omitir reportar gastos de casas de campaña	4
Tema 2. Individualización de la sanción	11
Resolutivo	15

Glosario

Consejo General del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.

Reglamento de Fiscalización: de Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Resolución: Resolución INE/CG1381/2021, 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 y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el Estado de Querétaro.
Unidad Técnica/UTF: Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Competencia y Procedencia

I. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, en la que se sancionó a un partido político nacional con acreditación en Querétaro, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la cual este órgano ejerce su jurisdicción¹.

II. Referencia sobre los requisitos procesales. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos expuestos en el acuerdo de admisión².

Antecedentes³

2

I. Revisión de informes de ingresos y gastos de campaña en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, en Querétaro.

1. El 3 de febrero de 2021⁴, se dieron a conocer los plazos para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos⁵, el 5 de junio, **concluyó el plazo** para que los **partidos entregaran los informes** de ingresos y gastos de campaña.

2. El 16 de mayo, la **Unidad Técnica requirió** al partido inconforme, mediante el **oficio de errores y omisiones**⁶ para que atendiera las observaciones e hiciera las aclaraciones que fueran necesarias y presentara diversa documentación en el SIF. El 21 siguiente, el recurrente presentó su respuesta.

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 169, fracción XVI, y 176, fracciones I y XIV, 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 Materia Electoral, así como lo establecido en el acuerdo de la Sala Superior emitido en el expediente SUP-RAP-243/2021, por el que se determinó que esta Sala Regional es competente para resolver el presente asunto.

² Véase el acuerdo de admisión de 22 de agosto, el cual obra agregado en el presente expediente.

³ De las constancias de autos y afirmaciones hechas por las partes se advierten los siguientes hechos relevantes.

⁴ Todas las fechas corresponden al año en curso, salvo precisión en contrario.

⁵ A través del acuerdo INE/CG86/2021, mediante el cual se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos, correspondientes al periodo de campaña del Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales concurrentes 2020-2021, así como del Proceso Electoral Local Extraordinario en el estado de Hidalgo 2020-2021.

⁶ Oficio INE/UTF/DA/18291/2021, notificado en esa misma fecha.



3. El 15 de junio, en una segunda revisión, la **Unidad Técnica requirió nuevamente** al partido para que presentara la información y documentación comprobatoria requerida y realizara las aclaraciones correspondientes⁷. El 20 siguiente, el apelante presentó su contestación.

II. Resolución impugnada

El 22 de julio, el Consejo General del INE multó al partido apelante por diversas inconsistencias en sus informes de campaña⁸.

III. Apelación

Inconforme, el 26 de julio, el **PRI interpuso** el presente **recurso de apelación**⁹. En su oportunidad, el Magistrado Presidente integró el expediente y, por turno, lo remitió a la ponencia a su cargo.

⁷ Oficio INE/UTF/DA/28909/2021, notificado en esa misma fecha.

⁸

N°	Conclusión	Irregularidad	Sanción
1	2_C28_QE	El sujeto obligado presentó contratos de comodato por aportación de simpatizante que carece de los requisitos que establece la normativa, por un monto \$15,000.00.	
2	2_C31_QE	El sujeto obligado omitió presentar el contrato de comodato y la evidencia fotográfica de la casa de campaña, por 3,158.00.	
3	2_C32_QE	El Sujeto Obligado Omitió reportar en el SIF, 3 casas de campaña de los candidatos y el registro contable por la aportación en especie o los gastos realizados.	
4	2_C34_QE	El sujeto obligado presentó 1 póliza por concepto de gastos, sin embargo, el contrato presentado carece de los requisitos que establece la normativa, por un monto de \$3,066.15.	
5	2_C37_QE	El sujeto obligado omitió presentar, 28 muestras de diversos gastos por \$1,088,332.89.	
6	2_C38_QE	El sujeto obligado omitió presentar 9 informes pormenorizados de espectaculares por \$361,234.20.	
7	2_C39_QE	El sujeto obligado omitió presentar la hoja membretada por \$60,001.00.	\$32,263.20
8	2_C40_QE	El sujeto obligado omitió presentar, la 3 relación detallada de bardas, permisos de autorizaciones de bardas, las credenciales de elector de los propietarios que autorizaron la pinta de bardas y mantas y la relación de mantas por \$47,880.00.	
9	2_C41_QE	El sujeto obligado omitió presentar 8 relaciones de propaganda colocada en las páginas de Internet y redes sociales, por \$147,400.00.	
10	2_C46_QE	El sujeto obligado omitió registrar 3 cuentas bancarias en la contabilidad.	
11	2_C48_QE	El sujeto obligado omitió devolver el remanente de bancos a la cuenta concentradora o al CEN, de 4 cuentas bancarias por \$1,100.87.	
12	2_C54_QE	El sujeto obligado omitió presentar agenda de actos públicos, de 3 de sus candidatos.	
13	2_C58_QE	El sujeto obligado presento eventos onerosos, de los cuales omitió registrar gastos efectuados en 254 eventos públicos, impidiendo a la autoridad realizar la verificación de este.	
14	2_C59_QE	El sujeto obligado no cambió el estatus de 46 eventos de "Por realizar", a "Realizado" o "Cancelado".	
15	2_C29_QE	El sujeto obligado omitió rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral, consistente en un bien en especie, por un monto de \$8,000.00.	\$16,000.00
16	2_C42_QE	El sujeto obligado omitió presentar 6 XML de los comprobantes fiscales digitales, por \$74,538.15.	\$1,863.45
17	2_C68_QE	El sujeto obligado presentó comprobantes fiscales que carecen del complemento INE, por un monto de \$197,983.00.	\$1,979.83
18	2_C69_QE	El sujeto obligado presentó comprobantes fiscales con los datos del complemento INE erróneos, por un monto de \$30,600.00.	\$306.00
19	2_C33_QE	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los gastos realizados por el uso de 3 bienes inmuebles por un monto de \$173,999.97.	\$173,999.97
20	2_C60_QE	El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de gastos detectados en las visitas de verificación a casas de campaña por un monto de \$162,309.33	\$162,309.33
21	2_C56_QE	El sujeto obligado informó 587 eventos de la agenda de actos públicos, posterioridad a la fecha de su realización.	\$263,034.70
Total			\$651,756.48

⁹ El recurso de apelación se presentó el 26 de julio ante el INE, dirigido a la Sala Superior, quien determinó remitir el medio de impugnación a esta Sala Monterrey para que resolviera lo conducente, el cual fue recibido en este órgano jurisdiccional el 16 de agosto (SUP-RAP-243/2021).

Estudio de fondo

Apartado I. Decisión general

Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse**, en la materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del INE, en la que multó al PRI por inconsistencias en la campaña del proceso 2021 en Querétaro; **porque este órgano jurisdiccional considera que: i) en relación con la acreditación de la infracción**, debe queda firme la decisión de la responsable respecto a la omisión del apelante de reportar diversos gastos detectados en las visitas de verificación a casas de campaña, porque el recurrente en la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones no indicó en alguna de las observaciones relacionadas con esa conclusión, que las solventara con la presentación de un archivo en el que afirma indicó las pólizas en las que el registro o reporte de los gastos se efectuó, y **ii) respecto a la individualización de la sanción**, la multa no es excesiva, porque sí ponderaron los elementos que rodearon la infracción.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

4 Tema 1. Acreditación de la infracción por omitir reportar gastos de casas de campaña

1. Resolución. El INE multó al PRI con \$651,756, entre otras cuestiones, por la omisión de reportar en el SIF los egresos generados por concepto de gastos detectados en las visitas de verificación a casas de campaña por un monto de \$162,309.33 [2_C60_QE].

2. Planteamiento. El apelante alega que *las observaciones fueron solventadas en el oficio de respuesta a los errores y omisiones de fecha 20 de junio del año en curso, al que adjuntó un formato Excel denominado 2_C60_QE GASTOS DE CAMPAÑA, donde se mencionan las pólizas en las que se encuentra la información solicitada por la autoridad o la justificación correspondiente.*

3. Decisión. Es **ineficaz** el planteamiento, porque del análisis de la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones no se advierte que el recurrente hubiese indicado en alguna de las observaciones relacionadas con la conclusión, que las solventara con la presentación del archivo que identifica en la apelación como 2_C60_QE GASTOS DE CAMPAÑA y en el que afirma indicó las pólizas en las que el registro o reporte de los gastos se efectuó.



Máxime, que esta Sala Monterrey, el pasado 26 de agosto, requirió al Consejo General para que remitiera el referido anexo, al respecto, la responsable envió diversa documentación relacionada con la conclusión 2_C60_QE y puntualizó que el anexo señalado por el recurrente como 2_C60_QE GASTOS DE CAMPAÑA no se adjuntó en las contestaciones a los oficios de errores y omisiones y tampoco fue localizado en el SIF¹⁰.

Además, en todo caso, **no tiene razón**, porque la autoridad fiscalizadora sí analizó su contestación y tuvo por atendidas las observaciones que consideró cumplieron con lo requerido, sin embargo, existieron otras que no fueron solventadas y fueron las que originaron la sanción.

En efecto, la autoridad fiscalizadora realizó una verificación a las casas de campaña del apelante y advirtió que el apelante omitió reportar sillas y mesas, vinilonas, bocinas, bolsas, gorras, playeras, pulseras, banderas, calcomanías, escritorios, impresora, archivero, trípticos, entre otros, por lo que, la UTF, a través del oficio de errores y omisiones, requirió al apelante presentar en el SIF la documentación relacionada con dichos gastos¹¹.

En respuesta, el apelante pretendió subsanar la observación y refirió: **ACLARACIÓN: SE ADJUNTA EN ANEXOS A ESTE ESCRITO RESPUESTA Y SOLVENTACIÓN POR CADA AYUNTAMIENTO Y DISTRITO LOCAL EN APEGO AL ANEXO 3.5.22.**

5

¹⁰ La responsable señaló: *No omito mencionar que por lo que hace al "Anexo 2_60_Gastos de campaña" al que refiere el recurrente, éste no fue adjuntado en los informes presentados ni obra en los registros del SIF. [...]*

¹¹ En efecto, la autoridad fiscalizadora señaló: *De la evidencia obtenida en las visitas de verificación a casas de campaña, se observaron gastos que el sujeto obligado omitió reportar en los informes, como se detalla en el Anexo 3.5.22 del presente 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 y 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 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 credencia 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.
- La evidencia fotográfica de los gastos observados.
- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

En su oportunidad, en el Dictamen, por un lado, el INE tuvo por atendidas las observaciones, dado que se identificó el registro de escritorios, gorras, arrendamientos de inmuebles, mantas, vinilonas, sillas y mesas, microperforados, un sillón, bocinas, playeras, pulseras, un refrigerador, impresoras, calcomanías, dípticos, bicicletas, volantes, entre otros, respecto de las casas de campaña en la póliza de contabilidad, sin embargo, también tuvo por **no atendidas** las observaciones respecto de otros gastos (bocinas, banderas, calcomanías, dípticos, equipo de sonido, impresoras, mantas, microperforados, bowls con dulces), en virtud de que no fueron localizadas en el gasto de la contabilidad o la documentación soporte no permitió su verificación¹².

Asimismo, la responsable realizó una cuantificación del gasto reportado y determinó que el monto involucrado fue de \$162,309.33¹³. En consecuencia, en la resolución impugnada el INE multó al PRI con el 100% del monto involucrado¹⁴.

6

De lo anterior, se advierte que la autoridad responsable sí analizó la respuesta del PRI, sin embargo, ésta no fue suficiente para subsanar todas las observaciones relacionadas con la omisión de reportar gastos en casas de campaña.

3.2. Por otro lado, **es ineficaz** el planteamiento del apelante en el que refiere, reiteradamente, que la autoridad responsable *no fundamentó su conclusión en ningún medio probatorio idóneo que acreditara que el Partido Revolucionario*

¹² Véase el ANEXO 30_QE_PRI, localizable en el disco compacto remitido por la responsable, así como dictamen consolidado, en el que se estableció:

Del análisis a la documentación y las aclaraciones presentada en el SIF, por el sujeto obligado, se determinó lo siguiente:

En cuanto a los hallazgos señalados con (1) en la columna "Referencia de dictamen" del Anexo 30_QE_PRI, como resultado de la revisión a la documentación presentada por el sujeto obligado y a los registros contables, se identificó el registro del gasto en la contabilidad, por tal razón la observación quedó atendida.

En cuanto a los hallazgos señalados con (2) en la columna "Referencia de dictamen" del Anexo 30_QE_PRI del presente Dictamen, no fue posible realizar la conciliación, toda vez que no se localizó el gasto en la contabilidad, o la documentación soporte no permitió su verificación. En consecuencia, el sujeto obligado omitió reportar gastos de derivados de las visitas a las casas de campaña consistentes en bocinas, banderines, calcomanías, díptico, impresoras, mantas, microperforados, bowls con dulces, por tal razón, la observación no quedó atendida.

Por lo anterior esta autoridad procedió a realizar la determinación del costo correspondiente. Es conveniente manifestar que, la cuantificación del gasto no reportado se identifica en el Anexo 30 Bis_QE_PRI del presente Dictamen.

¹³ El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de gastos detectados en las visitas de verificación a casas de campaña por un monto de \$162,309.33.

¹⁴ En efecto, la responsable determinó: [...] Así, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, a saber \$162,309.33 (ciento sesenta y dos mil trescientos nueve pesos 33/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$162,309.33 (ciento sesenta y dos mil trescientos nueve pesos 33/100 M.N.).

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$162,309.33 (ciento sesenta y dos mil trescientos nueve pesos 33/100 M.N.).



Institucional no cumplió con la normativa vigente [conclusiones 2_C29_QE, 2_C42_QE, 2_C68_QE, 2_C69_QE, 2_C33_QE, 2_C60_QE y 2_C56_QE].

Lo anterior, porque parte de la idea equivocada que la responsable tiene el deber de especificar elementos de prueba para acreditar o demostrar que el sujeto obligado incumplió con la normativa que regula la fiscalización, lo cual es inexacto, pues el análisis correspondiente se realiza a través del procedimiento de fiscalización, el cual concluye con el Dictamen consolidado, en el cual se analiza si los sujetos obligados cumplieron o no con su deber de reportar sus gastos y egresos en su informe.

En dicho procedimiento, la responsable parte del deber de los partidos políticos y candidatos de reportar los egresos y gastos de campaña en su informe de gastos de campaña, posteriormente, como parte del derecho de audiencia de dichos sujetos obligados, la UTF los requiere para que subsanen los errores y omisiones de su informe y dependiendo de la respuesta del sujeto, la autoridad fiscalizadora en el Dictamen determina si se acredita o no la infracción.

De ahí que, como se dijo, el INE no tiene el deber de presentar medios probatorios en la resolución impugnada para acreditar que se actualiza una infracción y sea ineficaz el planteamiento del recurrente.

7

3.2. Por otro lado, **es ineficaz** el planteamiento del apelante en el que refiere, reiteradamente, que la autoridad responsable *no fundamentó su conclusión en ningún medio probatorio idóneo que acreditara que el Partido Revolucionario Institucional no cumplió con la normativa vigente* [conclusiones 2_C29_QE, 2_C42_QE, 2_C68_QE, 2_C69_QE, 2_C33_QE, 2_C60_QE y 2_C56_QE].

Lo anterior, porque parte de la idea equivocada que la responsable tiene el deber de especificar elementos de prueba para acreditar o demostrar que el sujeto obligado incumplió con la normativa que regula la fiscalización, lo cual es inexacto, pues el análisis correspondiente se realiza a través del procedimiento de fiscalización, el cual concluye con el Dictamen consolidado, en el cual se analiza si los sujetos obligados cumplieron o no con su deber de reportar sus gastos y egresos en su informe.

Dicho procedimiento, se integra por diversas etapas, tales como: rendición de cuentas, auditoría, garantía de audiencia, aclaraciones, elaboración de

dictámenes, elaboración de resolución, presentación de dictamen y resolución a la Comisión de Fiscalización y aprobación por el Consejo General¹⁵, de ahí que, la responsable parte del deber de los partidos políticos y candidatos de reportar los egresos y gastos de campaña en su informe de gastos de campaña, posteriormente, como parte del derecho de audiencia de dichos sujetos obligados, la UTF los requiere para que subsanen los errores y omisiones de su informe y dependiendo de la respuesta del sujeto, la autoridad fiscalizadora en el Dictamen determina si se acredita o no la infracción,

De ahí que, como se dijo, el INE no tiene el deber de presentar medios probatorios en la resolución impugnada para acreditar que se actualiza una infracción y sea ineficaz el planteamiento del recurrente.

3.3. Asimismo, resulta **ineficaz** el argumento del apelante en el que afirma que debe aplicarse en su favor el principio *pro persona* [conclusiones 2_C28_QE, 2_C31_QE, 2_C32_QE, 2_C34_QE, 2_C37_QE, 2_C38_QE, 2_C39_QE, 2_C40_QE, 2_C41_QE, 2_C46_QE, 2_C48_QE, 2_C54_QE, 2_C58_QE, 2_C59_QE, 2_C29_QE, 2_C42_QE, 2_C68_QE, 2_C69_QE, 2_C33_QE, 2_C60_QE y 2_C56_QE].

8 Ello, porque es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dicho principio no deriva en que los argumentos planteados por la parte inconforme deban necesariamente resolverse conforme a sus pretensiones, ni siquiera a fin de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca¹⁶.

¹⁵ En similares términos se pronunció esta Sala Monterrey al resolver el recurso de apelación SM-RAP-6/2021, en el que señaló, en lo que interesa: *Ahora bien, el procedimiento de fiscalización que debe atender la autoridad electoral para vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos y fines constitucionalmente encomendados, se integra por las siguientes etapas.*

Rendición de cuentas. Donde los partidos políticos llevan a cabo el registro en el SIF de los ingresos y gastos ordinarios ejercidos durante el año.

Auditoría. La Unidad Técnica lleva a cabo la revisión de los datos reportados y realiza los cruces de información con personas físicas y morales, proveedores, autoridades, monitorea mediante los sistemas con los cuales cuenta la autoridad electoral y atiende visitas de verificación¹.

Garantía de audiencia. La Unidad Técnica notifica las observaciones vía oficios de errores y omisiones para que los actores conozcan las irregularidades cometidas.

Aclaraciones. Se garantiza la posibilidad de responder y aclarar las observaciones.

Elaboración de dictámenes. Con la información y documentación contenida en el SIF y una vez que se concluyó el estudio de las respuestas a los oficios de errores y omisiones, se elabora los dictámenes consolidados en los que se establecen el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; o en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado¹.

Elaboración de resolución. Se establecen las sanciones, por las irregularidades detectadas, para determinar la sanción se consideran el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron; la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o pluralidad de la falta acreditada y la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)¹.

Presentación de dictamen y resolución a la Comisión de Fiscalización del INE. Se somete a la consideración de los Consejeros Electorales que integran la Comisión de Fiscalización.

Aprobación por el Consejo General. En sesión pública se somete a consideración de la totalidad de la integración del referido Consejo

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Similar criterio adaptó la Sala Superior en el diverso SUP-REC-865/2018.



Incluso, dicha interpretación no puede ser tomada como una medida extintiva de las obligaciones generadas con motivo de su participación en el actual proceso electoral y mucho menos para extinguir o suprimir las infracciones y sanciones correspondientes generadas precisamente por su actuación¹⁷.

Además, en todo caso, el partido impugnante no refiere en qué consiste la interpretación favorable que sugiere, o por qué la interpretación realizada por la responsable es incorrecta.

Incluso, debe destacarse que si ciertamente esta Sala tiene el deber de realizar interpretaciones normativas que favorezcan la protección de los derechos político- electorales de los ciudadanos, para alcanzar ese objetivo cuando se está frente a varias opciones, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Esto es, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

En el caso concreto, se trata de un interés que no vulnera los derechos humanos o los derechos político-electorales, ya que es el resultado de una falta por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización, por lo que no es aplicable dicho principio en favor del impugnante.

9

3.4. Del mismo modo, **es ineficaz** el alegato del partido en cuanto a que debe tenerse por solventados los requerimientos realizados derivado de que *en diversas ocasiones el sistema financiero para realizar la carga se encontraba saturado*, por lo que las discrepancias pudieron originarse por las caídas del sistema [conclusión 2_C56_QE].

Ello, porque el apelante omite acompañar algún elemento de prueba que acredite su dicho, máxime que en caso de haber tenido alguna dificultad técnica, el sujeto obligado debió informarlo a la Unidad Técnica de manera oportuna y mediante los mecanismos establecidos para tal fin, sin embargo, no lo hizo.

¹⁷ En similares términos de pronunció esta Sala Regional al resolver el SM-RAP-15/2018, en el que determinó: [...] *En efecto, aun cuando ante este órgano jurisdiccional el recurrente alega que en la actualidad no es solvente y por lo tanto la sanción debe ser revocada, esto no puede llevarse al extremo de considerar que las violaciones a las reglas rectoras de la fiscalización puedan o deban dejar de ser sancionadas en los términos previstos en la normativa aplicable, tomando como base únicamente la capacidad económica del quejoso.*

Lo anterior, pues el principio pro persona implica que el órgano de control debe realizar una interpretación favorable o maximizadora de los derechos del justiciable, sin embargo, no puede ser tomada como una medida extintiva de las obligaciones generadas con motivo de su participación en un proceso electoral, y mucho menos, para extinguir o suprimir las infracciones y sanciones correspondientes generadas precisamente con su actuación.

Incluso, en la página del INE se encuentran materiales de apoyo para cumplir con la fiscalización y rendición de cuentas¹⁸.

Por lo que el apelante incumple con la carga procesal que le corresponde, consistente en acreditar sus afirmaciones, toda vez a que no allegó prueba alguna para corroborar las circunstancias denunciadas¹⁹.

Además, como se adelantó, el apelante tenía a su disposición materiales de apoyo, entre ellos, el Manual del Usuario del SIF, consultable en el portal del INE y contaba con la posibilidad de comunicar incidencias sobre su funcionamiento por diversos medios electrónicos a efecto de contactar personal capacitado para dar solución a las dificultades relacionadas con dicho sistema.

Por lo que no se advierte circunstancia alguna que haya impedido al partido cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones en materia de fiscalización.

10

3.5. Por otra parte, también es **ineficaz** el planteamiento del recurrente en el que indica que *la autoridad que sustanció el procedimiento administrativo sancionador y ante el cual se desahogan las probanzas*, no debe emitir la resolución [conclusiones 2_C28_QE, 2_C31_QE, 2_C32_QE, 2_C34_QE, 2_C37_QE, 2_C38_QE, 2_C39_QE, 2_C40_QE, 2_C41_QE, 2_C46_QE, 2_C48_QE, 2_C54_QE, 2_C58_QE, 2_C59_QE, 2_C29_QE, 2_C42_QE, 2_C68_QE, 2_C69_QE, 2_C33_QE, 2_C60_QE y 2_C56_QE].

Ello, porque el partido parte de la premisa inexacta de que la autoridad que sustancia el procedimiento de fiscalización es el mismo que lo resuelve, sin embargo, contrario a lo señalado, es de destacarse que es la Unidad Técnica quien lleva a cabo la sustanciación de dicho procedimiento, quien, en su oportunidad propone un proyecto de resolución que, en primer término, debe ser aprobado por la Comisión de Fiscalización para después ponerse a consideración del Consejo General del INE.

¹⁸ Consultable en la página de internet del INE: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118421>.

¹⁹ **Artículo 15**[...]

2. El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho.

En efecto, el procedimiento de fiscalización es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos del INE²⁰, que concluye con un dictamen consolidado y una resolución (artículo 80 de la Ley de Partidos²¹ y 337 del Reglamento de Fiscalización).

En el procedimiento, **la Unidad Técnica elaborará un proyecto de resolución que debe ser aprobado por la Comisión de Fiscalización para ser puesto a consideración del Consejo General del INE** (artículo 337 del Reglamento de Fiscalización).

La Comisión de Fiscalización tiene, entre sus atribuciones, la de modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidado y resoluciones emitidas por la Unidad Técnica, para ponerlos a consideración del Consejo General (artículo 192 LGIPE y 336 del Reglamento de Fiscalización).

Finalmente, el **Consejo General será quien apruebe o no el Dictamen consolidado y resolución sometida a su consideración** (artículo 338 del Reglamento de Fiscalización).

En ese sentido, es evidente que, contrario a lo señalado por el apelante, **11** quienes intervienen en el procedimiento de fiscalización son dos entes distintos que forman parte del INE.

Tema 2. Individualización de la sanción

i) Proporcionalidad de las multas

1. Resolución. El INE multó al PRI con \$651,756, por diversas irregularidades encontradas en la revisión de sus informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Querétaro [conclusiones 2_C28_QE, 2_C31_QE, 2_C32_QE, 2_C34_QE, 2_C37_QE, 2_C38_QE, 2_C39_QE, 2_C40_QE, 2_C41_QE, 2_C46_QE, 2_C48_QE, 2_C54_QE, 2_C58_QE, 2_C59_QE, 2_C29_QE, 2_C42_QE, 2_C68_QE, 2_C69_QE, 2_C33_QE y 2_C60_QE].

²⁰ Dicho proceso de fiscalización se desarrolla, según dicho precepto legal, a través de diversas fases en las que la Unidad Técnica, la Comisión de Fiscalización, su Presidente, así como el Consejo General realizan diversos actos a través de un procedimiento que tiene la finalidad de instrumentar y determinar el correcto origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

²¹ Artículo 80. 1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: [...]

d) Informes de Campaña: ...

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.

2. Planteamiento. El apelante señala que se le debió imponer una amonestación pública y no una sanción económica, derivado de que no es reincidente y que las faltas que cometió no son graves, aunado a que sí cumplió con lo requerido y no se tomó en cuenta al momento de imponer la sanción.

3. Respuesta. 3.1. No tiene razón, porque la sanción no resulta excesiva o desproporcional, pues la autoridad electoral, al individualizar cada sanción, valoró los diversos elementos involucrados en la comisión de la conducta infractora, así como la documentación reportada por el partido en el SIF, lo que permitió a la responsable graduar de manera objetiva la falta e imponer una sanción proporcional frente a las faltas cometidas y, frente a ello, el apelante sólo expone cuestionamientos genéricos que no hacen referencia específica a las razones de la responsable.

Ello, porque en la resolución controvertida se observa que el INE aplicó criterios rectores de la materia de fiscalización que corresponden a contextos y realidades distintas, pues se advierte que la autoridad hace referencia a dicho criterio a fin de establecer que, al momento de fijarse su cuantía, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Máxime que, al momento de individualizar las sanciones, expuso y ponderó todos los elementos que rodearon la infracción, sin embargo, el recurrente se limita a exponer cuestionamientos genéricos que no hacen referencia específica a las razones de la responsable.

En efecto, en la fase de individualización, para determinar o fijar el tipo y monto de cada sanción, la autoridad tomó en cuenta, entre otros elementos²², particularmente: a) el tipo de infracción, b) las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron; c) la comisión intencional de la falta; d) la trascendencia de las normas transgredidas; e) los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; f) la singularidad o pluralidad de la falta

²² Como se dispone en los artículos 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 338, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización del INE.



acreditada, y g) la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)²³.

Ello, sin que el impugnante cuestione esas consideraciones de manera específica, pues aun cuando la responsable les otorgó un valor específico en cada caso, éste sólo afirma que la sanción es desproporcional.

3.2. De ahí que se **ineficaz** cuando alega que se *valore el indebido ejercicio de fiscalización realizado por la autoridad electoral*, porque supuestamente impuso sanciones sin fundamento.

Ello, porque como ya se dijo, la autoridad sí consideró todos los elementos que rodearon la infracción y, con base en ello, procedió a imponer la sanción, lo cual además no es controvertido frontalmente por el apelante.

3.3. Asimismo, **es ineficaz** su planteamiento en el que señala que el INE debía contar con los recursos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de fiscalización, porque con dicho argumento no confronta la determinación de la responsable.

ii) Matriz de precios y costo de gastos no reportados

13

1. Resolución. El INE multó al PRI con \$651,756.48, entre otras irregularidades, por la omisión de realizar el registro contable de los gastos realizados por el uso de 3 bienes inmuebles por un monto de \$173,999.97.

2. Planteamiento. El recurrente señala, esencialmente, que la sanción es desproporcionada, porque la responsable para imponer la sanción tomó en consideración referencias de inmuebles en arrendamiento en la ciudad de Querétaro, donde el valor de renta es mayor a diferencia de otros municipios.

3. Marco normativo para determinar la matriz de precios

El artículo 27 del Reglamento de Fiscalización²⁴ establece que, si de la revisión de las operaciones, informes, estados financieros, monitoreo de gastos o

²³ Véase a partir de la página 367 hasta la 605 de la Resolución.

²⁴ Artículo 27.

Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados

1. Si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

a) Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.

b) Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.

c) Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado.

d) La información se podrá obtener de los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, en

mediante cualquier otro procedimiento, las autoridades encargadas de la fiscalización determinan gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de éstos deberá sujetarse a lo siguiente:

- Deberá identificarse el bien o servicio, así como su uso y beneficio.
- Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo, mientras que el beneficio, será considerado de acuerdo con los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a evaluarse.
- La información podrá obtenerse de los proveedores registrados en el registro nacional de proveedores, conforme al tipo de bienes y servicios que ofrecen, cotizaciones de diversos proveedores que presten los bienes o servicios valuados, o en su caso, con las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- Para su determinación, el procedimiento que se utilizará será el del valor razonable.

14 Con base en los valores mencionados con antelación, así como en la información recabada durante el proceso de fiscalización, la UTF elaborará una matriz de precios, cuya información debe ser homogénea y comprobable, para lo cual, deberá tomarse en consideración, la información relativa al municipio, distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no contar con la información suficiente, podrá considerarse la de otras entidades federativas con un ingreso *per cápita* similar, conforme a la última información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Únicamente para la valuación de los gastos no reportados, la UTF deberá de utilizar el valor más alto de la matriz de precios que corresponda al gasto específico no reportado.

Además, es destacarse que la autoridad fiscalizadora tiene el deber de sustentar los criterios de valuación en bases objetivas, tomando para su

relación con los bienes y servicios que ofrecen; cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.

e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

2. Con base en los valores descritos en el numeral anterior, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable, para lo cual deberá tomarse en cuenta aquella relativa al municipio, Distrito o entidad federativa de que se trate y, en caso de no existir información suficiente en la entidad federativa involucrada, se podrá considerar aquella de entidades federativas que se cuenten con un Ingreso Per Cápita semejante, de conformidad a la última información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 3. Únicamente para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.



elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores (artículo 25 del Reglamento de Fiscalización del INE²⁵).

4. Decisión. No tiene razón el apelante, porque la sanción se originó, precisamente, por la omisión de reportar gastos, de ahí que haya sido válido que la responsable considerara el valor promedio más alto que correspondía por ese concepto para imponer la sanción.

Ello, porque la autoridad electoral tomó como parámetro inmuebles en arrendamiento de la ciudad de Querétaro, en donde el valor de renta es mayor a diferencia de otros municipios de la entidad.

Ello, porque la determinación del costo más alto del gasto no reportado se aplica, efectivamente, cuando se incumple con el deber de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

Por las razones expuestas, lo procedente es **confirmar**, en la parte analizada, el dictamen y resolución impugnados.

15

Resolutivo

Único. Se **confirma**, en la materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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 Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

²⁵ Artículo 25.

Del concepto de valor [...]

7. Los criterios de valuación deberán sustentarse en bases objetivas, tomando para su elaboración análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

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.