



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-51/2020

**RECURRENTE:** ORGANIZACIÓN DE  
CIUDADANOS “FUERZA SOCIAL  
POR MÉXICO”

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** JESÚS RENÉ  
QUIÑONES CEBALLOS Y VÍCTOR  
MANUEL ROSAS LEAL

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veinte.<sup>1</sup>

Sentencia de la Sala Superior que **revoca** el Dictamen Consolidado, así como la Resolución, en lo que atañe a diversas conclusiones de la organización Fuerza Social por México conforme a los antecedentes y consideraciones que a continuación se detallan.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
ANTECEDENTES .....	3
CONSIDERACIONES .....	5
1. Competencia .....	5
2. Procedencia .....	6
3. Planteamiento de la controversia .....	7
3.1. Pretensión y causa de pedir .....	7
3.2. Controversia por resolver .....	10
3.3. Metodología .....	10
4. Estudio de fondo .....	10
4.1. Conclusión C12 .....	10
4.2. Conclusiones C2 y C9 .....	13
4.3. Conclusión C10. Indebida acreditación de la conducta infractora .....	18
5. Conclusión y efectos .....	54
RESUELVE .....	55

---

<sup>1</sup> Todas las fechas se refieren a dos mil veinte, salvo mención particular.

**G L O S A R I O**

<b>CFDI</b>	Comprobante Fiscal Digital por Internet
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dictamen Consolidado</b>	Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte identificado con la clave INE/CG193/2020
<b>La Organización</b>	Organización de ciudadanos denominada Fuerza Social por México, actora en el presente recurso de apelación.
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Instructivo</b>	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley General</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Organizaciones de Ciudadanos</b>	Organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político nacional
<b>Reglamento</b>	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>Resolución</b>	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte identificado con la clave INE/CG196/2020
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria



<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>Unidad Técnica</b>	Unidad Técnica de Fiscalización

## ANTECEDENTES

**1. Aprobación de instructivo.** El diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1478/2018 por el que se expidió el Instructivo, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.

**2. Procedimiento de fiscalización.** El seis de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG38/2019, por el que se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las organizaciones de ciudadanos y agrupaciones políticas nacionales que pretenden obtener registro como partido político nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.

**3. Límite de aportaciones individuales.** El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG105/2019, por el que emite un criterio general respecto al límite de aportaciones individuales que pueden recibir las organizaciones de ciudadanos.

**4. Modificación de Instructivo y Lineamientos.** El veinticinco de junio de dos mil diecinueve se aprobó el Acuerdo INE/CG302/2019, por el que se modifica el Instructivo, así como los Lineamientos para la operación de la mesa de control y la garantía de audiencia en el proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2019-2020.

**5. Ajustes al calendario de fiscalización.** El dos de julio de dos mil diecinueve, mediante Acuerdo CF/014/2019 la Comisión de Fiscalización ajustó el calendario de fiscalización establecido en el similar INE/CG38/2019, para efectos del cómputo de días hábiles.

El diecinueve de febrero se aprobó el Acuerdo CF/003/2020, mediante el cual se realiza un segundo ajuste al calendario de fiscalización y se

## **SUP-RAP-51/2020**

determina la fecha para dictaminación de las organizaciones de ciudadanos.

**6. Solicitud de registro.** El veintiocho de febrero, la Organización presentó su solicitud de registro ante el INE.

**7. Suspensión de plazos.** El veintisiete de marzo, mediante Acuerdo INE/CG82/2020, el INE determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), entre ellas, la constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

**8. Reanudación de actividades del INE.** El veintiocho de mayo se aprobó el Acuerdo INE/CG97/2020 por el que se reanudan algunas actividades que se encontraban suspendidas o que no habían podido ejecutarse, respecto al proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales y se modifica el plazo para dictar la resolución respecto de las solicitudes de registro presentadas.

**9. Modificación Instructivo.** El once de junio se aprobó el Acuerdo INE/CG136/2020 por el que se modificó el Instructivo.

**10. Dictamen Consolidado y Resolución.** El veintiuno de agosto, el Consejo General aprobó el Dictamen Consolidado, así como la respectiva Resolución en la que se impusieron diversas sanciones a las Organizaciones de Ciudadanos.

**11. Interposición del recurso.** El primero de septiembre, el recurrente presentó recurso de apelación ante esta Sala Superior a fin de impugnar diversas conclusiones establecidas en el Dictamen Consolidado, así como en la Resolución.

**12. Turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.



Asimismo, requirió a la autoridad señalada como responsable para que diera el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la citada Ley de Medios.

**13. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda en la ponencia a su cargo.

**14. Recepción de constancias y requerimiento para la integración del expediente.** Mediante proveído del nueve de septiembre se tuvieron por recibidas las constancias respectivas al trámite, así como el informe circunstanciado y diversa documentación.

Adicionalmente, se requirió al Consejo General remitiera a esta Sala Superior diversa documentación relacionada con el medio de impugnación, con el fin de contar con mayores elementos para el dictado de la resolución respectiva.

**15. Cumplimiento de requerimientos, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se tuvo por recibida la documentación presentada por la responsable; se acordó admitir la demanda, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia.

## CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado en el rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la CPEUM; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir el Dictamen Consolidado y la Resolución, emitidos por el Consejo General, órgano central del INE, en términos del artículo 34,

## SUP-RAP-51/2020

párrafo 1, inciso a), de la Ley General, mediante los cuales se determinaron diversas irregularidades relacionadas con los informes mensuales de ingresos y egresos de las Organizaciones de Ciudadanos, entre ellas Fuerza Social por México, por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero del año en curso.

### 2. Procedencia

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo, 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

#### 2.1. Forma

La demanda cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante esta Sala Superior, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de la Organización; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio de la promovente, le causan los actos reclamados.

#### 2.2. Oportunidad

El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios.

Se concluye lo anterior, toda vez que, tanto el Dictamen Consolidado, como la Resolución, fueron notificados a la Organización el veintiséis de agosto y el escrito de demanda se presentó el primero de septiembre, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley aplicable, al no contar los días veintinueve y treinta al ser sábado y domingo, respectivamente, ya que el presente recurso no está vinculado a proceso electoral.

Lo anterior se evidencia de la siguiente forma:

Mes	Día	Nota
Agosto	Miércoles 26	Notificación de Dictamen y Resolución
	Jueves 27	Día 1



Mes	Día	Nota
	Viernes 28	Día 2
	Sábado 29	Inhábil
	Domingo 30	Inhábil
	Lunes 31	Día 3
Septiembre	Martes 1	Día 4 – Presentación de demanda

### 2.3. Legitimación y personería

La Organización cuenta con la legitimación para acudir a esta instancia jurisdiccional al situarse en la hipótesis prevista por los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley de Medios.

Asimismo, conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso c), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Medios, se tiene por acreditada la personería de quien acude en representación de la Organización, conforme a la copia certificada de la escritura pública número dos mil quinientos quince llevada ante la fe del licenciado Héctor Rodrigo Sansores López, notario público número noventa y seis en ejercicio y con residencia en el estado de Quintana Roo, en la que se le otorgan facultades de representación legal de la actora.

### 2.4. Interés jurídico

La recurrente tiene interés jurídico para impugnar los actos que se reclaman, porque derivado de ellos se le impusieron diversas multas, situación que tiene repercusión directa en su esfera jurídica.

### 2.5. Definitividad

Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que la actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

## 3. Planteamiento de la controversia

### 3.1. Pretensión y causa de pedir

## **SUP-RAP-51/2020**

La pretensión del recurrente consiste en que se revoque el Dictamen Consolidado y la Resolución respecto de las conclusiones 4.2-C12, 4.2-C2, 4.2-C9 y 4.2-C10.<sup>2</sup>

Sustenta su causa de pedir en las siguientes cuestiones:

Por cuanto a la conclusión C12, refiere que fue indebidamente fundada y motivada ya que el requerimiento que se le formuló no consistió expresamente en la entrega de documentación original lo que incluso no se desprende del sustento normativo que se consideró aplicable.

Respecto de las conclusiones C2 y C9, sostiene que la autoridad no fue exhaustiva al no emitir pronunciamiento alguno respecto de la documentación soporte que entregó a fin de comprobar diversas aportaciones que le fueron observadas.

En relación con la conclusión C10, alega que fue indebida la acreditación de una conducta infractora y la imposición de la correspondiente sanción en tanto que:

- No existe norma que obligue a las Organizaciones de Ciudadanos a acreditar el origen lícito de las aportaciones realizadas por sus simpatizantes al ser un ente privado que no cuenta con la infraestructura para ello.
- Sí cumplió con la obligación que la normativa aplicable exigía puesto que identificó quiénes eran los aportantes, además de que la obligación es diversa a la que se exige para partidos políticos.
- El Consejo General excedió su facultad reglamentaria al crear una regla para el caso específico que no tiene sustento normativo.
- La responsable no fue exhaustiva puesto que no se pronunció respecto de diversas manifestaciones expresadas por la actora en uso de su derecho de defensa.

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo se identificarán como conclusiones C12, C2, C9 y C10, respectivamente.



- La norma aplicada es inconstitucional puesto que restringe el derecho de afiliación y de participación política ya que resulta desproporcional la exigencia impuesta a la Organización de fiscalizar los recursos de sus aportantes, además de que se vulnera el principio de buena fe respecto de las aportaciones realizadas por sus simpatizantes.
- La autoridad no ejerció de manera suficiente sus facultades en materia de fiscalización ya que no requirió a los aportantes, además de que debió solicitar información adicional a las autoridades bancarias; asimismo, que no existió metodología de la responsable para la acreditación de la conducta al usar de manera tendenciosa la información que tomó de base como medio de prueba de la cual debió darle vista para estar en oportunidad de defenderse.
- Se vulnera la presunción de validez de las aportaciones sin contar con una valoración respecto de la posibilidad de formas de pago diversas a las bancarizadas lo que genera una discriminación de aquellos ciudadanos que pudieran realizar operaciones fuera del sistema bancario.
- La responsable acreditó de forma insuficiente la incapacidad económica de los simpatizantes para realizar las aportaciones ya que debió considerar elementos adicionales y no únicamente los saldos finales de los estados de cuenta en que basó su conclusión.
- Con la determinación se violenta el principio de presunción de inocencia puesto que la responsable pretende revertir la carga de la prueba hacia esta, al encontrarse en un procedimiento en donde correspondía a la responsable acreditar la conducta irregular y no a la Organización el acreditar el origen de los recursos con los que se pagaron las aportaciones en especie.
- Se vulnera el principio de tipicidad puesto que no existe norma que de forma exacta sancione la conducta que la autoridad indebidamente tuvo por acreditada.
- En su caso, la falta cometida debió considerarse como formal al no afectarse los bienes jurídicos tutelados por la norma invocada ya

## **SUP-RAP-51/2020**

que sólo se omitió aportar documentación adicional a la exigida en el Reglamento, pero sí existió reporte.

### **3.2. Controversia por resolver**

La **litis** del presente asunto consiste en determinar, en primer lugar, si la responsable omitió fundamentar y motivar las conclusiones impugnadas, así como si fue exhaustiva en el análisis de la documentación aportada por la recurrente.

En segundo lugar, verificar si resultó correcta la acreditación de la conducta relacionada con las aportaciones de personas no identificadas a partir de la existencia de facultades para su investigación, de las diligencias realizadas y de la valoración probatoria realizada en el procedimiento de revisión de informes.

### **3.3. Metodología**

La metodología de estudio en la presente ejecutoria se delimita a razón de los temas siguientes:

- Conclusión C12. Falta de fundamentación y motivación.
- Conclusiones C 2 y C9. Falta de exhaustividad.
- Conclusión C10. Indebida acreditación de la conducta sancionada.

Lo anterior se abordará en ese orden atendiendo de manera conjunta aquellos planteamientos que guardan relación con aspectos similares, a partir de lo que se formula en el escrito de demanda, lo que no genera un perjuicio al recurrente puesto que se analizará la totalidad de planteamientos expuestos, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000.<sup>3</sup>

## **4. Estudio de fondo**

### **4.1. Conclusión C12**

---

<sup>3</sup> **Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



### Tesis de la decisión

Es **infundado** el agravio planteado por la Organización, ya que fue correcta la determinación de la autoridad fiscalizadora, puesto que la norma electoral aplicable establece la obligación de presentar la documentación comprobatoria en original que ampare la totalidad de ingresos registrados en su contabilidad.

### Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado se hace constar que la autoridad, en el procedimiento de revisión de los informes mensuales, identifica la conclusión sancionatoria con los siguientes datos:

**Conclusión 4.2-C12.** El sujeto obligado omitió presentar 2 contratos de donación en original.

Mediante el oficio de errores y omisiones<sup>4</sup> se hicieron del conocimiento de la Organización dos operaciones por concepto de aportaciones de simpatizantes en especie, de las cuales la autoridad fiscalizadora advirtió que los contratos de donación carecían del monto del bien aportado, además de que se había omitido presentar las muestras correspondientes.

En este sentido, se requirieron a la Organización los contratos de donación y las muestras fotográficas que ampararan las operaciones observadas, así como las aclaraciones que considerara pertinentes.

En respuesta a tal requerimiento, la Organización manifestó haber proporcionado copia de los contratos en comento con los montos correspondientes, así como las fotografías de los eventos.

Al respecto, la autoridad fiscalizadora realizó la valoración de la documentación proporcionada determinando que la Organización presentó la totalidad de las muestras fotográficas que amparan los eventos observados; sin embargo, por lo que hace a los contratos de donación, aun cuando fueron presentados, observó que correspondían a fotocopias, por lo que consideró no atendida la observación.

---

<sup>4</sup> Oficio INE/UTF/DA/10859/19.

### **Planteamientos del recurrente**

El recurrente alega que la responsable fundó y motivó de manera incorrecta su observación argumentando que, de los preceptos aducidos por esta, no se advierte la obligación de presentar en original la documentación comprobatoria.

Asimismo, refiere que tal circunstancia no se hizo de su conocimiento en el oficio de errores y omisiones.

### **Consideraciones que sustentan la tesis**

Como se adelantó, es **infundado** el presente agravio ya que, contrario a lo argumentado por la Organización, sí existe la obligación de los sujetos obligados, de presentar la documentación comprobatoria en original, lo cual se advierte de la norma electoral.

Conforme a lo establecido en el artículo 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento, las Organizaciones de Ciudadanos deben presentar en forma impresa y en medio magnético sus informes mensuales, de los cuales deben acompañar la documentación correspondiente.

Por lo que hace a los ingresos, el artículo 96, numeral 1 del Reglamento establece que todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados, **deberán estar sustentados con la documentación original** y ser reconocidos y registrados en su contabilidad.

En ese sentido, se concluye que sí existe la obligación de la Organización de presentar la documentación atinente en original, lo cual en el caso que se analiza no sucedió, puesto que esta reconoce en su respuesta al oficio de errores y omisiones que la documentación consistente en contratos de donación, fue proporcionada en copia.

No pasa inadvertido que la recurrente manifiesta que la responsable no fundamentó correctamente su observación, puesto que únicamente aludió al artículo 107, numeral 1 del Reglamento, el cual establece la obligación de la existencia de un contrato que cumpla con las formalidades legales.



De ahí que sostenga que no se hizo de su conocimiento que los contratos observados debían presentarse en original.

No obstante, este órgano jurisdiccional estima que dentro de las formalidades legales que acreditan la validez de los contratos se encuentra que estos sean originales, por lo que la determinación de la responsable es correcta.

Ello permite acreditar la veracidad de lo ahí pactado al contar con características que permiten a la responsable identificar que ese fue efectivamente el contrato que se suscribió entre las partes que en él intervienen y que, por tanto, existe autenticidad en su contenido.

Además, se advierte que de las diversas observaciones que se encuentran en el Dictamen Consolidado, la propia Organización alude en sus respuestas a los oficios de errores omisiones al artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización el cual establece dicha obligación, por lo que esta tenía conocimiento de la misma.

#### **4.2. Conclusiones C2 y C9**

##### **Tesis de la decisión**

El agravio planteado por la Organización es **fundado**, al advertirse que la autoridad fiscalizadora omitió pronunciarse respecto de dos escritos presentados por la recurrente ante la responsable, mediante los cuales señalaba que presentaba documentación soporte que presuntamente corresponde a las conclusiones que se analizan.

##### **Consideraciones de la responsable**

En el Dictamen Consolidado se advierten las siguientes observaciones:

**Conclusión 4.2-C2.** El sujeto obligado registró aportaciones, en efectivo, no obstante, omitió presentar la documentación que compruebe el origen del recurso, por un importe de \$112,256.00.

**Conclusión 4.2-C9.** El sujeto obligado registró aportaciones en especie por concepto de la celebración de asambleas, no obstante,

## SUP-RAP-51/2020

omitió presentar la documentación que compruebe el origen del recurso por un importe de \$481,875.00.

Por lo que hace a dichas conclusiones, mediante el oficio de errores y omisiones<sup>5</sup> la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento de la Organización que se habían localizado registros por concepto de aportaciones, los cuales carecían de la totalidad del soporte documental.

En consecuencia, le solicitó presentar la siguiente documentación:

- Los recibos de aportaciones en especie de asociados y/o simpatizantes con la totalidad de los datos.
- Los contratos de comodato o donación debidamente firmados.
- El documento que avale el criterio de valuación utilizado.
- La credencial para votar de los aportantes.
- El control de folios de asociados o simpatizantes en especie, de forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

En respuesta al requerimiento de la autoridad, la Organización presentó un escrito<sup>6</sup> en alcance al que presentaron en respuesta al de errores y omisiones<sup>7</sup> en donde manifestó entregar la documentación requerida.

Adicionalmente, el veintiuno de agosto se presentó otro escrito en alcance al diverso FSXM/0208/2020 en el que manifestó se comprobaban los gastos de la Asamblea de enero del año en curso en Yucatán y un punto diverso.

Del Dictamen Consolidado se advierte que el INE valoró la documentación presentada mediante escrito FSXM/0208/2020, de lo que tuvo por atendida la observación por un monto de \$1,628,310.40 en un caso y por

---

<sup>5</sup> Oficio INE/UTF/DA/4619/19.

<sup>6</sup> Escrito FSXM/0211/2020 recibido el seis de julio.

<sup>7</sup> Escrito FSXM/0208/2020 recibido el treinta de junio.



\$3,082,697.86 en otro, al advertir que la Organización presentó la documentación comprobatoria requerida, la cual amparaba los registros observados.

Sin embargo, por lo que hace al resto del monto observado, por \$112,256.00 y \$481,875.00 (correspondientes a las conclusiones **C2** y **C9**, respectivamente) señaló que, aun cuando la Organización manifestó en su escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones haber presentado la documentación requerida, esta no fue localizada, por lo que la observación no quedó atendida por dichos montos.

### **Planteamientos del recurrente**

Por su parte, la Organización recurrente manifiesta ante esta instancia jurisdiccional que la autoridad fiscalizadora no fue exhaustiva en su revisión, puesto que omitió valorar la documentación comprobatoria presentada mediante escrito FSXM/0211/2020, del 6 de julio, así como uno diverso, presentado el 21 de agosto, la cual ampara los registros observados.

### **Consideraciones que sustentan la tesis**

Como se adelantó, se considera **fundado** el agravio expuesto por la recurrente, toda vez que esta autoridad jurisdiccional advierte que la responsable no realizó pronunciamiento alguno respecto de los escritos que fueron presentados por la organización, en alcance a sus respuestas a los oficios de errores y omisiones.

Respecto de la conclusión **C2** la Organización manifiesta que el seis de julio presentó ante la responsable el escrito FSXM/0211/2020 mediante, el cual remitió la documentación soporte que ampara los registros observados.

Dicha documental obra en las pruebas presentadas por la recurrente, manifestando que por ese medio hace entrega en alcance al oficio FSXM/0208/2020 del 30 de junio, anexando diversa documentación, en el cual se advierte un sello de recepción de la Oficialía de Partes común del INE, con fecha 6 de julio a las 1:52 PM horas.

## **SUP-RAP-51/2020**

Tal documento coincide con el que la responsable entregó a esta Sala Superior en atención al requerimiento formulado, lo que hace prueba plena de su existencia y de que tal oficio fue entregado a la responsable en la fecha mencionada, de conformidad con lo establecido en el artículo 14, numeral 4, inciso b), en relación con el artículo 16, numeral 2, ambos de la Ley de Medios.

En relación a la conclusión **C9** la recurrente señala que la responsable omitió valorar la documentación correspondiente a la póliza PIG-08/01-2020 correspondiente a la asamblea de Yucatán, la cual fue presentada el veintiuno de agosto.

Lo anterior lo sustenta con un escrito sin número, de fecha veintiuno de agosto, mediante el cual manifiesta hacer entrega de diversa información, en alcance a la presentada el treinta de junio, correspondiente a las observaciones notificadas mediante oficio INE/UTF/DA/4619/2020.

En tal documental consta sello de recepción de Oficialía de Partes común del INE, de fecha veintiuno de agosto, a las 9:31 horas.

Dicho escrito corresponde con el que la responsable proporcionó en atención al requerimiento que se le formuló, lo que hace prueba plena de su existencia y de este fue entregado a la responsable en la fecha mencionada, de conformidad con lo establecido en el artículo 14, numeral 4, inciso b), en relación con el artículo 16, numeral 2, ambos de la Ley de Medios.

Como se advierte, la organización presentó dos escritos mediante los cuales aportó documentación soporte que, según su dicho, corresponde a la observada por la autoridad fiscalizadora en relación con las dos conclusiones mencionadas.

Sin embargo, a tales escritos no recayó pronunciamiento alguno de la responsable, lo cual se advierte del propio Dictamen Consolidado que detalla los escritos presentados por la Organización en respuesta a los



oficios de errores y omisiones que le fueron notificados, en donde no se identifican los aludidos por la recurrente, como se advierte a continuación:<sup>8</sup>

Informe mensual	Año	No. de oficio de errores y omisiones	Fecha	Escrito de respuesta	Fecha de presentación
Enero	2019	INE/UTF/DA/3479/2019	09-04-19	No presentó	No presentó
Febrero	2019	INE/UTF/DA/3479/2019	09-04-19	No presentó	No presentó
Marzo	2019	INE/UTF/DA/5228/2019	09-05-19	Sin número	20-05-19
Abril	2019	INE/UTF/DA/7027/2019	07-06-19	Sin número	10-06-19
Mayo	2019	No se generó	NA	NA	NA
Junio	2019	INE/UTF/DA/10122/2019	09-09-19	Sin número	10-09-19
Julio	2019	INE/UTF/DA/10122/2019	09-09-19	Sin número	10-09-19
Agosto	2019	INE/UTF/DA/10859/2019	09-10-19	Sin número	08-10-19
Septiembre	2019	INE/UTF/DA/11249/2019	07-11-19	FSXM/0100/2019	22-11-19
Octubre	2019	INE/UTF/DA/11838/2019	10-12-19	No presentó	No presentó
Noviembre	2019	INE/UTF/DA/352/2020	15-01-20	FSM/0174/2020	29-01-20
Diciembre	2019	INE/UTF/DA/0778/2020	07-02-20	FSMX/0198/2020	21-02-20
Enero	2020	INE/UTF/DA/1903/2020	09-03-20	Sin número	24-03-20
Febrero	2020	INE/UTF/DA/4619/2020	16-06-20	FSXM/0208/2020	30-06-20

Adicionalmente, de la lectura del propio Dictamen Consolidado, no se menciona dentro del análisis de tales conclusiones referencia alguna a lo que el sujeto obligado presentó en los citados escritos.

De lo anterior, se advierte que la responsable omitió formular señalamiento alguno o consideración de los escritos presentados, lo cual resulta necesario para atender de forma exhaustiva a los planteamientos expuestos por la Organización en respuesta a los requerimientos formulados por la Unidad Técnica, lo que pudo ser en el sentido de pronunciarse sobre su oportunidad o, en su caso, realizando la valoración correspondiente.

Refuerza lo anterior, el hecho de que la responsable, al dar respuesta al requerimiento realizado por esta Sala Superior, remitió como parte del

<sup>8</sup> Información visible en la página 42 del Dictamen Consolidado.

soporte documental relativo a las conclusiones **C2** y **C9**, los escritos ya mencionados, en los que se asienta haber entregado la documentación observada por la autoridad fiscalizadora en las conclusiones que se analizan.

Esto se traduce en que la autoridad tuvo conocimiento de los escritos de alcance presentados por la recurrente y de la documentación presentada junto a estos; sin embargo, se reitera que la autoridad fue omisa en pronunciarse respecto de ellos.

De ahí que este órgano considere **fundado** el planteamiento de la Organización, al no existir pronunciarse alguno en el Dictamen Consolidado en relación a la documentación presentada por la recurrente mediante los escritos previamente descritos.

En mérito de lo expuesto, esta Sala Superior considera procedente revocar el Dictamen Consolidado y Resolución respecto las conclusiones C2 y C9, a efecto de que la responsable emita pronunciamiento sobre los escritos presentados.

#### **4.3. Conclusión C10. Indebida acreditación de la conducta infractora**

##### **Tesis de la decisión**

El agravio resulta **fundado** puesto que la responsable no venció la presunción de certeza del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente siendo que, de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era este para identificar si resultaba ilícito, lo que en el caso no realizó.

##### **Consideraciones de la responsable**

En el caso, la responsable observó mediante el oficio de errores y omisiones que se habían realizado diversas solicitudes de información a las autoridades hacendarias, bancarias y fiscales, las cuales consistieron en solicitudes a la CNBV y el SAT, en específico sobre:

- **A la CNBV:** los estados de las cuentas abiertas a nombre de los aportantes que contribuyeron con la Organización del período



comprendido del ejercicio 2019 hasta marzo de 2020 que obraran en las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano.

- **Al SAT:** los CFDI emitidos, recibidos y cancelados por los aportantes, las declaraciones anuales del ejercicio fiscal 2018, así como sus datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales; asimismo, se requirieron los comprobantes fiscales de diversas personas morales por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.
- **A la UIF:** Detalle sobre operaciones inusuales, relevantes e internas preocupantes con diversa información sobre los aportantes.

Además, se realizaron requerimientos a dos aportantes, aunque solo se tuvo respuesta de uno de ellos. En el oficio respectivo se les solicitó:

- Especificar el tipo de aportación, es decir, si fue comodato, donación, prestación de servicios u otro.
- La fecha de la aportación.
- El monto.
- El criterio de valuación utilizado.
- El folio del recibo expedido por la Organización.
- El folio del documento que acreditara la propiedad de los bienes muebles o inmuebles.
- La descripción del bien aportado.
- Si era afiliado o simpatizante de la Organización.
- Además, se le requirió copia simple de los documentos que acrediten la propiedad del bien aportado, los contratos celebrados y sus modificaciones, facturas o recibos de las operaciones, la documentación en la que consten los bienes o servicios aportados.

De lo anterior, obra constancia de que se obtuvo respuesta del SAT, la CNBV y uno de los aportantes.

## **SUP-RAP-51/2020**

Con la información obtenida de las autoridades, el INE contrastó la información contable, financiera y fiscal de los aportantes contra la documentación soporte presentada por la Organización advirtiendo lo siguiente:

- En 109 casos no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización; en 35 de esos casos, los depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones.
- No se encontraron CFDIs que acrediten una relación comercial entre los proveedores que prestaron los servicios a la Organización y los aportantes, no obstante que, conforme a la normativa fiscal era un comprobante que debió haberse generado.

La responsable hizo del conocimiento a la recurrente los resultados obtenidos del análisis de la información mencionada sosteniendo que era obligación de las Organizaciones de Ciudadanos entregar la documentación que acreditara el origen lícito de los recursos, ya que ello permite que exista un control de los ingresos recibidos por ellas, y del cual se pueda identificar plenamente la identidad de los aportantes.

Además, le señaló que del cruce de información antes mencionado se desprendía el cuestionamiento sobre el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo revisado, concluyendo que no se tenía certeza sobre la plena identificación de los aportantes, lo que le correspondía acreditar a la Organización al recaer sobre ella la carga de la prueba.

Por lo anterior, se solicitó que presentara las aclaraciones que consideraran pertinentes, así como las pruebas que acreditaran su dicho y que permitieran brindar certeza sobre el origen de las aportaciones, en específico, la documentación que acreditara que eran los aportantes presentados por la Organización quienes pagaron por los bienes o servicios.

Al respecto, la Organización atendió el requerimiento manifestando cuestiones similares a las que en esta vía expone, esto es, combatiendo el criterio que se desprendía del requerimiento formulado por la responsable



cuya valoración fue realizada en el Dictamen Consolidado a partir de diversas premisas, considerándose relevantes para el caso las siguientes:

- El artículo 119 del Reglamento menciona que los ingresos en especie que reciban las organizaciones de ciudadanos deben cumplir con lo dispuesto en ese ordenamiento jurídico.
- Al respecto, el artículo 107 del Reglamento establece que todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original.
- Los aportantes son personas físicas que entregaron el bien para uso o goce por el tiempo que se contrató o prestaron un servicio y son los que, en consecuencia, donaron esos servicios.
- No obstante, en ejercicio de las facultades de comprobación de la Unidad Técnica se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante, aclarando que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a los previstos en el Reglamento y los acuerdos emitidos con ese propósito.
- La autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.
- Del análisis realizado advirtió la ausencia de elementos que den certeza de que las personas reportadas como aportantes realizaron los pagos a los proveedores o que, al menos, se les haya facturado dicho concepto.
- Resulta incorrecta la apreciación de la organización respecto a que esta autoridad le está imponiendo cargas adicionales a las que está obligada de acuerdo con la reglamentación electoral, pues desde el momento en que aceptó, toleró y reportó ingresos por la vía de aportaciones en especie se sometió a dar cumplimiento al marco

## SUP-RAP-51/2020

jurídico existente y transparentar el origen real de dichas aportaciones.

- Considerar lo contrario conlleva a validar que por la vía de los ingresos en especie se oculte la fuente verídica de la aportación y, con ello, que permeen en el proceso de creación de un nuevo partido político fuentes de ingresos prohibidas.
- La Organización tiene la carga de la prueba y, por ello, la obligación de dar certeza del origen de los recursos que recibió para financiar los actos constitutivos de una nueva figura de la relevancia que se ha comentado; en el caso quedó demostrado que el origen reportado de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la Organización pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades.
- Aunque la Organización controvierte la información contenida en la hoja de Excel que se hizo de su conocimiento no le asiste la razón ya que en esta obra la información que aportó la CNBV de la cual no se presenta prueba alguna de que haya sido alterada y, respecto de los presuntos errores de captura, este fue un planteamiento genérico pues no se especificó cuáles fueron dichos errores o inconsistencias.
- Al llevar a cabo el estudio y análisis de la documentación, en concatenación con la información obtenida del sistema bancario y fiscal mexicano, se pudo acreditar la ilicitud en el actuar del sujeto obligado.
- No se puede analizar de manera aislada un precepto del Reglamento, sino que se tiene que ver en su conjunto conforme a los fines perseguidos por la ley y los valores protegidos y, en función de ello, determinar el alcance de la norma analizada, como resulta conocer de manera cierta el origen de los recursos de la Organización.

Así, la responsable concluyó que, de la verificación a la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales, no se identificaba que los aportantes efectuaron el pago por los bienes y servicios prestados



en beneficio de la Organización por aportaciones en especie, por lo que se desconocía la identidad del aportante que realmente efectuó el pago en 81 casos.

De ellos, 31 no contaban además con recursos suficientes para realizar el pago de las aportaciones.

En mérito de lo que detalló, la autoridad no localizó elementos que le permitieran estar en condiciones de conocer realmente cuál fue el origen de \$6,864,030.69 (seis millones ochocientos sesenta y cuatro mil treinta pesos 69/100 m.n.) correspondientes a un total de 81 aportaciones en especie.

#### **Planteamientos de la actora**

La recurrente formula diversos argumentos en su defensa en relación con la responsabilidad que la responsable tuvo por acreditada por aportaciones de personas no identificadas sosteniendo lo siguiente:

- La determinación carece de una debida fundamentación y motivación ya que la responsable pretende sustentar su determinación en los artículos 55, párrafo 1 de la Ley de Partidos, en relación con el numeral 121, párrafo 1, inciso I) del Reglamento, los cuales establecen la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas.
- Tales normas no resultan aplicables al caso, puesto que el primero de los preceptos es aplicable a partidos políticos y la Organización aún no lo es, además de que sí se cumplió con la obligación de identificar quiénes eran los aportantes.
- La norma aplicada es contraria a la Constitución al imponer una carga a las Organizaciones de Ciudadanos en cuanto les exige fiscalizar los recursos que les son aportados, al grado de investigar el origen lícito de los mismos, lo que restringe los derechos de asociación y de participación política.
- Las organizaciones son entes de carácter civil y aún no de interés público, por lo que la imposición de la obligación de indagar sobre

## SUP-RAP-51/2020

la licitud de las aportaciones resulta desproporcionada, más aun cuando no se cuenta con la misma estructura que un partido político.

- La responsable no ejerció de forma completa su facultad investigadora, siendo que a ella le corresponde allegarse de la información necesaria para sustentar el Dictamen y la Resolución, en tal sentido:
  - Debió contar con mayores elementos para corroborar la capacidad económica de los aportantes, así como su fuente de ingresos.
  - Se discrimina a las personas que no cuentan con alguna cuenta bancaria, lo que violenta los derechos humanos de los aportantes, al no considerar válidos los ingresos de estos ciudadanos provenientes de fuentes no bancarizadas.
  - La responsable se limitó a contrastar la información contable, financiera y fiscal que las autoridades le proporcionaron, pero debió requerir contratos de prestación de servicios, cuentas de crédito, y mayor información jurídica, contable y fiscal para acreditar la solvencia económica de los aportantes, a quienes no se les realizaron requerimientos.
- Las pruebas empleadas por la responsable no pueden acreditar la conducta infractora ya que:
  - La inexistencia de flujos excedentes entre ingresos y gastos en las cuentas de los aportantes es insuficiente para presumir que no cuentan con recursos y, por ello, demostrar que las aportaciones se realizaron por sujetos indeterminados.
  - Se pretende revertir la carga de la prueba hacia el recurrente para demostrar su inocencia, a pesar de que es el INE quien debe desplegar su actividad punitiva.
  - No existió metodología de la responsable para la acreditación de la conducta al usar de manera tendenciosa la información



que tomó de base como medio de prueba, de la cual debió darle vista para estar en oportunidad de defenderse.

- De los informes de las autoridades no se tuvo por acreditado que los aportantes estén involucrados en actividades ilícitas o sospechosas, de ahí que no podían calificarse como ilícitas sus aportaciones lo que, al tenerse por cierto, violenta la presunción de que tales personas tienen un modo honesto de vivir y conducir su conducta en el marco de la ley.

La Organización alega también que el INE omitió dar atención a diversos planteamientos formulados en respuesta al requerimiento que le fue formulado en relación con las siguientes temáticas:

- No se pronunció sobre la preclusión de su facultad de fiscalizar, ya que la irregularidad no fue hecha de su conocimiento en el momento procesal oportuno sino mediante un requerimiento posterior, pues en el oficio de errores y omisiones sólo señaló que se remitieron oficios a diversas autoridades sin aludir a una irregularidad específica.

Alega que con ello, se violó el principio de certeza y legalidad al imposibilitar controvertir y atender los oficios de errores y omisiones, dejándola en un estado de indefensión.

- Tampoco hizo referencia a la inexistencia de una norma que obligue a las organizaciones a fiscalizar el origen de las aportaciones que reciban.
- Finalmente, refiere la misma omisión sobre la invalidez de la notificación del oficio mediante el cual se le requirió al haberse practicado por correo electrónico de manera incorrecta, puesto que se dirigió a un ciudadano que ya no era su representante.
- Sobre lo anterior, menciona que se violenta el principio de exhaustividad de las resoluciones, puesto que la responsable respondió algo completamente distinto a lo planteado.

## **SUP-RAP-51/2020**

También se controvierte que la falta debió calificarse como formal dado que:

- No se obstaculizó la fiscalización pues no se impidió garantizar la claridad en el origen de los recursos ni se produjo un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados.
- Sólo se omitió aportar documentación adicional a la exigida en el Reglamento, sin embargo, se identificó al aportante, tipo de aportación y monto, pero existió reporte.
- La multa es excesiva ya que no se consideró que la Organización sólo recibió aportaciones para el logro de los fines por los que fue constituida pero no recibe recursos de forma permanente, por lo que no cuenta con fondos para hacer el pago de la sanción.

### **Marco normativo**

#### **Presentación de informes y procedimiento de revisión**

Las etapas que conforman el procedimiento de revisión de los informes mensuales de las Organizaciones de Ciudadanos se desarrollan conforme a lo que se describe a continuación.<sup>9</sup>

El artículo 196, numeral 1 de la Ley General señala que la Unidad Técnica es el órgano encargado de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los sujetos obligados respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, mientras que el artículo 199 establece que la Unidad Técnica tendrá la facultad de fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las Organizaciones de Ciudadanos, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al INE.

El artículo 11, numeral 2 de la Ley de Partidos, así como el artículo 22 y 273, numeral 1, del Reglamento establecen que las Organizaciones de Ciudadanos deberán presentar ante el INE los informes de ingresos y

---

<sup>9</sup> Se hace notar que, adicionalmente a lo establecido en los artículos que se describen, el Consejo General y la Comisión de Fiscalización emitieron diversos acuerdos que resultaron aplicables dentro del marco jurídico relativo al procedimiento de fiscalización.



gastos mensuales dentro de los primeros diez días de cada mes, a partir del mes en que manifestaron su propósito de constituirse en partido político y hasta la resolución sobre la procedencia de su registro.

Por su parte el artículo 3 del Reglamento señala como sujetos obligados a las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político nacional, asimismo, señala que los informes que deben presentar son los que se establecen en la Ley de Partidos y la Ley General.

En ese sentido, el artículo 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento establece que las organizaciones de ciudadanos presentarán en forma impresa y en medio magnético los referidos informes mensuales.

Al respecto, el artículo 272 del Reglamento establece que las Organizaciones de Ciudadanos presentarán sus informes conforme lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2 de la Ley de Partidos, así como 236, numeral 1, inciso b), del Reglamento.

Por su parte, en el artículo 274 del Reglamento se describe la información y documentación que las Organizaciones de Ciudadanos deberán remitir a la Unidad Técnica junto con sus informes mensuales, dentro de la cual se contiene toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de la organización, incluyendo las pólizas correspondientes.

Ahora bien, de toda la información que presenten estas organizaciones y que obra en el informe respectivo, la Unidad Técnica cuenta con un plazo de veinte días para revisarla, el cual empezará a computarse al día siguiente de la fecha límite para su presentación.<sup>10</sup>

Asimismo, el artículo 291 del Reglamento establece que el proceso de fiscalización deberá prever lo siguiente:

- La elaboración de un oficio de errores y omisiones respecto de cada informe presentado.

---

<sup>10</sup> Artículo 289 del Reglamento.

## SUP-RAP-51/2020

- La generación de un oficio de errores y omisiones que comprenda el seguimiento a las observaciones realizadas respecto de los informes mensuales presentados a partir del mes que informaron su propósito de constituir un partido político y hasta el mes en que presenten formalmente la solicitud de registro.
- La generación de un oficio de errores y omisiones que comprenda el seguimiento a las observaciones realizadas a los informes mensuales presentados a partir del mes siguiente al de la solicitud de registro, hasta el mes en que se resuelva sobre la procedencia de registro.
- La Unidad Técnica otorgará un plazo de diez días hábiles a efecto que las Organizaciones de Ciudadanos presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.
- Una vez transcurrido el plazo antes descrito, la Unidad Técnica contará con veinte días hábiles para presentar el Dictamen y la Resolución respectiva a la Comisión de Fiscalización, para que, en un plazo máximo de diez días, sea presentado para su aprobación al Consejo General.

Por su parte el artículo 442 de la Ley General señala a las Organizaciones de Ciudadanos como sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a la propia ley.

Cabe mencionar que, a fin de acreditar debidamente el origen de los recursos, la Unidad Técnica cuenta con la posibilidad de realizar requerimientos a las autoridades correspondientes para lo cual no está sujeta a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.<sup>11</sup>

Por su parte, el artículo 331 del Reglamento faculta a la Unidad Técnica para requerir a las personas físicas y morales, información relativa a las operaciones celebradas con los sujetos obligados.

En concordancia, el artículo 56, numeral 1 del mismo Reglamento señala que con la finalidad de verificar la veracidad de las operaciones reportadas

---

<sup>11</sup> Ello con fundamento en lo establecido en los artículos 195, numeral 3; y 200, numeral 1; en relación con los artículos 190, numeral 3; y 192, numeral 1, inciso m), todos de la Ley General.



por los sujetos obligados la Comisión de Fiscalización, a través de su Unidad Técnica podrá solicitar de manera fundada y motivada a la CNBV toda la información relativa a contratos de apertura, cuentas, depósitos, servicios, cancelación y cualquier tipo de operación activa, pasiva y de servicios que mantengan con las entidades financieras.

Además, el numeral 4, apartado III del Acuerdo INE/CG38/2019 reconoce la posibilidad de realizar circularizaciones a las autoridades competentes en aquellas aportaciones relevantes o inusuales superiores a doscientos cuarenta mil pesos.

Conforme con tal numeral, la finalidad de tales circularizaciones en verificar la capacidad económica del donante corresponda con el monto de la aportación y, en caso de que no exista esa correspondencia, primero se analizará, para fines electorales, como una posible aportación de entre prohibido y, de acreditarse, sancionarse a los sujetos obligados como aportación de persona no identificada.

### **Régimen de las aportaciones**

Las Organizaciones de Ciudadanos, dentro del proceso de constitución de partidos políticos nacionales pueden financiar sus actividades únicamente con recursos de índole privado al no recibir financiamiento público,<sup>12</sup> lo que se detalla en el artículo 119 del Reglamento que reconoce como sus ingresos dos formas de aportaciones o donativos: en efectivo y especie; los que realizan sus asociados y simpatizantes realicen de forma libre y voluntaria siendo éstas personas físicas con residencia en el país.

Al respecto, el artículo 19, numeral 2, del Reglamento establece que las entradas de efectivo son operaciones que provocan aumentos en los saldos, mientras que las salidas de efectivo provocan su disminución; mientras que el artículo 105 del Reglamento reconoce cuáles son consideradas aportaciones en especie.

---

<sup>12</sup> Lo que además de la falta de previsión Constitucional y legal, se desprende de la especificación realizada por el Consejo General en el Acuerdo INE/CG38/2019 en cuyo apartado I. De los Ingresos, numeral 1, en el que menciona expresamente que no tienen derecho a recibir financiamiento público.

## SUP-RAP-51/2020

Adicionalmente, de conformidad con el Acuerdo INE/CG38/2019, tales organizaciones sólo pueden financiarse de acuerdo a las reglas de financiamiento privado establecidas, esto es mediante:

- Aportaciones de asociados.
- Aportaciones de simpatizantes.
- Autofinanciamiento.

El artículo 96 del Reglamento, numeral 1, establece que todos los ingresos recibidos por los sujetos obligados deberán estar sustentados con la documentación original y ser reconocidos y registrados en su contabilidad.

Además, en su numeral 2, dicho precepto señala que los ingresos se registrarán contablemente cuando se reciban; en el caso de efectivo, cuando se realice el depósito en la cuenta bancaria o cuando se reciba el numerario; los que se reciban en especie, cuando se reciba el bien o la contraprestación.<sup>13</sup>

Respecto de las aportaciones en efectivo, el Reglamento establece que deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos<sup>14</sup> y deberán documentarse con:<sup>15</sup>

- Original de la ficha de depósito o comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.
- El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.
- Los ingresos derivados de autofinanciamientos, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con un control de folios de autofinanciamiento el cual se presentará durante los diez días hábiles posteriores al mes que se reporte y deberá incluir la

---

<sup>13</sup> En el mismo sentido se pronuncia el apartado III del Acuerdo INE/CG38/2019.

<sup>14</sup> Artículo 119, numeral 1, en relación con el 102, numeral 1, del Reglamento.

<sup>15</sup> Artículo 103, del Reglamento, así como el numeral 4, apartado I, del Acuerdo INE/CG38/2019.



siguiente información: número de recibo, fecha y descripción del evento o actividad, lugar en que se llevó a cabo y el monto obtenido.

Por su parte, los ingresos en especie de las Organizaciones de Ciudadanos, deben cumplir con lo dispuesto en el Reglamento siendo tales:<sup>16</sup>

- Las donaciones de bienes muebles o inmuebles.
- El uso de los bienes muebles o inmuebles otorgados en comodato.
- La condonación de la deuda principal y/o sus accesorios a favor de los sujetos obligados distintas a contribuciones.
- Los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con algunas excepciones.
- Los servicios prestados a los sujetos obligados que sean determinados por la Unidad Técnica por debajo del valor de mercado.

Al respecto, el artículo 107, numerales 1 y 3, del Reglamento<sup>17</sup> establecen la documentación comprobatoria que debe presentarse para los ingresos en especie, refiriendo la siguiente:

- Contratos escritos que contengan cuando menos:
  - Los datos de identificación del aportante y del bien aportado
  - El costo de mercado o estimado del bien o servicio
  - La fecha y lugar de entrega
  - El carácter con el que se realiza la aportación.
- Por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos que cumplan con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

---

<sup>16</sup> Artículo 105 del Reglamento.

<sup>17</sup> Precepto aplicable de forma directa y por referencia en el numeral 4, segundo párrafo, del apartado I, del Acuerdo INE/CG38/2019.

## **SUP-RAP-51/2020**

Ahora bien, por cuanto al financiamiento existen algunas restricciones trazadas en el artículo 121, del Reglamento, en relación con el 54 de la Ley de Partidos, así como en el Acuerdo INE/CG38/2019 en el sentido de prohibir la recepción de aportaciones, entre otros, de los siguientes sujetos:

- Entes públicos.
- Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
- Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.
- Personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Empresas mexicanas de carácter mercantil y personas físicas con actividad empresarial.
- Personas morales.
- Personas no identificadas.

### **Generalidades del procedimiento de revisión de informes**

Esta Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los sujetos obligados para la realización de sus fines, de ahí que, su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a tales sujetos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la participación democrática en el sistema de partidos.

Bajo la premisa de que los sujetos obligados apliquen el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido



entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y de sujetar los gastos asociados a adquisiciones a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos administrativos por los órganos del INE cumple con la finalidad y tarea Constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos involucrados en la materia electoral.<sup>18</sup>

La fiscalización electoral dentro del modelo mexicano se encuentra integrada por dos tipos de procedimientos, uno de ellos el de revisión de informes, el cual tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en sus respectivos informes, de manera que la autoridad ejerce una **facultad comprobatoria** con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de sus recursos.

Así, frente a un ingreso o gasto debidamente reportado, la autoridad califica como válido el reporte del sujeto obligado y cumplidas sus obligaciones en la materia dando por concluido el procedimiento mediante una determinación en la que se declara satisfactorio el reporte de ingresos y gastos.

En cambio, cuando la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo **diligencias comprobatorias**, mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados, en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos, a través de los oficios de errores y omisiones, a fin de que éstos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

Para tal proceder, la autoridad administrativa electoral, específicamente la Unidad Técnica, está sujeta a determinados plazos conforme al tipo de informe de que se trate para formular el denominado *dictamen consolidado*, en el que se contienen las conclusiones de la revisión de los

---

<sup>18</sup> Similar criterio se adoptó en la sentencia emitida dentro del expediente SUP-RAP-441/2016.

## **SUP-RAP-51/2020**

informes; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas, y el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones presentadas por los partidos políticos.

Posteriormente, a partir de las observaciones no subsanadas por los sujetos obligados, expuestas en el dictamen consolidado, el Consejo General emite una *resolución* en los plazos establecidos en la normativa, en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, respecto de errores e irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

Conforme con lo anterior, el procedimiento administrativo de revisión se funda en lo informado por los entes fiscalizados conforme a sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en cuyo procedimiento puede realizar diversas diligencias para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, sin embargo, de origen la función fiscalizadora se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes.

De esta forma, en tales procedimientos administrativos la carga de la prueba de acreditar que, efectivamente, se han cumplido con las obligaciones impuestas en materia de fiscalización de los recursos, recae sobre el propio sujeto obligado.

En dicho procedimiento se debe respetar la garantía de audiencia, que se traduce en la obligación de la autoridad de comunicar a los sujetos obligados, los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, lo que se agota al vencer el plazo establecido en la norma para que los sujetos obligados subsanen las observaciones ahí formuladas, o bien manifiesten lo que a su interés convenga, es decir, en esa etapa la carga probatoria sigue a cargo del sujeto obligado.

Así, el procedimiento de revisión de informes se constriñe a la verificación y comprobación de la información reportada por los sujetos obligados, por lo que la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones corresponde a estos puesto que, ante alguna irregularidad, inconsistencia o error del



reporte, son tales entes quienes deben subsanar, aclarar o rectificar y, en caso de no hacerlo, se actualizará la infracción relativa.

Lo anterior, en la inteligencia que, si bien la autoridad lleva a cabo una serie de diligencias como prevenciones o requerimientos, estas se formulan para garantizar el derecho de audiencia de los sujetos fiscalizados.<sup>19</sup>

### **Consideraciones que sustentan la tesis**

Resulta esencialmente **fundado** el agravio de la recurrente puesto que no existen elementos que desvirtúen la presunción de certeza respecto de la identidad de los aportantes que en grado suficiente permitan concluir que la aportación se realizó por personas diversas a las reportadas como a continuación se expone.

En el caso, la conclusión se refiere a diversas aportaciones reportadas por la Organización, en las cuales se identificó quiénes eran los aportantes con la documentación comprobatoria exigida por la norma.

Sin embargo, la responsable realizó una observación a partir de información que obtuvo por solicitudes de información al SAT y a la CNBV la cual, al ser contrastada con los datos reportados por la recurrente, en algunos casos **generó indicios** sobre la falta de capacidad económica de los aportantes para realizar las aportaciones registradas y, en la totalidad de ellos, sobre que no existía documentación o evidencia que permitiera acreditar que el pago se realizó por las personas que fueron reportadas como aportantes.

Tal situación permitió a la autoridad concluir, agotado el derecho de defensa del cual no se obtuvo información adicional para estos casos, que no existía certeza en el origen real de los recursos aportados, pues no habían sido los aportantes registrados quienes realmente realizaron los pagos.

No obstante, la responsable llega a tal conclusión a partir de pruebas que resultan insuficientes para acreditar la conducta sancionada, ya que no

---

<sup>19</sup> Similares consideraciones se sostuvieron al emitir la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-687/2017 y acumulados.

## SUP-RAP-51/2020

logran desvirtuar que las personas registradas fueron quienes efectivamente realizaron la aportación como a continuación se razona.

La observación formulada por la responsable deriva de **aportaciones en especie** las cuales tienen una regulación específica puesto que, a partir de lo establecido en los artículos 119, en relación con los artículos 105 y 107 del Reglamento, se reconoce la posibilidad de que se reciban ingresos de este tipo por simpatizantes y afiliados los cuales deben ser comprobados mediante la siguiente documentación:

- Contratos escritos que contengan cuando menos los datos de identificación del aportante y del bien aportado, el costo de mercado o estimado del bien o servicio, la fecha y lugar de entrega; y el carácter con el que se realiza la aportación.
- Además, por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos que cumplan con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

Es decir, cada una de las aportaciones recibidas en especie por la Organización debían registrarse en su contabilidad, soportándose con la documentación antecitada a fin de dar cumplimiento al régimen de comprobación que se exige inicialmente, de lo que la responsable **puede tener certeza** respecto del tipo de bien o servicio aportado, las condiciones en que se aporta, la identidad del aportante y el monto estimado de la operación.

Lo anterior, contemplando que la aportación debe realizarse por una persona o ente jurídico no impedido para ello, conforme al artículo 121 del Reglamento.

Ante tal contexto de obligaciones para la Organización, debe decirse que la responsable, al analizar la documentación presentada, no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de las 81 aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, **se dio cumplimiento** con la norma que específicamente rige para el caso de las aportaciones en especie puesto que, en lo que interesa, sí identificó claramente quiénes fueron los aportantes por lo que había certeza del origen de los recursos.



Sin embargo, la responsable desplegó sus facultades de comprobación para indagar respecto del origen de los recursos utilizados para el pago de los bienes y servicios aportados derivado de lo cual la responsable determinó conceder la oportunidad de defensa a la Organización.

Tal situación es relevante por dos cuestiones: primero, porque fue a partir de este requerimiento que se le informó a la recurrente de la posible irregularidad detectada consistente en que no existía certeza sobre el origen real de los recursos empleados para pagar las aportaciones que recibió; segundo, porque ello generó una indagación adicional a partir de un ilícito distinto que la responsable debía acreditar fehacientemente.

Es así en tanto en un primer momento la conducta que se presenta en el procedimiento de revisión es la recepción de aportaciones en especie y la verificación de gabinete realizada por la Unidad Técnica giró en torno a tal conducta la cual, como se ha señalado, se encontró comprobada conforme a la normativa aplicable.

Este reporte documentado en concordancia con la exigencia reglamentaria **genera una presunción de certeza** en relación con los elementos de la aportación como lo son: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico; es decir, se presume que, en el caso, los aportantes son las personas identificadas por la Organización.

Dicha presunción se establece a partir del cumplimiento de las disposiciones que el propio Consejo General establece en uso de su facultad reglamentaria por lo que, al atender el mandato fijado en el Reglamento, se constituye en una **presunción de legalidad** sobre las operaciones reportadas y, con ello, sobre la debida rendición de cuentas de los sujetos obligados dado que fueron los elementos que inicialmente estableció como necesarios la responsable para la validez de tales operaciones.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en el Acuerdo INE/CG38/2019 se estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones conforme al cual:

- Para registrar y documentar los ingresos por aportaciones en especie, se debería observar y cumplir lo dispuesto en el artículo

## SUP-RAP-51/2020

107 del Reglamento<sup>20</sup> (consideración 35, así como punto de acuerdo Primero, fracción I, numeral 4, último párrafo).

- En cuanto al método de comprobación, en caso de que la Unidad Técnica advirtiera aportaciones relevantes o inusuales, superiores a \$240,000.00, se realizaría la circulación pertinente con las diversas autoridades hacendarias (punto de acuerdo Primero, fracción III).
  - Si el monto de la operación no correspondía con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizaría como posible aportación de un ente prohibido.
  - La determinación emitida por las autoridades hacendarias se debería hacer del conocimiento de la autoridad electoral a la brevedad para que, en caso de no existiera correspondencia entre el origen y destino del recurso, se sancionara a los sujetos obligados implicados por la aportación de persona no identificada.

Esto es importante puesto que fija un estándar para la verificación de los recursos que recibieron las Organizaciones de Ciudadanos a partir del cual existían diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.

Es decir, cuando se tuviera una operación superior a los \$240,000.00, la responsable procedería de la forma establecida en el citado Acuerdo mediante circularizaciones con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes.

---

<sup>20</sup> **Artículo 107.**

### **Control de los ingresos en especie**

**1.** Las aportaciones que reciban en especie los sujetos obligados deberán documentarse en contratos escritos que cumplan con las formalidades que para su existencia y validez exija la ley aplicable de acuerdo a su naturaleza, mismos que además deberán contener, cuando menos, los datos de identificación del aportante y del bien aportado, así como el costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio, la fecha y lugar de entrega, y el carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza y con independencia de cualquier otra cláusula que se requiera en términos de otras legislaciones.

**2.** En caso de que el valor de registro de las aportaciones en especie declarado por el sujeto obligado, no corresponda al valor nominal o bien no se haya aplicado lo establecido en el numeral 7 del artículo 25 del presente Reglamento, la Comisión a través de la Unidad Técnica, podrá ordenar que sea determinado de conformidad con lo establecido en el artículo 26 del presente Reglamento.

**3.** Por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos específicos, cumpliendo con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.



De no contar con elementos que generaran congruencia entre dicha capacidad económica y los montos de aportaciones, se presumiría que se estaba frente a aportación de personas no identificadas.

Sin embargo, cuando las operaciones no excedieran la cifra señalada, la responsable debía vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando como aportación.

Por ello, al cumplir con los distintos elementos que prevén las disposiciones aplicables en materia de comprobación de ingresos y siempre que la aportación fuese menor al monto establecido por el Consejo General, la operación se encontraba amparada por el principio de los actos válidamente celebrados al atender a las reglas establecidas por ese órgano electoral y, por lo tanto, se podía inferir que la Organización se condujo en cumplimiento a la rendición de cuentas que debía acatar.

Ello no necesariamente conlleva validar las operaciones registradas puesto que tal presunción de certeza puede ser derrotada si la responsable acredita mediante el despliegue de sus facultades de comprobación una irregularidad diversa relacionada con las aportaciones involucradas, como en el caso sucede, **al atribuir un ilícito electoral** consistente en recibir aportaciones de personas no identificadas lo que requerirá de la acreditación de tal conducta mediante pruebas idóneas y pertinentes.

Sobre las presunciones cabe destacar lo que esta Sala Superior ha sostenido, al resolver el SUP-RAP-687/2017 y acumulados en el sentido de que son: *"...un juicio lógico del legislador o del juez, en virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho, con fundamento en las máximas generales de la experiencia, que le indican cual es el modo normal como se suceden las cosas y los hechos..."*<sup>21</sup>

Ahora bien, las presunciones legales (género) pueden o no admitir prueba en contrario, conocidas en la Doctrina como *iuris tantum* e *iuris et de iure* (especies).

---

<sup>21</sup> Definición de Francesco Carnelutti. Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial, Tomo II, 5ª ed, Editorial Temis, Colombia 2006, págs. 677-678.

## SUP-RAP-51/2020

Citando a Devis Echandía, cuando la presunción es creada por el legislador, sea *iuris tantum* o *iuris et de iure*, se considera definitivamente cierto el hecho (en las últimas) o, provisionalmente, mientras no se suministre prueba en contrario (en las primeras).<sup>22</sup>

Conforme a lo anterior y en relación con el caso que nos ocupa, se está ante una presunción *iuris tantum* respecto de la certeza en los elementos que circundan las aportaciones en especie reportadas –como lo es la identidad de los aportantes– cuando los sujetos obligados proporcionaron los elementos que la norma exige para dar cumplimiento a las reglas en materia de comprobación y rendición de cuentas.

Esto es, si la Organización de Ciudadanos entrega al INE los contratos que amparan la aportación en especie, en los que consten los datos de identificación de los aportantes, así como del bien o servicio aportado en especie, y los respectivos recibos emitidos, **se presume que tales aportaciones en especie provienen de los sujetos identificados en la documentación soporte.**

No obstante, dicha presunción admite prueba en contrario por lo que, atendiendo al principio dinámico de la prueba, correspondería al INE acreditar la irregularidad que a su vez presume a partir de los elementos de que se allegue en uso de sus amplias facultades de comprobación y verificación.

Ello no desconoce que, al encontrarnos dentro de un procedimiento de revisión de informes, **la carga de acreditar la licitud y completitud de lo reportado recae en el sujeto obligado, en este caso, en la Organización, sin embargo, cuando el INE decide ejercer sus atribuciones para investigar y comprobar más allá de los documentos presentados por el sujeto fiscalizado, excepcionalmente las cargas probatorias se revierten.**

Lo anterior porque el sujeto obligado **atendió originalmente a lo exigido por el INE en el Reglamento aplicable** por lo que la autoridad fiscalizadora debe entonces desvirtuar la presunción de certeza de lo

---

<sup>22</sup> Ídem.



reportado mediante todos los elementos que fehacientemente permitan acreditar su ilicitud.

### **¿Qué hizo la autoridad responsable?**

La forma en que procedió la responsable se sujetó a lo siguiente:

Inicialmente, la Unidad Técnica, como órgano del Consejo General encargado de la fiscalización de las Organizaciones de Ciudadanos, solicitó información a la CNBV respecto de los estados de las cuentas abiertas a nombre de los aportantes que contribuyeron con la Organización del período comprendido del ejercicio 2019 hasta marzo de 2020 que obraran en las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano.

A su vez, solicitó al SAT los CFDI emitidos, recibidos y cancelados por los aportantes, sus declaraciones anuales del ejercicio fiscal 2018, así como datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales; asimismo, se requirieron los comprobantes fiscales de diversas personas morales por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Finalmente, se solicitó a la UIF el detalle sobre operaciones inusuales, relevantes e internas preocupantes con diversa información sobre los aportantes.

Por cuanto a personas físicas, se realizó el requerimiento de información a dos aportantes en relación con las características de la aportación y, específicamente, se le pidió copia simple de los documentos que acreditaran la propiedad del bien aportado, los contratos celebrados y sus modificaciones, facturas o recibos de las operaciones, así como la documentación en la que consten los bienes o servicios aportados.

## **SUP-RAP-51/2020**

A partir de las respuestas del SAT y la CNBV,<sup>23</sup> el INE realizó una confrontación de datos que se refleja en los Anexos 3 y 3.1 del Dictamen Consolidado, en los cuales identificó:

- Información sobre cuentas bancarias de los ochenta y un aportantes, respecto de ocho instituciones bancarias, vinculadas con diecinueve productos distintos, es decir, tipos de cuenta.
- Saldos que arrojan los estados de cuenta bancarios de dichos aportantes.
- La inexistencia de CFDI de las operaciones vinculadas con las aportaciones.

Tal información la hizo del conocimiento de la recurrente a partir de sus conclusiones, las cuales se pueden resumir en lo siguiente:

- En 109 casos no se localizó el pago de los servicios contratados en forma bancarizada.
- En 35 de esos casos los saldos que arrojaron los estados de cuenta eran insuficientes para que tales personas pudieran haber realizado las aportaciones.
- En ningún caso hubo comprobante fiscal de la operación.
- A partir de lo anterior, no se tenía certeza sobre la plena identificación de los aportantes.

Estos fueron los elementos que sirvieron de base para que ejerciera su derecho de defensa la recurrente sin que se realizara algún requerimiento adicional conforme a lo que consta en el expediente.

### **Análisis de la presunción a partir de los elementos con que contó la responsable**

Como se anticipó, esta Sala Superior considera que los elementos a partir de los cuales la autoridad administrativa electoral pretendió sustentar una

---

<sup>23</sup> Obra también respuesta de uno de los dos aportantes sin que la responsable formule consideración alguna en el Dictamen Consolidado.



infracción a la normativa no permiten vencer la presunción de validez de la aportación y, con ello, de certeza respecto de la identidad de los aportantes.

Si a partir de los datos con que contaba la responsable consideró que las aportaciones no fueron realizadas por las personas identificadas al reportar las aportaciones, era la misma responsable quien debía demostrar tal cuestión para vencer la presunción de certeza de lo reportado con todos los elementos a su alcance y los que en uso de sus atribuciones consideró pertinente allegarse.

Es decir, debía acreditar fehacientemente que no fueron las personas identificadas las que, efectivamente, destinaron recursos propios al pago de los servicios aportados para poder concluir sin duda alguna que tales personas no pagaron, sino que se trató de una simulación conforme a lo que la responsable determinó.

Para analizar el contexto del problema debemos partir de que el hecho controvertido consiste en si los elementos de prueba de que se allegó la autoridad administrativa electoral, en ejercicio de sus facultades amplias de fiscalización, son suficientes para desvirtuar la identidad reportada por la Organización a fin de acreditar el origen de los recursos en estricto cumplimiento a la normativa.

En ese sentido, la responsable parte del hecho conocido, consistente en la ausencia de registro bancario y fiscal que respaldaran el pago de los bienes o servicios que fueron aportados, lo que advirtió de la documentación proporcionada por las entidades bancarias y la autoridad hacendaria, considerando ello en grado suficiente para desvirtuar la identidad de los aportantes que reportó la Organización.

No obstante, debe tomarse en cuenta que el hecho conocido debe, cuando menos, ser lo suficientemente consistente y tener el *peso* necesario para llegar al hecho desconocido que es la identidad real de los aportantes y, con ello, vencer la presunción de certeza en lo reportado a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento.

Ante tal escenario, debe acreditarse un vínculo entre ambos hechos a partir ya sea de la prueba directa o de pruebas indirectas, que permitan

## SUP-RAP-51/2020

confirmar la hipótesis jurídica bajo estudio de forma unívoca; en el presente asunto, la responsable pretendía acreditar que las personas identificadas como aportantes no lo fueron en realidad.

En el caso se está ante la presencia de indicios establecidos por la responsable, respecto de los cuales Devis Echandía señala que son hechos conocidos, de los cuales se induce otro hecho desconocido, mediante un argumento probatorio que de aquellos se obtiene, en virtud de una operación lógico crítica basada en normas generales de la experiencia o en principios científicos o técnicos.<sup>24</sup>

En el indicio, la fuente de prueba se identifica con el medio probatorio, debido a que aquella se manifiesta por sí misma (el hecho indicador es su propio medio de expresión, aunque debe ser probado por otro medio, como inspección o testimonios, sin que esto excluya su propia individualidad).<sup>25</sup>

Para que **se configure** la prueba indiciaria, es necesario verificar la existencia de los elementos siguientes.<sup>26</sup>

- Debe existir prueba plena del hecho indicador, y que el hecho probado tenga alguna significación probatoria respecto al hecho que se investiga, por existir alguna conexión lógica entre ellos.
- Es indispensable que no estén viciados de nulidad, y que las pruebas del hecho indicador o indiciario hayan sido decretadas y practicadas o presentadas y admitidas en forma legal.
- Que no se hayan utilizado pruebas ilícitas o prohibidas por la ley, para demostrar el hecho indicador; además, es necesario que no exista una nulidad del proceso, que vicie las pruebas del indicio y que la ley no prohíba investigar el hecho indicador o el indicado.

Por otra parte, para que haya **eficacia probatoria**, es indispensable:

---

<sup>24</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. 2017. Colombia: Temis. Tomo II, P.587.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pág.588

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág.613-622



1. Que la prueba indiciaria sea conducente respecto del hecho investigado;
2. Que se haya descartado la posibilidad de que la conexión entre el hecho indicador y el investigado sea aparente, por obra de la casualidad;
3. Que se haya descartado la posibilidad de la falsificación del hecho indiciario por obra de terceros o de las partes;
4. Que la relación de causalidad aparezca clara y cierta entre el hecho indicador (o el conjunto si son varios indicios contingentes) y el indicado;
5. Que se trate de una pluralidad de indicios, si son contingentes;
6. Que los indicios contingentes sean graves, concurrentes o concordantes y convergentes;
7. **Que no existan contra indicios que no puedan descartarse razonablemente;**
8. **Que se hayan eliminado razonablemente las otras posibles hipótesis y los argumentos o motivos infirmantes de la conclusión adoptada;**
9. Que no existan pruebas de otra clase que infirmen los hechos indiciarios o que demuestren un hecho opuesto al indicado por aquéllos; y
10. Que se haya llegado a una conclusión precisa y segura basada en el pleno convencimiento del juez.<sup>27</sup>

La certeza de la prueba indiciaria debe ser siempre el resultado de un examen crítico-lógico de los hechos indiciarios, basado en los principios de causalidad e identidad y en las reglas generales o técnicas de la experiencia y, a su vez, deben ser probados por otros medios, se le debe

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág.623-661

vincular a una regla de experiencia, para deducir un argumento probatorio lógico-crítico.<sup>28</sup>

Considerando lo expuesto por el tratadista colombiano, para acreditar la prueba de indicios se requiere un análisis minucioso de los indicios con que se cuenta, y verificar la forma en que estos pueden encontrar solidez en su adminiculación, así como por la forma en que se obtuvieron.

Dicha prueba, precisa el descarte de hipótesis que podrían resultar inverosímiles o que cuentan con un menor respaldo probatorio.<sup>29</sup>

Según Juan Igartua,<sup>30</sup> en su significado técnico jurídico el indicio sería un tipo de prueba que no versa directamente sobre el hecho que ha de ser probado, sino sobre el hecho diferente y conectado inferencialmente con el que debe ser probado como jurídicamente relevante para los fines de la decisión.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial de rubro PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD,<sup>31</sup> en el que señala que la prueba indiciaria presupone:

- Que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio,
- Que concorra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios,
- Que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y
- Que exista concordancia entre ellos.

De lo anterior se puede concluir que la prueba indiciaria es una forma compleja de acreditar los hechos investigados que, para su procedencia,

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág.596

<sup>29</sup> La tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD, se pronuncia en este sentido.

<sup>30</sup> Cfr, Atienza, Manuel. 2013. Curso de Argumentación Jurídica. Madrid: Editorial Trotta. Pág. 322.

<sup>31</sup> Op. cit.



requiere de diversos factores **que se dirijan en un mismo sentido, con la fuerza suficiente para probar lo que se busca**, habiendo descartado hipótesis diversas que resultaran probables.

En el caso, se tenían como medios de prueba las documentales públicas consistentes en los informes y demás documentos aportados por la CNBV y el SAT que han sido mencionados, los cuales, si bien hacen prueba plena al consistir en documentos expedidos por autoridades en uso de sus atribuciones, ello sólo es así respecto de los datos contenidos en tal documentación, cuestión distinta al alcance probatorio que pretendió darles la autoridad.

Lo anterior, porque tales pruebas, por sí mismas, son insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran de capacidad económica para dicha operación, y menos aún concluir que la aportación fue realizada por una persona diversa cuya identidad se desconoce.

Del análisis de los elementos que consideró la autoridad se tienen los siguientes indicios:

- Las personas no contaban con recursos suficientes en cuentas bancarias que permitieran justificar el pago de las aportaciones realizadas.
- La operación entre proveedor y aportante no fue bancarizada.
- De dicha operación no existió un comprobante fiscal que cumpliera con los requisitos establecidos por la normativa de la materia.

Sin embargo, tales indicios no se dirigen de forma unívoca hacia la hipótesis jurídica que se pretendía acreditar, como lo es que no fueron los aportantes identificados quienes pagaron los bienes o servicios de que se benefició la Organización.

En todo caso, los informes bancarios sólo generan indicio en el sentido de que el aportante, al momento en que se emitió la información bancaria respectiva, no contaba con los recursos suficientes en cuentas bancarias como para poder realizar la aportación declarada por la Organización.

## SUP-RAP-51/2020

Sin embargo, esa afirmación parte de la premisa de que las operaciones comerciales sólo se pueden realizar a través de movimientos registrados en el sistema financiero; de lo que no puede derivarse de manera necesaria que quien fue reportado como aportante no hubiera contado con capacidad económica y menos aun desvirtúa que efectivamente hubiera sido el aportante.

Incluso, por cuanto a que los pagos pudieron realizarse en efectivo debe tenerse presente que en México un gran número de personas desempeñan su actividad económica en condiciones de informalidad y que la mayoría realiza operaciones en efectivo.<sup>32</sup>

En este sentido, la falta de un comprobante fiscal que respaldara la operación no implica indubitablemente que la persona identificada por la organización no hubiera sido la aportante, ya que la comprobación pudo hacerse mediante recibos expedidos por los proveedores.

Lo anterior es relevante porque las pruebas en las que la responsable basó la irregularidad no podían partir de simples probabilidades, sino que debían establecer de forma coherente y unívoca la forma en que se desvirtuaba la presunción de licitud del reporte de las aportaciones bajo el cumplimiento *prima facie* de los requisitos establecido en el Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior no hubiera sido necesario si las aportaciones hubieran sido mayores a \$240,000.00 a partir del supuesto establecido en el Acuerdo INE/CG38/2019, sin embargo, todas las aportaciones observadas a la recurrente, considerando el monto aportado en total por cada persona, fueron menores, como se advierte de la siguiente tabla:

Número de	Concepto de la aportación	Monto de la aportación
-----------	---------------------------	------------------------

<sup>32</sup> El 22.5% del PIB es informal y se genera por 56.7% de la población ocupada en condiciones de informalidad conforme a la Medición de la Economía Informal 2018 Base 2013. INEGI. México: 2018. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/StmaCntaNal/MEI2018.pdf>; además de que el INEGI y la CNBV han concluido que el efectivo es el medio de pago predominante en las transacciones más comunes puesto que más del 87% de las operaciones de todo tipo se realizan por esta vía lo que se refleja en la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018. INEGI y CNBV. México: 2018. Consultable en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414831/Cuadrante\\_2018\\_verimpresa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414831/Cuadrante_2018_verimpresa.pdf)



aportante		
1	Renta de 16 Camiones	32,000.00
2	Planta de Luz y equipo de sonido	86,000.00
	Planta de Luz y equipo de sonido	88,000.00
3	10 Autobuses Foráneos	98,593.00
	30 Lonas	50,000.00
4	12,000 Botellas de agua	30,000.00
5	20 Baños Móviles	44,000.00
6	64 Lonas	49,886.93
7	Planta de Luz	8,000.00
	Renta de Autobuses	90,000.00
	Renta de Sanitarios	12,500.00
8	Renta de Salón, Sillas	42,920.00
9	600 Vallas	57,900.00
10	7,000 Lonches	77,000.00
11	Transporte	172,500.00
12	15 Camiones	30,000.00
13	28 Camiones	4,000.00
	23 Autobuses	7,000.00
14	Transporte	110,000.00
15	Reta de Salón, Sillas, Audio	95,000.00
16	25% de Alimentos	90,000.00
	1,000 Lunch	60,000.00
17	Sonido	24,000.00
	Planta de Luz	15,000.00
18	8 Autobuses	43,200.00
19	Renta de Local	107,590.00
	Renta de Local	110,000.00
20	19 Autobuses Foráneos	123,000.00
	10 Autobuses Foráneos	98,593.00
21	1,500 Alimento	30,000.00
	5 Camiones	35,000.00
22	7 Autobuses	36,600.00

**SUP-RAP-51/2020**

<b>Número de</b>	<b>Concepto de la aportación</b>	<b>Monto de la aportación</b>
23	Agencia de Eventos	161,550.00
24	1 Espectacular y 100 Pendones	70,273.57
25	1,500 Alimento	30,000.00
	Salón con Estacionamiento	30,000.00
26	Lonas y Pendones	12,000.00
	Refrescos, Aguas	33,400.00
	Sillas	21,000.00
	Sonido	24,934.00
27	25 % del costo de Alimentos	90,000.00
	1,000 Lunch	60,000.00
28	25 Autobuses	37,500.00
29	Transporte	150,000.00
30	23 Autobuses	97,000.00
	26 Autobuses	93,000.00
31	Alimento, Bebidas y Renta d Palenque	144,200.00
32	Botellas de Agua, Hielo, Crayones, Hojas Carta	40,180.00
33	5 Autobuses Foráneos	30,000.00
34	1,500 Alimento	30,000.00
35	1,500 Alimento	30,000.00
36	25 Baños portátiles	21,250.00
	25 Baños portátiles	21,250.00
37	Autobuses	36,000.00
38	18 Camiones	36,000.00
39	Autobuses	76,700.00
40	25 Autobuses	37,500.00
41	Alquiler, Instalación y Retiro de 133 tarimas	39,900.00
42	5 Camiones	35,000.00
43	Sillas, Módulos, Copias	57,270.00
	Toldos, Grabación de Evento, Copias	39,300.00
44	16 Autobuses	104,000.00
45	2 pantallas led, Sonido y Planta de Luz	36,000.00
	2 pantallas led, Sonido y Planta de Luz	52,000.00



Número de	Concepto de la aportación	Monto de la aportación
46	18 Camiones	36,000.00
47	25 % del costo de Alimentos	90,000.00
	1,000 Lunch	60,000.00
48	Renta del Local	104,378.24
49	Autobuses	106,000.00
50	14 Fletes	39,984.00
51	25 Fletes	37,500.00
52	Renta de Salón, Sillas audio	78,000.00
53	Renta de Salón, Sillas audio	88,000.00
54	Templete, Memoria Fotográfica, Planta de Luz	77,500.00
55	Renta del Salón, mesas, sillas audio	53,795.20
56	Transporte	150,000.00
57	3,000 Sillas	18,000.00
	5 Autobuses Foráneos	20,000.00
58	10 Autobuses Foráneos	98,535.00
	19 Autobuses Foráneos	123,000.00
59	Transporte	113,250.00
60	Lonas, Toldos y Espectaculares	35,000.00
61	17 Camiones	34,000.00
62	17 Fletes	48,552.00
63	18 Fletes	51,408.00
64	5 Camiones	30,000.00
65	37 Tablones y manteles	5,550.00
	Fletes de urvan	83,200.00
66	Transporte	150,000.00
67	Alimentos y Bebidas	80,000.00
68	Local y Estacionamiento	30,000.00
69	Transporte	100,500.00
70	Transporte	150,000.00
71	5 Camiones	30,000.00
72	25 Autobuses	37,500.00
73	Agencia de Eventos	150,000.00

## SUP-RAP-51/2020

Número de	Concepto de la aportación	Monto de la aportación
74	Renta de Salón, Sillas y Tablones	41,000.00
75	Autobuses	36,000.00
76	Transporte	147,000.00
77	Local y Estacionamiento	49,496.00
78	Transporte	147,000.00
79	Local y Servicio	70,920.00
80	Renta del Salón, sillas audio	91,000.00
81	3,500 tacos	42,000.00
	3,500 botellas de Agua, 300 dulces típicos, 3,000 Paletas de hielo	14,471.75

La máxima aportación recibida de una persona fue por \$221,593.00, que correspondió al aportante identificado como número 20 en el Anexo 3 del Dictamen Consolidado que comprendió dos aportaciones por concepto de autobuses foráneos en el mes de diciembre por un monto de \$123,000.00 y \$98,593.00.

El resto de las aportaciones fueron inferiores y, por lo tanto, todas ellas se encontraban en un supuesto diverso al contemplado por el Consejo General en el Acuerdo INE/CG38/2019 por lo que no se podía acreditar de forma directa la aportación de persona no identificada sino que requería un estándar reforzado para probar la presunta irregularidad que advirtió la responsable.

Si el propio Consejo General distinguió entre ambos supuestos, reconociendo que la forma de acreditar aportaciones de personas no identificadas para operaciones a \$240,000.00 sería a partir de la capacidad económica de los aportantes medida en torno a lo que informaran el SAT y la CNBV, resulta claro que no podía acreditarse de la misma forma para aquellas que fueran inferiores.

En suma, es evidente que si una operación no se encuentra bancarizada ello no necesariamente resulta concluyente para afirmar que no fue realizada por la persona que identificó oportunamente la organización y acreditó con la documentación que la normativa del INE estableció previamente.



Por ende, se considera que en el caso **no se desvirtúa la presunción de certeza** sobre la identidad de las personas que realizaron las aportaciones, puesto sería inconsistente sancionar una aportación de personas no identificadas cuando sí existe identificación de sujetos que realizaron tales aportaciones y de las pruebas obtenidas no se configura una prueba fehaciente que permita desvirtuar tal presunción.

Lo anterior porque, como se ha señalado, las Organizaciones de Ciudadanos **cumplen con sus obligaciones de fiscalización, en relación con el reporte de las aportaciones en especie que reciben cuando las soportan con la documentación que el propio Reglamento les exige presentar**, como lo son los correspondientes contratos y recibos, ya que, de tales elementos se presume que los recursos empleados para la adquisición de los bienes o servicios aportados en especie provienen de los propios donantes.

Esto es, **respecto de tales operaciones entre la organización y su aportante pesa un principio de buena fe en la transacción**, conforme con el cual, se presume que el origen de los recursos empleados para la adquisición de los aportado proviene de quien está realizando la correspondiente aportación, en la medida que, precisamente con tal sujeto la Organización realiza el negocio jurídico, el cual se encuentra a su vez documentado y soportado con el contrato celebrado en tales partes, así como con la entrega del respectivo recibo.

Por el contrario, la responsable pretendió que la Organización acreditara su inocencia cuando a partir de las cargas probatorias existentes le correspondía a ella demostrar la presunción que confrontó con la certeza en la identidad de los aportantes.

Imputarle responsabilidad a la recurrente sobre la base de que, de la comprobación realizada se determinó o se presume que los recursos utilizados para el pago de las aportaciones en especie no provienen de los donantes registrados sino de un sujeto desconocido, resultaría excesivo en agravio de tales sujetos obligados.

Ello, porque se estaría imponiendo de forma desproporcional a tales organizaciones la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento para acreditar que los recursos empleados para la

## SUP-RAP-51/2020

adquisición de los bienes y servicios que les fueron aportados en especie, efectivamente provienen de quien los aporta; tratando de trasladarles la carga de la prueba sobre su licitud, cuando en la especie es a la autoridad a la que claramente le corresponde acreditar su ilicitud.

En suma, en el caso no sería jurídicamente factible imputarle la infracción de omitir rechazar aportaciones de personas no identificadas, ya que, para lo que a la Organización respecta, el sujeto que realizó la aportación sí fue identificado como se acredita con los contratos que aportó, situación que la propia responsable reconoce.

Lo antes mencionado no imposibilita la acreditación de la conducta, mas toma en cuenta el estándar probatorio que debió observarse cuando la responsable pretendiera acreditar una irregularidad relacionada con aportaciones menores a \$240,000.00 en las que la operación se hubiera comprobado conforme al Reglamento pues se está entonces ante una presunción de licitud *iuris tantum* que tendría que ser desvirtuada.

Conforme a los razonamientos expuestos, en el presente asunto, este órgano jurisdiccional no advierte un nexo lógico, jurídico y necesario para desvirtuar la licitud de las aportaciones ya que las pruebas mediante las cuales se acreditó la conducta no son de la magnitud suficiente para desvirtuar la presunción de que lo reportado por la Organización es cierto pues aplicó el estándar para operaciones mayores a \$240,000.00 cuando ninguna de las aportaciones estaba en ese supuesto.

En consecuencia, resulta **fundado** el agravio del actor puesto que no se contó con los elementos necesarios para imputar responsabilidad a la actora al no vencerse la presunción de certeza del origen de las aportaciones ya que existía un origen cierto a partir de lo reportado por la recurrente.

Ahora bien, al haber alcanzado su pretensión máxima, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad.

### 5. Conclusión y efectos

Ante lo **fundado** de los agravios, esta Sala Superior considera que procede **revocar** los actos impugnados para los efectos siguientes:



- a. Respecto de las conclusiones C2 y C9, el Consejo General deberá pronunciarse sobre la oportunidad de los oficios presentados por la Organización en los que manifiesta haber presentado documentación soporte y, en su caso, realizar la valoración correspondiente.
- b. Por cuanto a la conclusión C10 se revoca junto con la sanción impuesta, por las razones que fueron precisadas.

En relación con la conclusión C12 procede su **confirmación** al ser infundado su agravio.

En mérito de lo antes razonado se:

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **revoca** el Dictamen Consolidado INE/CG193/2020 y la Resolución INE/CG196/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las conclusiones C2, C9 y C10 para los efectos precisados.

**NOTIFÍQUESE** conforme a derecho.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

**SUP-RAP-51/2020**



**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-51/2020<sup>33</sup>**

Respetuosamente disiento del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior.

Como desarrollaré en el presente voto particular, considero incorrecta la decisión de revocar lisa y llanamente la sanción impuesta por el INE, bajo la supuesta actualización de aportaciones en especie por personas no identificadas, porque ante la existencia de indicios respecto de inconsistencias en cuanto al origen de los recursos, se debió ordenar a la responsable que llevara a cabo una investigación completa y exhaustiva hasta lograr tener certeza de la forma en que se llevaron a cabo las operaciones.

En este caso concreto, una vez que la organización de ciudadanos registró y documentó las aportaciones que recibió en especie, identificando el nombre de las y los aportantes, la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>34</sup> requirió información al Servicio de Administración Tributaria<sup>35</sup> y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>36</sup> respecto de la situación financiera y fiscal de las y los aportantes.

La UTF contrastó la información que le proporcionaron esas instituciones con la que reportó la organización y derivado de esto advirtió tres inconsistencias que se actualizaban en una o más organizaciones:

1. En las cuentas correspondientes no se advierte pago o retiro que justifique el bien o servicio que fue aportado a la organización;
2. No hay vinculación entre los comprobantes fiscales brindados por el SAT y la persona aportante con el proveedor, y
3. A partir del análisis de las cuentas bancarias, los saldos de la persona aportante no coinciden con lo aportado.

---

<sup>33</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>34</sup> En adelante, UTF.

<sup>35</sup> En lo sucesivo, el SAT.

<sup>36</sup> En adelante, la CNBV.

## **SUP-RAP-51/2020**

El INE comunicó esta situación a las organizaciones y les solicitó que aclararan y proporcionaran los elementos de prueba e información que otorgara certeza respecto del origen de las aportaciones en especie que reportaron y de quiénes las realizaron.

Es decir, el INE dio oportunidad a las organizaciones de que atendieran las inconsistencias detectadas y cada una de ellas adoptó diferentes posturas ante tales requerimientos.

Algunas enviaron información y otras consideraron que no tenían que hacerlo dado que ellas habían cumplido con especificar quiénes habían aportado los bienes y/o servicios y respaldarlo con la información correspondiente.

Adujeron que no había sustento legal para pedirles documentación adicional.

La sanción se derivó de que el INE no tuvo por acreditado que ochenta y un aportantes hayan pagado por los bienes y servicios otorgados en beneficio de la organización por aportaciones en especie, por lo que desconoce la identidad del aportante que realmente pagó los servicios.

Ante este órgano jurisdiccional, la organización de ciudadanos aduce, esencialmente, que el INE no tiene facultades para imponer cargas adicionales sin sustento en la Ley y que no está obligada a proporcionar documentación que acredite que sus aportantes son quienes pagaron el bien o servicio.

Hace valer el exceso de la facultad reglamentaria del INE, la inconstitucionalidad de la norma creada, la violación al principio de tipicidad por inexacta aplicación de la Ley y violación al principio de presunción de inocencia al pretender revertir la carga de la prueba.

Refiere que el INE pretende aplicar al procedimiento de constitución y registro de una norma que consiste en que “toda organización de ciudadanos que pretenda constituirse como PPN tiene la obligación de verificar el origen de los recursos que le son aportados durante su proceso de constitución y obtención de registro, que no había sido generada con antelación a la conducta que se pretende sancionar y que no existe ni en las leyes generales, ni en el Reglamento de Fiscalización



Por decisión mayoritaria el dictamen y la resolución del INE fueron revocados de manera lisa y llana.

La decisión se sustentó, esencialmente en que el INE no venció la presunción *iuris tantum* relativa a la de certeza del origen de las aportaciones, a partir de considerar que no hay pruebas suficientes que acrediten que no fueron las personas identificadas por la organización las que realizaron las aportaciones, sino que se trató de una simulación.

A partir de que la organización reportó las aportaciones en términos de lo que inicialmente exige el Reglamento de Fiscalización en cuanto a las aportaciones en especie (contratos y recibos) y con base en el principio de buena fe en la transacción, la mayoría concluyó que se generó una presunción de certeza, esto es, se presume que los aportantes son las personas identificadas por la organización ciudadana al reportar la aportación.

Concluyeron que cuando las operaciones no excedan los doscientos cuarenta mil pesos fijado por el INE en el Acuerdo INE/CG38/2019, como estándar para verificar el origen de los recursos, mediante una circularización con las autoridades hacendarias y conocer la capacidad económica de los aportantes, están amparadas por el principio de los actos válidamente celebrados y se infiere que la organización cumplió, por lo que es la responsable la que debe vencer la presunción de validez de lo que los sujetos reportan como aportación, mediante un estándar reforzado.

Si bien es la organización quien tiene la carga de la prueba, si el INE ejerce sus facultades para comprobar más allá de los documentos presentados, excepcionalmente las cargas probatorias se revierten.

En ese contexto, concluyeron que imputar responsabilidad a partir de poner en duda lo reportado es excesivo y se estaría imponiendo una carga desproporcional a las organizaciones de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento de Fiscalización y se les trasladaría la carga de la prueba sobre la licitud cuando es a la autoridad a la que le corresponde probar la ilicitud.

Como lo adelanté, contrario a la decisión de la mayoría, en mi concepto, lo procedente era revocar para que el INE realizara una investigación completa y exhaustiva a partir de la duda que se generó en cuanto al

## SUP-RAP-51/2020

origen de los recursos, por la solicitud de información que realizó al SAT y a la CNBV.

Desde mi punto de vista, para que el INE concluyera que existían aportaciones de personas no identificadas no era suficiente que se limitara a pedir a las organizaciones que aclararan las inconsistencias derivadas del cotejo de su información con la que remitió el SAT y de la CNBV, ello porque en inicio como algunas organizaciones refirieron habían cumplido con presentar la documentación que refiere el reglamento.

Por tanto, considero que de manera incorrecta el INE basó su conclusión en una *duda* respecto del origen de aportaciones, la cual la debió llevar a desplegar sus facultades de investigación de manera exhaustiva, a efecto de determinar si se configuraba alguna conducta susceptible de ser sancionada, y si su actualización tendría una consecuencia respecto de la celebración de las asambleas.

Ciertamente el INE emitió el Acuerdo INE/CG38/2019 en el que estableció que si la Unidad Técnica de Fiscalización advertía aportaciones “*relevantes o inusuales*”, superiores a doscientos cuarenta mil pesos, habría de solicitar información a las autoridades hacendarias, en cuyo caso, si el monto de la aportación no correspondía con la capacidad económica de la persona donante, ello se conceptualizaría como posible aportación de un ente prohibido y se sancionaría, en su caso, a los sujetos obligados.

En mi concepto, esta regla no excluye la obligación constitucional y legal del INE de fiscalizar aportaciones que no alcancen ese monto, porque su obligación constitucional es fiscalizar todos los recursos.

Si bien las organizaciones tienen la obligación de probar quiénes son sus aportantes y qué le aportan, y que en operaciones por montos menores a los doscientos cuarenta mil pesos, el INE estableció que en inicio no llevaría a cabo una circularización con las autoridades hacendarias de esas operaciones reportadas, pero lo cierto es que ante indicios de presuntas inconsistencias, corresponde a la autoridad ejercer directamente sus facultades de comprobación hasta tener certeza del origen de los recursos.

Es decir, en casos como este, si el INE, en uso de sus facultades de verificación, obtiene indicios de presuntas irregularidades o



inconsistencias, y considera necesario allegarse de información adicional para conocer la verdad de los hechos, es válido que realice mayores diligencias y requerimientos de información con los propios sujetos obligados —al ser la primera línea de investigación que debe agotarse por tratarse de quienes recibieron el beneficio— sin que ello implique imponer cargas adicionales ni crear nuevas reglas, sin que se considere que es la única línea de investigación que debe agotar.

Una interpretación contraria llevaría a concluir que, ante la existencia de indicios sobre inconsistencias en las operaciones reportadas con independencia del monto implicado, el INE está impedido para requerir a las organizaciones información adicional de la que inicialmente deben proporcionar, siendo que la autoridad tiene en todo momento la facultad de solicitar la documentación necesaria, a fin de comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Desde mi punto de vista, el problema fue que, pese a contar con el nombre de las personas aportantes y proveedoras involucradas, así como haber tenido acceso a contratos, recibos, información del tipo de bien o servicio aportado, el INE no llevó a cabo mayores diligencias para determinar las correspondencias de quién y qué aportó.

Es decir, ante los indicios de posibles inconsistencias detectadas justamente como resultado del despliegue de sus facultades de fiscalización, pese a haber tenido a su alcance información para hacer más diligencias y continuar investigando, el INE no se allegó de más elementos para saber qué había pasado, y dejó la carga de la prueba en las organizaciones de ciudadanos, quienes en inicio había aportado los elementos que el Reglamento les exige.

Es por ello por lo que, desde mi perspectiva, en todos aquellos casos en donde hay indicios de inconsistencias respecto de las personas aportantes y lo aportado, se debe iniciar un procedimiento oficioso que, en su caso, permita concluir qué tipo de faltas se actualizan y qué consecuencias jurídicas se les deben atribuir.

En efecto, me parece que la conclusión del INE de que, ante la duda, se debe partir de que la aportación es de persona no identificada es desatinada, dado que previo a concluir ello, debió ejercer de forma

## **SUP-RAP-51/2020**

exhaustiva sus atribuciones de investigación con el fin de que tuviera todos los elementos para determinar si se actualizaba alguna infracción.

Entonces, el objetivo es advertir si se configura o no una falta, porque cuenta con todas las atribuciones para hacerlo, por lo que no debió regresar la carga de probar a las organizaciones de ciudadanos.

En consecuencia, comparto que se debe revocar el dictamen y la resolución del INE derivados de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones ciudadanas por la supuesta aportación de persona no identificada, pero las razones (falta de investigación) y los efectos serían distintos (iniciar un procedimiento oficioso).

Así, ante la falta de una investigación exhaustiva, en este momento no está acreditada la falta (aportación de persona no identificada), por lo que, atendiendo al principio de certeza, se tendría que revertir la invalidez de las asambleas y afiliaciones y, en consecuencia, considerarse para efectos del registro.

Desde luego ello significa que, en el procedimiento oficioso se investigue y en caso de que se acredite la comisión de la infracción se imponga una sanción ejemplar que inhiba la realización de esas conductas.

En consecuencia, no comparto la revocación lisa y llana porque esa postura deja de lado que existen indicios que ponen en duda el origen de las aportaciones en especie, lo que desde mi perspectiva hace necesario que el INE investigue y determine las consecuencias jurídicas que correspondan.

A partir de las razones expuestas, sostengo mi voto en contra de la decisión mayoritaria.

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



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-51/2020<sup>37</sup>**

De manera respetuosa emito este voto particular, ya que considero que en este recurso de apelación debe revocarse la conclusión relacionada con las aportaciones en especie no identificadas, sin embargo, considero que debe hacerse por otras razones a las expuestas en la sentencia y como consecuencia de ello, en mi opinión los efectos de la revocación tienen que ser en el sentido de ordenar un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización.

Desde mi perspectiva, la mayoría en el estudio de fondo debió resolver y responder a las problemáticas que se desprendían de los planteamientos de la organización y, en ese sentido, pronunciarse con claridad, sobre:

- a. Si la autoridad responsable cambió las reglas para el registro y comprobación de las aportaciones en especie y, en su caso, si dicho cambio estaba justificado;
- b. Si las cargas de la prueba fueron aplicadas correctamente; y,
- c. Si la autoridad ejerció sus atribuciones de forma completa y exhaustiva.

Además, no comparto los efectos ordenados por la mayoría porque, desde mi perspectiva, se debió revocar la conclusión sancionatoria para ordenar al Instituto Nacional Electoral (INE) dirigir sus facultades de fiscalización hacia un procedimiento oficioso en el que ejerciera sus facultades de comprobación de forma plena y exhaustiva, a fin de conocer cuál fue el origen de los recursos que beneficiaron a la organización civil durante el periodo en revisión, sin que con ello se limitara o restringiera de manera irreparable el ejercicio de los derechos de la organización civil.

Por otra parte, no comparto el sentido de revocar las conclusiones sancionatorias identificadas como C2 y C10 relativas a la comprobación

---

<sup>37</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este voto Oliver González Garza y Ávila, Lizzeth Choreño Rodríguez, Elizabeth Vázquez Leyva, Julio César Cruz Ricárdez e Hiram Octavio Piña Torres.

## **SUP-RAP-51/2020**

de ingresos porque la organización presentó dos escritos fuera del plazo establecido para atender las observaciones realizadas en el oficio de errores y omisiones.

A continuación, expongo las razones que sustentan mi postura.

En un primer momento, aludiré al contexto de las aportaciones en especie no identificadas y de las conductas relacionadas con la comprobación de ingresos. Posteriormente, expondré las razones de la mayoría y, finalmente, mi postura.

### ***I. Planteamiento jurídico***

#### ***A. Contexto del asunto***

##### **Aportaciones en especie no identificadas (conclusión sancionatoria 10)**

Este asunto se encuentra relacionado con la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron su solicitud para constituir un partido político nacional.

La autoridad responsable determinó sancionar a la organización por haber recibido 81 aportaciones en especie de personas no identificadas por un monto de \$6,864,030.69. Este importe representa el 25.60 % del total de ingresos que recibió, el cual corresponde a \$26,811,235.05.

La organización registró aportaciones en especie consistentes en pago de templetas, gorras, alimentos, sonidos, operadores técnicos, arrendamiento de locales para llevar a cabo asambleas y autobuses, pantallas, lonas, sillas y vallas, entre otros conceptos.

Estas aportaciones se soportaron con el recibo de aportación y cotizaciones de cada uno de los conceptos aportados y el nombre del aportante.

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) en ejercicio de sus facultades de comprobación requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) información relacionada con los recursos económicos de 109 aportantes a efecto de verificar los cargos bancarios durante el periodo 2017-2019, en especial los recursos económicos de 2019, año en que se



llevó a cabo la etapa de realización de asambleas y afiliación de ciudadanos. Esto con la finalidad de contar con elementos para acreditar si los aportantes contaron con recursos para realizar las aportaciones.

También requirió al Sistema de Administración Tributaria (SAT) para verificar la existencia de operaciones entre los proveedores de los servicios y los aportantes o la organización, esto a través de la emisión de facturas digitales (CFDI). De la información obtenida por las autoridades financiera y tributaria, la autoridad fiscalizadora advirtió que en 81 aportaciones no se logró acreditar la capacidad económica de los aportantes para realizar las aportaciones registradas o que en su caso no existía un vínculo entre el aportante y el proveedor o prestador de servicio, o entre estos últimos y la organización, pues no se emitió alguna factura que así lo acreditara.

Lo anterior fue materia de observación en el oficio de errores y omisiones 5630, mediante el cual la UTF solicitó a Fuerza Social por México (FSM), presentara la documentación que acreditara el origen de los recursos de las aportaciones.

La organización argumentó, entre otras cuestiones, que no tenía la obligación de comprobar el origen de los recursos con que se pagaron las aportaciones, pues la obligación se limita a presentar la documentación relacionada con las aportaciones realizadas por los aportantes. La obligación de verificar el origen de los recursos es de la UTF.

En el Dictamen consolidado finalmente se determinó que 81 aportantes no contaron con recursos económicos para realizar las aportaciones y/o no se encontró un vínculo entre los proveedores y los aportantes o la organización, por lo que el CG del INE determinó sancionar a FSM por haber recibido aportaciones en especie de personas no identificadas.

### **Comprobación de recursos en efectivo y en especie (conclusiones sancionatorias C2 y C9)**

La autoridad responsable en el marco de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos hizo del conocimiento a la organización que había localizado registro de aportaciones, las cuales carecían de la totalidad del soporte documental, por lo que le solicitó que presentara los

## SUP-RAP-51/2020

recibos de aportación, los contratos de comodato, la valuación y la credencial de electoral de los aportantes.

En respuesta al requerimiento anterior la organización presentó un escrito identificado como FSXM/0208/2020 mediante el cual solventó algunas observaciones y, respecto de las que ahora se analizan, la autoridad responsable señaló que no presentó la documentación solicitada, por lo que tuvo por no comprobadas las operaciones relacionadas con los montos por \$112,256.00 (C2) y \$481,875.00 (C9).

### Conductas y sanciones impuestas

Conclusión	Conducta	Monto	Sanción
4.2. C2	Registro de operaciones <b>en efectivo</b> , omisión de presentar documentación que compruebe el origen del recurso	<b>Sustancial</b> <b>\$112,256.00</b>	<b>\$112,202.72 (1,328 UMA)</b>
4.2. C9	Registro de operaciones <b>en especie</b> por concepto de celebración de asambleas, omisión de presentar documentación que compruebe el origen del recurso	<b>Sustancial</b> <b>\$481,875.00</b>	<b>\$422,450.00 (5,000 UMA)</b>
4.2. C10	Registro de aportaciones de personas no identificadas	<b>Sustancial</b> <b>\$6,864,030.69</b>	<b>\$422,450.00 (5,000 UMA)</b>

### **B. Agravios de la organización**

En esencia FSM alegó respecto a las aportaciones en especie que la autoridad responsable en el marco de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos emitió un criterio que no se encontraba previamente regulado, el cual se justificó a partir de una interpretación a las leyes fiscales, las cuales no son aplicables.

Como consecuencia de este criterio se exigió indebidamente que la organización acreditara el origen de los recursos con los cuales se realizaron las aportaciones en especie registradas en su contabilidad.

En opinión de la organización, la carga de la prueba para acreditar la presunción de ilicitud del origen de las aportaciones le corresponde a la autoridad responsable, por lo que debió ser exhaustiva en su investigación y considerar la presunción de inocencia en beneficio de FSM.



Además, existe una falta de fundamentación y motivación en la conducta, pues la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas es aplicable únicamente a los partidos políticos.

En cuanto a la comprobación de aportaciones (C2 y C9), la organización considera que la responsable no valoró los escritos que presentó en alcance a la respuesta del oficio de errores y omisiones mediante el cual se notificaron las observaciones. FSM señala que mediante estos escritos se presentó la documentación que comprueba los ingresos.

Así, el planteamiento jurídico por resolver en este asunto versa sobre la legalidad de un criterio que aplicó la autoridad responsable y las consecuencias jurídicas para determinar la existencia de la conducta infractora relativa a las aportaciones en especie.

Por otra parte, respecto de la comprobación de ingresos, el problema se limita a determinar si la autoridad responsable debió o no pronunciarse sobre los escritos presentados por la organización.

### ***C. Decisión de la mayoría***

La mayoría revoca de forma lisa y llana la conclusión C10, relacionada con las **aportaciones en especie no identificadas**, en esencia, porque la autoridad responsable no venció la denominada “presunción de certeza” del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente, siendo que de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era este para identificar si resultaba ilícito, lo que no realizó.

La responsable al analizar la documentación presentada por FSM no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de las 81 aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, que se dio cumplimiento con la norma específica para el caso de aportaciones, en la que se identificó claramente quienes fueron los aportantes por lo que había certeza de los recursos.

El reporte documentado de las aportaciones conforme a la exigencia reglamentaria genera una presunción de certeza en relación con los elementos de la aportación: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico, es decir, se presume que los aportantes son las personas

## SUP-RAP-51/2020

identificadas por la organización. Esto constituye una presunción de legalidad sobre las operaciones reportadas y con ello la debida rendición de cuentas.

En el acuerdo INE/CG38/2019, la responsable estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones, porque fijó un estándar para la verificación de los recursos que recibieron los recursos a partir del cual existían diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.

Esto es, cuando frente a una operación superior a \$240,000.00, la responsable ponderaría su actuar mediante circularizaciones con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes, de no contar con los elementos que generaran la capacidad económica y los montos de las aportaciones se presumiría que se estaba frente a aportaciones de personas no identificadas. Sin embargo, cuando las operaciones no excedieran la cifra señalada la responsable debía vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando como aportación.

En el caso, la mayoría señala que se contaban con documentales públicas consistentes en informes de la CNBV y el SAT que, si bien hacen prueba plena al constituirse en documentos expedidos por autoridades en uso de sus atribuciones, ello sólo es así respecto de los datos contenidos en tal documentación, cuestión distinta al alcance probatorio que pretendió darles la autoridad, por lo que tales pruebas son insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran de capacidad económica para dicha operación y menos aún concluir que la aportación fue realizada por persona diversa cuya identidad se desconoce.

De ahí que la mayoría concluya que imputar la responsabilidad a la organización es excesiva porque la responsable estaría imponiendo de forma desproporcionada la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el reglamento.

Respecto a la **comprobación de ingresos** (Conclusiones C2 y C9), la mayoría considera que son fundados los agravios de la organización porque la autoridad no se pronunció en el dictamen consolidado sobre los escritos presentados por FSM en alcance al escrito FSXM/0208/2020.



De las constancias presentadas como pruebas por la organización se advierte que presentó ante la autoridad responsable el escrito FSXM/0211/2020 el seis de julio, relacionado con la conclusión 2 y, por otra parte, documentación relacionada con la póliza PIG-08/01-2020 correspondiente a la asamblea de Yucatán, esta última presentada el veintiuno de agosto.

Sin embargo, en la sentencia se establece que respecto de estos escritos no recayó pronunciamiento alguno de la responsable, máxime que tuvo conocimiento de estos pues al remitir el soporte documental de las conclusiones sancionatorias a esta autoridad jurisdiccional como parte de un requerimiento, incluyó los escritos en cuestión. Por lo que la responsable fue omisa y deben revocarse las conclusiones sancionatorias para el efecto de que la responsable se pronuncie sobre estos.

## ***II. Razones del disenso***

Considero que el apartado de la sentencia correspondiente al estudio de las **aportaciones en especie de personas no identificadas** debe calificarse como sustancialmente fundado.

No obstante, no comparto las razones de la mayoría que llevan a revocar de forma lisa y llana la resolución del Consejo General del INE respecto a esta conducta.

A continuación, expongo el estudio que en mi opinión debe sustentar la decisión del asunto, en el que concluyo porque se debe revocar esta conclusión para el efecto de que la autoridad responsable a través de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización despliegue sus facultades de investigación y comprobación para determinar el origen de los recursos utilizados para el pago de las 81 aportaciones observadas.

### ***A. La prohibición de recibir aportaciones en especie no identificadas también es aplicable a las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partidos políticos nacionales***

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del

## SUP-RAP-51/2020

Consejo General y la ley desarrollará las atribuciones de la autoridad nacional administrativa electoral para la realización de esta función.

La fiscalización se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos<sup>38</sup>.

Entre las facultades del Consejo General del INE se encuentra emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones, así como vigilar que el origen y aplicación de los recursos observen las disposiciones legales<sup>39</sup>.

Acorde con lo anterior, el Reglamento de Fiscalización (en adelante Reglamento) establece su observancia general y obligatoria, así como que tiene como objeto establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los sujetos obligados<sup>40</sup>, de entre los cuales se encuentran las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener el registro como partidos políticos nacionales<sup>41</sup>.

Estas organizaciones de ciudadanos deberán de presentar sus informes de ingresos y gastos mensualmente, a partir del mes en que manifestaron su interés de registro y hasta el mes en que se resuelva la procedencia de su registro<sup>42</sup>.

Por su parte, el artículo 55, numeral 1, de la Ley de Partidos establece que los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, en tanto que el artículo 121, numeral 1, inciso l), del Reglamento en congruencia con los fines constitucionales y legales que rigen a la materia electoral determina que los sujetos obligados deben rechazar aportaciones económicas o en especie de entes prohibidos o de personas no identificadas.

Contrario a lo alegado por la organización, la prohibición contemplada en el Reglamento válidamente concretiza los fines de protección del sistema de fiscalización electoral y los principios de legalidad, certeza y transparencia en el origen de los recursos, no solo de los partidos políticos en general, sino de la totalidad de los sujetos obligados en materia de

---

<sup>38</sup> Artículo 190, numeral 1, de la Ley de Instituciones.

<sup>39</sup> Artículo 191, numeral 1, inciso a) y d) de la Ley de Instituciones.

<sup>40</sup> Artículo 1, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

<sup>41</sup> Artículo 3, numeral 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización.

<sup>42</sup> Artículo 11, numeral 2, de la Ley de Partidos.



fiscalización. Disposición normativa que también formó parte de la fundamentación de la autoridad responsable para realizar la observación cuestionada.

Además, en el Acuerdo INE/CG38/2019 la autoridad electoral informó a las organizaciones de ciudadanos el listado de los entes impedidos para realizar aportaciones a las organizaciones de ciudadanos, comprendiendo de entre otros, las personas físicas no identificadas o anónimas.

Así, contrario a lo expuesto por la organización, sí le es aplicable la prohibición establecida en la normativa.

***B. La organización de ciudadanos cumplió con la obligación de comprobar las aportaciones en especie conforme a la normativa, por lo que la obligación de investigar la licitud del origen de los recursos que recibieron a través de las aportaciones en especie corresponde a la autoridad fiscalizadora, situación que en la especie no aconteció***

En mi opinión, la organización cumplió con las obligaciones establecidas en el Reglamento de Fiscalización para el debido control y registro de las aportaciones en especie, no obstante, la autoridad responsable modificó las reglas de verificación de las aportaciones en especie durante el procedimiento de revisión de informes, lo que vulnera las garantías de certeza y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16, en relación con el 41 de la Constitución Federal.

Además, con el cambio de reglas, la autoridad fiscalizadora distribuyó incorrectamente las cargas de la prueba durante el procedimiento de revisión de informes y aplicó implícitamente una presunción que no está justificada pues carece de sustento legal para las operaciones materia de observación. Como consecuencia de esto, limitó los alcances de la función fiscalizadora para obtener elementos de prueba que acreditaran fehacientemente el origen de los recursos, como se explica a continuación.

***1. ¿Existió un cambio en las reglas sobre la verificación del origen de los recursos que se utilizaron para el pago de las aportaciones en especie durante la revisión de los informes?***

## SUP-RAP-51/2020

Las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partidos políticos nacionales deben observar, de forma general, lo dispuesto en las leyes generales en la materia electoral y, particularmente, para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización lo previsto en el Reglamento, así como en los acuerdos generales emitidos por la Comisión de Fiscalización y el Consejo General.

Los requisitos y el conjunto de obligaciones que debían cumplir dichas organizaciones de ciudadanos fueron establecidas por el Consejo General en el **“INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LAS ORGANIZACIONES INTERESADAS EN CONSTITUIR UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, ASÍ COMO DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA REVISIÓN DE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA DICHO FIN”<sup>43</sup>**.

En dicho instructivo se retomó lo previsto en las leyes generales respecto de los requisitos para la constitución de un partido político nacional. Desde ese momento, fue claro para las organizaciones de ciudadanos que eran sujetos obligados en materia de fiscalización y que la UTF era la autoridad a cargo de la recepción y la revisión integral de los informes mensuales que debían presentar respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que recibieran por cualquier tipo de mecanismo de financiamiento privado.

Como parte de sus obligaciones inmediatas en materia de fiscalización, en dicho instructivo se dispuso que la organización civil debía avisar a más tardar dentro de los diez días posteriores a su solicitud de registro ante el INE, el nombre completo del responsable de finanzas, los datos de la organización; asimismo, debía dar aviso de la apertura de las cuentas bancarias a más tardar cinco días después de su contratación<sup>44</sup>.

Ahora bien, el Consejo General, mediante el Acuerdo INE/CG38/2019 estableció **LOS INGRESOS Y GASTOS QUE DEBEN COMPROBAR LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS Y AGRUPACIONES NACIONALES POLÍTICAS QUE PRETENDEN OBTENER REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, ASÍ**

---

<sup>43</sup> Aprobado por el Consejo General mediante el Acuerdo General INE/CG1478/2018. Sesión extraordinaria del 19 de diciembre de 2018. Dicho instructivo fue modificado mediante los Acuerdos INE/CG302/2019 e INE/CG136/2020, sin que con ellos se han modificado las obligaciones sustanciales de reporte y comprobación de los ingresos y gastos las organizaciones civiles.

<sup>44</sup> Véase, el **TÍTULO XIII DE LA FISCALIZACIÓN** del anexo uno del instructivo aprobado por medio del Acuerdo General INE/CG1478/2018.



**COMO EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN RESPECTO AL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DE LAS MISMAS<sup>45</sup>.**

En los considerandos 27 y 28 de dicho acuerdo, se previó explícitamente que:

*“27. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 121, del Reglamento de Fiscalización, los entes impedidos para realizar aportaciones a las organizaciones de ciudadanos que pretenden conformarse como Partido Político Nacional, en su calidad de sujetos obligados por la norma en materia de rendición de cuentas, son los siguientes:*

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;*
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno de la Ciudad de México;*
- c) Los organismos autónomos federales, estatales y de la Ciudad de México;*
- d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- f) Las personas morales, y*
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.*

**Asimismo, no podrán realizar aportaciones en efectivo o en especie, personas físicas no identificadas, o de manera anónima.**

*28. Que el artículo 4, numeral 1, inciso kk), del Reglamento de Fiscalización, reconoce como sujeto obligado de fiscalización por parte de la unidad Técnica de Fiscalización, a las ‘Organizaciones de Ciudadanos que pretenden conformarse como Partido Político Nacional’.*

(Énfasis añadido).

Asimismo, en dicho acuerdo se retomó que el artículo 105 del Reglamento establece qué se considera como aportaciones en especie y se señaló el artículo a observar y cumplir para su registro y documentación:

***“34. Que, el artículo 105, del Reglamento de Fiscalización, establece que, se consideran aportaciones en especie:***

- a) Las donaciones de bienes muebles o inmuebles.*
- b) El uso de los bienes muebles o inmuebles otorgados en comodato al sujeto obligado.*
- c) La condonación de la deuda principal y/o sus accesorios a favor de los sujetos obligados distintas a contribuciones, por parte de las*

---

<sup>45</sup> Aprobado por el Consejo General en sesión extraordinaria del 6 de febrero de 2019.

*personas distintas a las señaladas en el artículo 54 de la Ley de Partidos.*

*d) Los servicios prestados a los sujetos obligados a título gratuito, con excepción de los que presten los órganos directivos y los servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo o simpatizantes, que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados gratuita, voluntaria y desinteresadamente.*

*e) Los servicios prestados a los sujetos obligados que sean determinados por la Unidad Técnica por debajo del valor de mercado.*

**35. Para registrar y documentar los ingresos por aportaciones en especie, deberán observar y cumplir lo dispuesto en el artículo 107, del Reglamento de Fiscalización.”**

(Énfasis añadido)

Esas consideraciones dieron lugar a los puntos de acuerdo en los que se precisó que las organizaciones de ciudadanos encuadran como sujetos obligados en materia de fiscalización, pero carecen de derecho a recibir financiamiento público por lo que solo pueden allegarse de financiamiento privado y ajustarse a sus reglas. En ese sentido, se señaló que las organizaciones de ciudadanos podían recibir ingresos provenientes de asociados, simpatizantes y del autofinanciamiento y, para la comprobación de las aportaciones en especie se dispuso que<sup>46</sup>:

**“Los ingresos por aportaciones en especie deberán observar lo dispuesto en el Considerando 35 del presente Acuerdo, en relación con lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización.”**

(Énfasis añadido).

En este contexto, también se estableció cuáles serían los métodos de comprobación de la autoridad fiscalizadora. Sobre el particular, el Consejo General estableció los supuestos en los que la UTF deberá considerar que las aportaciones son “*relevantes e inusuales*” y dispuso la necesidad de

---

<sup>46</sup> Véase punto de acuerdo PRIMERO, fracción I, numeral 4 del Acuerdo INE/CG38/2019.



verificar la capacidad económica del aportante a fin de determinar la licitud en el origen del recurso:

**“III. Método de Comprobación**

**a)** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, las organizaciones deberán realizar los registros de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que se realiza la operación y hasta tres días posteriores a su realización, atendiendo a lo siguiente:

(...)

1. En caso de que la Unidad Técnica de Fiscalización, advierta **aportaciones relevantes o inusuales, superiores a los doscientos cuarenta mil pesos**, ésta realizará la circularización pertinente con las diversas autoridades hacendarias.

**En caso de que el monto de aportación no corresponda con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizará como posible aportación de un ente prohibido.** La determinación emitida por las referidas autoridades deberá hacerse del conocimiento de la autoridad electoral a la brevedad para que **en caso de no existir correspondencia entre el origen y destino del recurso se sancione a los sujetos obligados implicados por la aportación de persona no identificada.**”

(Énfasis añadido).

En mi opinión, el el Consejo General al emitir las reglas de la fiscalización a las que se sujetó la organización civil para realizar el debido reporte y la debida comprobación de sus ingresos y gastos, estableció que las aportaciones en especie de afiliados o simpatizantes formaban parte del financiamiento privado que podía recibir el sujeto obligado y que su documentación comprobatoria **debía ajustarse a lo previsto en el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización.**

Además, se reguló **el ejercicio de la facultad de comprobación de la autoridad fiscalizadora** pues se definió un umbral por el que se realizarían diligencias adicionales a fin de determinar la licitud del origen de los recursos, es decir, con el objeto de verificar si los bienes aportados provenían realmente de las personas registradas o de algún ente prohibido. Este umbral consideró solamente a las aportaciones superiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

De conformidad con estos supuestos normativos, la autoridad fiscalizadora definió la obligación de ejercer sus funciones constitucionales y legales desde dos perspectivas que subyacen en una misma conducta, pero que versan en supuestos jurídicos distintos.

El primero de ellos está relacionada con la función de comprobar que las aportaciones en especie que recibió la organización se registren contablemente e incluyan la documentación soporte que acredite la

## SUP-RAP-51/2020

intención del aportante, el objeto de la aportación y el costo económico que representa (artículo 107 del Reglamento).

El segundo versa directamente sobre la facultad de la autoridad fiscalizadora de verificar que los recursos que ingresan a las finanzas de la organización tengan un origen lícito el cual se ve reflejado en este caso, en el numeral 4, del inciso a), del método de comprobación del Acuerdo INE/CG38/2020.

Con base en esta interpretación, no comparto el argumento principal de la mayoría respecto a que la autoridad no venció la presunción de certeza de la comprobación de las aportaciones, pues esta facultad de comprobación esta dirigida a verificar que las operaciones registradas por los sujetos obligados cumplan con un soporte documental que permita identificar el concepto del ingreso reportado. En caso de no presentar la documentación soporte correspondiente implicaría en principio que, en este caso, no se tuviera por comprobada la aportación.

En tanto que la presunción de licitud del origen de los recursos atiende a la obligación constitucional y legal de cumplir con los principios de legalidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas, cuestión que definió la autoridad responsable al realizar la observación materia de análisis.

Ahora bien, advierto que la autoridad responsable **sí modificó las reglas sobre la verificación del origen de los recursos que se utilizaron para el pago de las aportaciones en especie.**

Tal como sostiene la actora, en su carácter de organización de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político nacional, para el debido registro de las aportaciones en especie **solamente le era exigible realizar el registro correspondiente en los informes mensuales de ingresos y gastos, además de proporcionar la documentación contemplada en el artículo 107 del Reglamento**<sup>47</sup>, la cual, consiste en:

---

<sup>47</sup> Artículo 107.

Control de los ingresos en especie

1. Las aportaciones que reciban en especie los sujetos obligados deberán documentarse en contratos escritos que cumplan con las formalidades que para su existencia y validez exija la ley aplicable de acuerdo a su naturaleza, mismos que además deberán contener, cuando menos, los datos de identificación del aportante y del bien aportado, así como el



- i. Los contratos que cumplan las formalidades exigidas por la ley aplicable conforme a su naturaleza, los cuales debían contener cuando menos:
  - a. Los datos de identificación del aportante y del bien aportado;
  - b. El costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio;
  - c. La fecha y lugar de entrega; y
  - d. El carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza.
- ii. Los recibos específicos, que cumplan con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

Durante la emisión de los oficios de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora, con fundamento en lo previsto en el artículo 274 del Reglamento, requirió a la organización lo siguiente:

- ✓ La credencial para votar del aportante; y
- ✓ El control de folios de asociados y simpatizantes en especie, de forma impresa y medio magnético.

No obstante, con la emisión del Oficio de errores y omisiones, **la autoridad fiscalizadora sí solicitó documentación adicional** a la previamente solicitada por medio de los oficios de errores y omisiones a la organización civil, a fin de considerar que las aportaciones en especie se encontraban debidamente registradas y que era posible determinar la identidad del aportante que realmente efectuó el pago de los bienes y servicios recibidos por FSM, esto es, la regla para la verificación del origen de los recursos que se utilizaron para el

---

costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio, la fecha y lugar de entrega, y el carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza y con independencia de cualquier otra cláusula que se requiera en términos de otras legislaciones.

2. En caso de que el valor de registro de las aportaciones en especie declarado por el sujeto obligado, no corresponda al valor nominal o bien no se haya aplicado lo establecido en el numeral 7 del artículo 25 del presente Reglamento, la Comisión a través de la Unidad Técnica, podrá ordenar que sea determinado de conformidad con lo establecido en el artículo 26 del presente Reglamento.

3. Por cada ingreso en especie recibido, se deberán expedir recibos específicos, cumpliendo con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

## SUP-RAP-51/2020

pago de las aportaciones en especie que se fijó en el Acuerdo INE/CG38/2019. Ello, a pesar de que la organización civil ya había realizado el registro y comprobado lo conducente.

En el oficio de orres y omisiones señalado por la organización, es posible desprender que la autoridad fiscalizadora solicitó como documentación adicional

- El comprobante fiscal expedido por el proveedor del bien o servicio a favor del aportante o de la organización; y
- El comprobante del pago realizado por el aportante al proveedor, el cual debió realizarse por medio de mecanismos bancarizados.

La autoridad fiscalizadora anexó al mencionado oficio una hoja de cálculo y en ella se observa que ninguno de los aportantes superó de forma individual o conjunta el umbral de \$240,000.00.

La autoridad fiscalizadora, al pretender sustentar esta solicitud bajo la **premisa de que cualquier operación superior a los \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.)**, de acuerdo con las disposiciones fiscales establecidas en los artículos 27, fracción III, 110, fracción III de la LISR y 29 y 29-A del CFF debe constar en pagos bancarizados y respaldarse con el comprobante fiscal expedido por quien enajena o da el uso del bien, es decir, por la factura expedida por el proveedor, lo que realizó, de hecho, fue **aplicar un nuevo umbral de investigación de las operaciones determinadas inicialmente como inusuales o relevantes contempladas a partir de \$240,000.00** (doscientos cuarenta mil pesos 100/00 m.n.)

Si bien la autoridad intentó justificar su actuar con base en la disposición fiscal y concluyó del análisis realizado a la información presentada por la CNBV y el SAT, que no se contaba con elementos para determinar que los aportantes tuvieran la capacidad económica suficiente para realizar las aportaciones o que no existía un vínculo entre el aportante, el prestador del bien o servicio y la organización, para determinar que se actualizaba una aportación en especie de persona no identificada, lo cierto es que la consecuencia jurídica de esta decisión está vinculada con la regla contemplada en el Acuerdo INE/CG38/2020.



La finalidad de la regla del acuerdo es generar una presunción sobre la participación de entes prohibidos en las aportaciones en especie recibidas por la organización. La justificación que realiza la autoridad responsable de la nueva regla a partir del umbral de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) implicó la misma presunción, sin embargo, esta no fue del conocimiento de la organización, sino hasta la emisión del oficio de errores y omisiones multicitado, por lo que es válido concluir que hubo un cambio en las reglas de verificación de origen de los recursos.

Este cambio de regla tuvo como consecuencia inmediata que la autoridad responsable requiriera a la organización que presentara la documentación soporte que acreditara el origen de los recursos utilizados para el pago de las aportaciones y la aplicación de una presunción que limitó de forma indebida los alcances de la fiscalización. En los siguientes apartados se analizarán a mayor detalle estas consecuencias.

## ***2. La autoridad fijó incorrectamente las reglas de la carga de la prueba como consecuencia del cambio de regla***

Considero que del análisis del contexto por el cual surgió la observación, el cambio de regla señalado en el apartado anterior, así como de la conclusión sancionatoria objeto de impugnación en este apartado, esta Sala Superior considera que **le asiste razón a la parte actora** cuando estima que la autoridad fiscalizadora **de forma incorrecta le atribuyó la carga de la prueba para demostrar la veracidad de las aportaciones en especie registradas, esto es, el origen de los recursos utilizados para su pago.**

Si bien, en un primer momento, los sujetos obligados cuentan con la carga de la prueba para **demostrar que sí se reportaron la totalidad de los ingresos y los gastos**, así como para manifestar las circunstancias de tiempo, modo y lugar atinentes, puesto que cuentan con la **obligación de realizar la totalidad de los registros contables y llevar el control** de la documentación que los respaldan, **la comprobación de la veracidad de lo reportado es una función propia de la autoridad fiscalizadora**, teniendo en cuenta que las operaciones sí fueron debidamente reportadas y comprobadas y la organización civil no cuenta con la información necesaria para poder demostrar lo contrario, pues en principio, la organización tuvo conocimiento de la verificación de las operaciones

## SUP-RAP-51/2020

superiores al umbral de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.), hasta la emisión del oficio cuestionado.

En consecuencia, lo ordinario es que la autoridad responsable en cumplimiento a sus facultades de investigación y comprobación realizara las diligencias de investigación necesarias para contar con elementos de certeza que acreditaran o desvirtuaran la presunción de licitud del origen de los recursos.

No obstante, la responsable al realizar el cambio de regla consideró indebidamente que, en estos casos, a partir de un umbral bajo, también era aplicable la presunción de no tener identificado el origen de los recursos con la información obtenida de la CNBV (capacidad económica) y el SAT (vinculación de la aportación a través de la existencia de una factura), omitiendo ejercer la facultad de investigación total y exhaustiva.

Lo anterior también derivó en que la autoridad fiscalizadora dirigiera a la organización la carga de probar la legalidad del origen de los recursos con los cuales se pagaron las aportaciones en especie.

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Es así que, la **revisión de los informes** mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento<sup>48</sup>.

En términos de los artículos 190 a 200 de la Ley de Instituciones y los artículos 10 a 19 de la Ley de Partidos, así como 287 a 296 del Reglamento, los procedimientos de revisión de informes de los ingresos y los gastos de los sujetos obligados tiene como **punto de partida lo reportado en sus respectivos informes**, de manera que la autoridad ejerce una **facultad comprobatoria** con el propósito de verificar si con la información aportada se permite corroborar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, conforme lo informado por los propios sujetos obligados.

---

<sup>48</sup> Con fundamento en los artículos 16 y 286, numeral 1 del Reglamento.



Este ejercicio tiene por objetivo **verificar la veracidad** de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes en la materia y, en su caso, da lugar a la imposición de sanciones.

La **carga de la prueba** para acreditar que las operaciones fueron debidamente reportadas en los plazos y en la forma establecida en la norma **corresponde a los sujetos obligados en materia de fiscalización**. De ahí que dicho procedimiento, en esencia, se funda en las operaciones que se registran en los informes correspondientes y la función de la autoridad fiscalizadora se centra en la comprobación de la veracidad de lo reportado<sup>49</sup>.

Así, en aquellos casos en los que la información reportada y su documentación soporte no permiten comprobar la veracidad del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, **la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones, está en posibilidad de llevar a cabo diligencias comprobatorias** mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados y mediante la emisión de requerimientos a las autoridades y a terceros, pues tiene la obligación de agotar el principio de exhaustividad y, en su caso, derrotar la presunción de licitud de las operaciones.

Al respecto, el artículo 199, numeral 1, inciso I) de la Ley de Instituciones dispone que le corresponde a la UTF la fiscalización y la vigilancia de los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partido político a partir de que notifiquen de tal propósito al INE.

Asimismo, en términos del artículo 41, apartado B, de la Constitución general en relación con el artículo 200 de la Ley de Instituciones, le corresponde a la UTF la realización de los requerimientos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, incluso de aquella información protegida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

En ese sentido, el artículo 3, numeral 1 del Reglamento dispone que son **sujetos obligados en materia de fiscalización**, de entre otros, **las**

---

<sup>49</sup> Criterio sostenido al resolver, entre otros, *mutatis mutandi* SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-763/2017 y SUP-RAP-109/2019.

**organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional.**

De entre sus obligaciones en materia de fiscalización, se encuentra el deber de presentar los informes mensuales de ingresos y gastos a partir del mes en que manifiesten su interés de registro y hasta el mes en que se resuelva sobre su procedencia<sup>50</sup>.

La obligación de presentar los informes no se agota con su presentación física, sino que deben ser acompañados de la totalidad de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de la organización, los contratos bancarios, los estados de cuenta correspondientes, las balanzas de comprobación, los controles de folios de las aportaciones, de entre otros<sup>51</sup>.

Para ello, las organizaciones de ciudadanos como sujetos obligados cuentan con una serie de obligaciones generales, como son: la observancia de las reglas contables previstas en el Reglamento, el deber de registro de las operaciones en tiempo real y el cumplimiento de los requisitos de los pagos y su documentación<sup>52</sup>.

Dichas obligaciones se contextualizan en el marco de los ingresos que las organizaciones civiles pueden recibir los cuales no comprenden financiamiento público. Así, sus ingresos se conformarán de las aportaciones provenientes de afiliados, de simpatizantes y del autofinanciamiento y, respecto de las aportaciones, se conformarán de los donativos en efectivo y especie realizados de forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país<sup>53</sup>.

Asimismo, como parte de las obligaciones de carácter general, las organizaciones de ciudadanos deben abstenerse de recibir aportaciones provenientes de diversos entes, de entre los que se encuentran los

---

<sup>50</sup> Con fundamento en los artículos 22, numeral 4 y 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento.

<sup>51</sup> Por ejemplo, véase el artículo 274 del Reglamento.

<sup>52</sup> Por ejemplo, los artículos 33, 38, 126 y 127 del Reglamento.

<sup>53</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 119, numeral 1 del Reglamento.



poderes de la Unión, las personas morales y las personas no identificadas<sup>54</sup>.

Ahora bien, para el desarrollo de este procedimiento de revisión de los informes, la autoridad fiscalizadora cuenta con plazos específicos para su revisión. Se destaca que la autoridad fiscalizadora se encuentra obligada a la emisión de un oficio de errores y omisiones respecto de cada informe presentado a fin de garantizar la audiencia de la organización civil y ésta se encuentre en aptitud de subsanar las observaciones<sup>55</sup>.

La respuesta a dicho oficio es el momento procesal oportuno para aclarar las observaciones formuladas por la autoridad, pues ello permite a la autoridad fiscalizadora analizar si el sujeto obligado ha cumplido o no con sus obligaciones y, derivado de ello, determinar si existe una infracción que amerite una sanción, para lo cual deberá fundar y motivar su decisión.

No solo eso, sino que, para no obstaculizar el proceso de fiscalización, el sujeto obligado debe proporcionar la información idónea para que la autoridad fiscalizadora pueda corroborar su dicho en la respuesta que emita al oficio de errores y omisiones, indicando en forma clara qué tipo de documento es, en dónde está registrada y qué elemento es el que debe ser materia de estudio.

En ese contexto y con fundamento en lo previsto en el artículo 442, numeral 1, inciso j), de la Ley de Instituciones, las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político son sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales, entre las que se encuentra la omisión de informar mensualmente de sus recursos, así como el incumplimiento a cualquiera de las disposiciones contenidas en el Reglamento<sup>56</sup>.

En el caso, esta Sala Superior observa que, tal y como lo sostiene la parte actora, durante el procedimiento de revisión de los informes de ingresos y gastos, particularmente con la emisión de los diversos oficios de errores y omisiones, **la autoridad fiscalizadora en momento alguno le observó la posible recepción de aportaciones de personas no identificadas.**

---

<sup>54</sup> Con fundamento en lo previsto en los artículos 54 de la Ley de Partidos y 121 del Reglamento.

<sup>55</sup> Con fundamento en el artículo 291, numeral 4 del Reglamento.

<sup>56</sup> Con fundamento en los artículos 229 y 272 del Reglamento.

En ese sentido, de la revisión del dictamen consolidado y de la resolución impugnada, es posible afirmar que **la organización civil reportó y comprobó debidamente la totalidad de las aportaciones en especie que recibió**, pues no se concluyó alguna irregularidad relacionada con la omisión del reporte o con la ausencia de documentación comprobatoria por ese concepto<sup>57</sup>.

En consecuencia, fue hasta la emisión del oficio de errores y omisiones que la autoridad hizo referencia a la posible determinación de una irregularidad consistente en la recepción de aportaciones de personas no identificadas y que la organización civil, al dar respuesta al citado oficio, contravirtió oportunamente los argumentos y los fundamentos utilizados por la autoridad fiscalizadora como sustento a la observación.

Es conveniente reiterar, a manera de ejemplo algunas afirmaciones realizadas por la autoridad electoral, las cuales, aluden a las cargas de la prueba en el procedimiento y a la supuesta exigencia o no en la presentación de documentación adicional.

En este sentido, aunque la autoridad fiscalizadora afirmó que no le exigió documentación comprobatoria adicional a la organización sí sostuvo que en caso de presentarse sería analizada para solventar la observación.

Cuando la organización cuestionó las facultades de la autoridad para requerir la acreditación del origen de los recursos de las aportaciones en especie recibidas, la responsable afirmó, de la lectura en sentido contrario, que ante la incongruencia entre la información registrada por la organización y la obtenida de las autoridades información reportada por la organización y la obtenida de las autoridades financieras y tributaria, la organización debe comprobar que el aportante del bien o servicio fue realmente la persona reportada por la organización.

*“Así, en los casos en análisis de haberse encontrado **congruencia entre la información** reportada por la organización y la obtenida de las autoridades*

---

<sup>57</sup> Al respecto, cobra relevancia lo afirmado por la autoridad en el dictamen consolidado: “Así, en el caso en concreto es claro, **que aun cuando la organización de ciudadanos registró las aportaciones en comento**, la autoridad fiscalizadora electoral advirtió la carencia de elementos que le permitieran estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo en revisión de los recursos, de tal manera que no existe certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos referidos, vulnerando con ello lo dispuesto artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización” (Énfasis añadido). Véase, dictamen consolidado, ID. 51, pág. 85.



fiscales y bancarias, no resultaría necesario observarlo y, por lo tanto, **tampoco lo sería que la organización argumente o compruebe elemento alguno**. Esto, pone en evidencia que los argumentos vertidos en ese sentido por la organización no son aplicables, ya que esta autoridad en modo alguno la está responsabilizando de supuestos en los que se tenga por comprobado plenamente el origen de los recursos, sino únicamente de aquellos casos en los que existía evidencia que permite **dudar de si el aportante del bien o servicio fue realmente la persona reportada con ese carácter por la organización de ciudadanos**.

En todo caso, se considera que **no se están imponiendo a esa organización cargas adicionales que no estén reglamentadas**; por el contrario, **derivado de los reportes realizados es que se hicieron procedimientos adicionales a fin de verificar que los bienes y servicios donados por los aportantes registrados en su contabilidad tuvieran un origen lícito y de su propio patrimonio**. Esto logra demostrar documentalmente que la persona aportante realmente se vinculó con el proveedor del bien o servicio que se materializó como aportación a la organización pagando con su propio patrimonio el monto aportado”.

(Énfasis añadido)

Igualmente, la autoridad fiscalizadora al responder los cuestionamientos de la organización relacionados con la inconsistencia de cifras para construir el anexo del referido oficio, sostuvo que la información resulta ser un espejo de información primaria como son los documentos emanados por la institución bancaria:

*“En consecuencia, una hoja de cálculo lejos de ser disfuncional o información incompleta, resulta ser un espejo de información primaria como son los documentos emanados por la institución bancaria (como es el caso del anexo 1 antes mencionado), incluso resulta ser una herramienta que facilita el resguardo y custodia de la documentación que contenga información sensible o confidencial de los aportantes; así como permitir a la organización contar con la información detallada de las operaciones existentes en los estados de cuenta de las personas que se reportaron como aportantes, de cada una de las cuentas bancarias por el periodo antes referido, como es el caso del anexo 1.1.”*

Finalmente, al momento de concluir la autoridad fiscalizadora fue clara en afirmar que:

*“Por lo tanto, se concluye que de la verificación a la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales no se identifica que los aportantes efectuaron el pago por los bienes y servicios prestados en beneficio de la Organización por aportaciones en especie, por lo que, se desconoce la identidad del aportante que realmente efectuó el pago de los servicios recibidos a la Organización.*

*Derivado de lo anterior se confirma que, la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales no se identifica que los 81 aportantes efectuaron el pago por los bienes y servicios prestados en beneficio de la organización por aportaciones en especie; por lo que, se desconoce la identidad del aportante que realmente efectuó el pago de los servicios recibidos a la organización por \$6,864,030.69. El detalle de las aportaciones se refleja en el Anexo 3 y 3.1 del presente Dictamen.”*

De dichas transcripciones se identifica que la autoridad fiscalizadora incurrió en una **incongruencia interna**, pues, por un lado, expuso

## SUP-RAP-51/2020

consideraciones contrarias entre sí respecto a que el requerimiento no constituía una carga adicional hacia la organización pues era optativo acudir a los aportantes y, por otro lado, concluyó que la organización no presentó la documentación que previamente había asentado que no le había exigido<sup>58</sup>.

Ante ello, es conveniente señalar que, aunque la autoridad fiscalizadora refirió correctamente que la carga de la prueba durante la revisión de los informes correspondía a los sujetos obligados, considero que **se excedió, en este caso, al extender dicha carga a la comprobación del origen de los recursos utilizados para el pago de las aportaciones en especie a la organización civil.**

Lo anterior, porque la organización civil cumplió con su obligación de reportar los ingresos que obtuvo mediante aportaciones en especie y, una vez hecho lo anterior, **correspondía a la autoridad ejercer sus facultades de comprobación de forma plena y exhaustiva**, sin que dichas facultades sean trasladables a la organización.

Lo anterior cobra especial relevancia cuando la propia autoridad no le proporcionó a la organización civil la información remitida por las autoridades financieras y fiscales derivado de que su acceso podría comprometer el deber de protección de los datos personales de los aportantes<sup>59</sup>, por lo que es inconcuso que la organización no tenía elementos para demostrar errores de captura o mayores discrepancias del anexo del Oficio INE/UTF/DA/5360/2020 y únicamente estaba en posibilidad de detectar inconsistencias en la información asentada en la hoja de cálculo respecto de los estados de cuenta de los aportantes.

Para ello, es relevante estimar que, aunque la organización tiene la pretensión de obtener el registro como partido político nacional, aún no lo es, por lo que al no contar con el carácter de ente público no recibe financiamiento ni recursos públicos de ninguna especie.

En esas circunstancias, aunque como sujeto obligado debe observar el marco normativo de la fiscalización que protege la transparencia y la

---

<sup>58</sup> Sobre la congruencia interna, véase la jurisprudencia 28/2009 de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

<sup>59</sup> Dictamen consolidado, ID 50, pág. 77.



rendición de cuentas, esta Sala Superior estima que como organización de ciudadanos encuentra limitaciones para acceder a la información en poder de la autoridad fiscalizadora, contrario a lo que sí pueden consultar los partidos políticos nacionales en su carácter de consejeros del Consejo General<sup>60</sup>.

**3. Con el cambio de regla la autoridad aplicó una presunción que no estaba justificada en el caso concreto y limitó los alcances de la fiscalización**

Como lo he mencionado en párrafos precedentes la autoridad fiscalizadora reconoció que la organización civil reportó y comprobó debidamente las aportaciones en especie que recibió, sin embargo, en ejercicio de sus facultades de comprobación sobre la veracidad de lo reportado, estimó necesaria la realización de **procedimientos adicionales de verificación**.

Considero que la la autoridad fiscalizadora **aplicó implícitamente la presunción** prevista en el punto de acuerdo III del Acuerdo INE/CG38/2019, relacionadas con el cómo se ejercerán las atribuciones en materia de comprobación de los ingresos por aportaciones de los sujetos obligados y, por ello, como ya se explicó, **trasladó a la organización civil la carga de la prueba a fin de derrotar la presunción requiriéndole documentación adicional de forma injustificada**.

La norma comprendida en dicho punto de acuerdo permite a la autoridad fiscalizadora, en un primer momento, solicitar información a las autoridades financieras y hacendarias respecto de la capacidad económica de los aportantes y, posteriormente, realizar un análisis sobre la correspondencia de dicha capacidad con el monto de la aportación, **permitiéndole concluir con dicha información que la aportación proviene de una persona no identificada** en caso de que la

---

<sup>60</sup> Jurisprudencia 23/2014 de rubro **INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 40 y 41; y tesis XXXV/2015 de rubro **INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES PUEDEN CONSULTARLA IN SITU, SIN POSIBILIDAD DE REPRODUCIRLA**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 89 y 90.

## SUP-RAP-51/2020

correspondencia de la aportación y la capacidad económica del aportante no sea sostenible, ello, sin mayores diligencias.

En otras palabras, la autoridad fiscalizadora aplicó la presunción prevista en el punto de acuerdo y, en términos prácticos, corrió traslado a la organización civil con la documentación utilizada a fin de derrotar la presunción. Sin embargo, la norma requiere para su aplicación que el monto de las aportaciones individual o conjuntamente ascienda a \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.) y el análisis de la autoridad fiscalizadora respecto de la correspondencia de la aportación con la capacidad económica ocurre solo una vez que la información de las autoridades financieras y fiscales es proporcionada.

Es importante destacar que la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-773/2017<sup>61</sup> razonó que el establecimiento de normas similares a las previstas en el punto de acuerdo III del Acuerdo INE/CG38/2019, relacionadas con el cómo se ejercerán las atribuciones en materia de comprobación de los ingresos por aportaciones de los sujetos obligados encuentran cabida en la facultad reglamentaria del Consejo General y son estrictamente proporcionales, pues tienen por objeto **verificar la licitud de los ingresos empleados** por sujetos de la materia electoral<sup>62</sup>.

También, ha reconocido que este tipo de normas son instrumentales porque detallan la manera de proceder en la comunicación con otras autoridades sin que ello se entienda como la adjudicación de alguna obligación en materia de fiscalización a autoridades diversas ni como la fiscalización de los aportantes.

---

<sup>61</sup> Presentado en contra del **ACUERDO INE/CG597/2017 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS PARA LA CONTABILIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN, ASÍ COMO LOS GASTOS QUE SE CONSIDERAN COMO DE PRECAMPAÑA PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2017-2018.**

<sup>62</sup> *Cfr.* Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-773/2017, apartado “J. Capacidad económica de los donantes”. En dicho apartado se analizó la legalidad de la norma siguiente:

“**Artículo 16.** En el caso de las personas que realicen aportaciones, en lo individual o en su conjunto, superiores a los \$240,000.00, se hará del conocimiento de las autoridades hacendarias y financieras. En caso de que el monto de aportación no corresponda con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizará como posible aportación de un ente prohibido.

La determinación emitida por las referidas autoridades deberá hacerse del conocimiento de la autoridad electoral a la brevedad para que en caso de no existir correspondencia entre el origen y destino del recurso se sancione a los sujetos obligados implicados por la aportación de persona no identificada”.



Al respecto, la Sala Superior estableció que estas normas tienen por objeto que la autoridad cuente con los elementos para conocer la capacidad económica real de los aportantes, a efecto de prevenir o, en su caso, detectar aquellos supuestos en los que exista una indebida captación de recursos por parte de los sujetos obligados, contraviniendo la legislación en materia de fiscalización electoral. En otras palabras, con su emisión se pretenden evitar conductas que podrían ser ilegales y constituir una conducta ilícita.

No obstante, también la Sala Superior ha sostenido que **al tratarse de una presunción relativa o derrotable, admite prueba en contrario**, de manera que, en todo caso, **la determinación sancionatoria deberá estar precedida del procedimiento correspondiente**, en el que se deberán de observar las garantías constitucionales del proceso, lo que implica el derecho de los sujetos obligados a presentar los argumentos y pruebas que a su interés convenga y que deberán ser analizados por la autoridad resolutora en la resolución correspondiente<sup>63</sup>.

En el caso, la aplicación implícita que realizó la autoridad se desprende porque:

- Requirió a las autoridades financieras los estados de cuenta de los aportantes y requirió a las autoridades fiscales los comprobantes fiscales digitales emitidos a favor de los aportantes;
- Procesó la información de los estados de cuenta en un solo documento a fin de identificar retiros similares al monto de la aportación;
- Observó los saldos de las cuentas de los aportantes a efecto de determinar si era sostenible que ellos hubieran realizado realmente la aportación;
- Si a su consideración, los “depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones de las cuentas”, es decir, no se advertía la capacidad económica de los aportantes para realizar la aportación,

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, párr. 307.

## SUP-RAP-51/2020

la autoridad determinó que existían aportaciones de personas no identificadas<sup>64</sup>;

- Asimismo, si de su análisis, la autoridad no observaba en los estados de cuenta el retiro de la aportación hacia el proveedor, así como el comprobante fiscal emitido por el proveedor a favor del aportante, concluyó que las aportaciones provenían de personas no identificadas; y
- Finalmente, la autoridad fiscalizadora le informó a la organización de la conclusión a la que llegó y le solicitó las aclaraciones y las pruebas correspondientes a fin de desvirtuar la conclusión a la que arribó.

Como se observa, la autoridad fiscalizadora **sin mayores diligencias que la información proporcionada por las autoridades fiscales y financieras, concluyó la existencia de aportaciones provenientes de personas no identificadas**, presunción que solo es posible establecer válidamente cuando el monto de las aportaciones individual o conjuntamente supera los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

En mi opinión **la autoridad fiscalizadora de forma indebida limitó los alcances de la fiscalización**, pues ante la existencia de elementos que le permitieron cuestionar la licitud de los ingresos de la organización debió actuar de forma diligente y exhaustiva, ejerciendo a plenitud sus atribuciones legales. Así, en caso de que sus facultades de vigilancia, comprobación y verificación no pudieran desplegarse durante el desarrollo del procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos debió extender la fiscalización hacia un procedimiento oficioso.

La autoridad fiscalizadora también **interpretó indebidamente el alcance del ejercicio de su facultad de comprobación y por ello limitó los alcances de la fiscalización**, para, **sin mayores diligencias**, determinar que las aportaciones recibidas por la organización civil podían ser analizadas bajo el supuesto de la presunción de recepción de aportaciones provenientes de personas no identificadas.

---

<sup>64</sup> Este grupo de aportaciones fueron identificadas con la Ref (1) del dictamen consolidado, ID, 50, págs. 83-84.



Lo anterior significa que la autoridad fiscalizadora solo puede prescindir de la realización de mayores diligencias en el supuesto de que opere la presunción prevista en la norma, por lo que, de no darse ese supuesto, la autoridad fiscalizadora cuenta con el deber de desplegar sus facultades de verificación y comprobación en aquellos casos en los que cuente con elementos probatorios que le permitan cuestionar si el aportante del bien o servicio fue realmente la persona reportada con ese carácter por la organización de ciudadanos, en aquellos casos en los que el monto de la o las aportaciones sea inferior a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

Ahora bien, la parte actora cuestionó que, en la práctica de la revisión de los informes la autoridad fiscalizadora determinó que estimaría como “aportaciones relevantes o inusuales” aquellas superiores a los \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) y dejó de lado el umbral que había establecido en el Acuerdo INE/CG38/2019 por \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

Si bien, como advertí en párrafos precedentes, la aplicación de la presunción referida no está justificada, la información obtenida de las diligencias realizadas con las autoridades financiera y tributarias **sí encuentra cabida como un parámetro de una de las líneas a investigación que la autoridad puede agotar, pero dicho parámetro, en sí mismo, no es suficiente para sustentar que las aportaciones objeto de investigación provienen de personas no identificadas.**

Lo anterior porque, los artículos 27, fracción III de la LISR, así como en los artículos 29 y 29-A el CFF<sup>65</sup>, artículos base del requerimiento de los

---

<sup>65</sup> [LISR]

“**Artículo 27.** Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:  
(...)”

**III. Estar amparadas con un comprobante fiscal y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00 se efectúen mediante transferencia electrónica de fondos** desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México; cheque nominativo de la cuenta del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios, o los denominados monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria.

## SUP-RAP-51/2020

comprobantes fiscales digitales –emitidos por el proveedor a favor del aportante– y el pago bancarizado –realizado por el aportante a favor del proveedor– en aquellos casos en los que las aportaciones superaron los \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) comprenden los requisitos para realizar **deducciones de los gastos estrictamente indispensables para el contribuyente**, es decir, para disminuir la base gravable del impuesto sobre la renta y atender al principio de proporcionalidad tributaria por el que la contribución al gasto público se fija de acuerdo con la capacidad contributiva de cada persona<sup>66</sup>.

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora debió considerar que dicho parámetro comprendía una línea de investigación que **posiblemente arrojaría elementos** para sostener la suficiencia o insuficiencia de la capacidad económica de los aportantes o indicios respecto de la propiedad real de los bienes aportados, mas **no elementos concluyentes porque las deducciones constituyen un beneficio a favor de los contribuyentes en el sentido en el que pueden o no optar por solicitar el beneficio fiscal**.

Es así como el parámetro utilizado por la autoridad fiscal constituye una línea de investigación a agotar, la cual puede generar elementos para

---

Tratándose de la adquisición de combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres, el pago deberá efectuarse en la forma señalada en el párrafo anterior, aun cuando la contraprestación de dichas adquisiciones no exceda de \$2,000.00.

Las autoridades fiscales podrán liberar de la obligación de pagar las erogaciones a través de los medios establecidos en el primer párrafo de esta fracción, cuando las mismas se efectúen en poblaciones o en zonas rurales, sin servicios financieros.

Los pagos que se efectúen mediante cheque nominativo, deberán contener la clave en el registro federal de contribuyentes de quien lo expide, así como en el anverso de este la expresión "para abono en cuenta del beneficiario". (Énfasis añadido).

[CFF]

**“Artículo 29.** Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquéllas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo.

(...).”

**“Artículo 29-A.** Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este Código, deberán contener los siguientes requisitos:

(...)

<sup>66</sup> Primera Sala, SCJN, Jurisprudencia (administrativa) de rubro **DEDUCCIONES ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR SU INCORPORACIÓN EN EL DISEÑO NORMATIVO DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**. Tesis: 1a./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIII, febrero de 2011, pág. 170. Novena época.



analizar en un marco de un procedimiento de investigación, pero en ningún modo dichos elementos son concluyentes de la irregularidad.

Además, la autoridad responsable omitió considerar, como un hecho notorio, que la **realidad del país** refleja que la población se encuentra dividida respecto al **uso de los sistemas financieros institucionalizados**<sup>67</sup> y que el medio de pago predominante en nuestra sociedad en las transacciones más comunes es el efectivo<sup>68</sup>, sin que ello implique de forma automática que el dinero en efectivo o no bancarizado proviene de la comisión de delitos o de fuentes ilícitas.

Similar consideración ocurre con la formalidad en el desempeño de las actividades económicas, pues la economía informal entendida como las actividades que realizan los negocios no registrados ante las autoridades en la producción de bienes o servicios o como el trabajo que no cuenta con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales) representa el 22.5 % del producto interno bruto<sup>69</sup>.

Aunado a lo anterior, escapa de las atribuciones de la autoridad electoral la vigilancia respecto de las disposiciones fiscales, bajo el entendido de que la investigación y la determinación de un posible actuar irregular de los aportantes o de los proveedores sobre el esclarecimiento de los hechos –relacionados con su debido registro ante la autoridad fiscal, si sus ingresos son acordes con las actividades fiscales registradas y si los bienes fueron realmente pagados por los aportantes o por terceros– deberá ser determinado por las autoridades competentes. Lo anterior, porque dicho esclarecimiento escapa de las facultades del INE, en tanto que su función fiscalizadora se circunscribe a verificar la veracidad o falsedad del reporte y, en todo caso, la licitud de los recursos en términos de las disposiciones electorales que regulan quiénes pueden y quiénes están impedidos para realizar aportaciones a los sujetos obligados.

---

<sup>67</sup> Solo un **47 %** de la población tiene una cuenta de nómina, ahorro, pensión, cheques, de plazo fijo, de inversión o donde reciben apoyos de gobierno en algún banco o institución financiera y solamente un **31 %** de la población tiene un crédito formal, es decir, posee una tarjeta de crédito departamental o bancaria, un crédito de nómina, un crédito personal, un crédito automotriz, un crédito de vivienda, un crédito grupal o solidario en algún banco o institución financiera, no incluye a casas de empeño. Véase, INEGI y CNBV, Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018. Hallazgos. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/image/file/465849/Enif\\_20182.jpg](https://www.gob.mx/cms/uploads/image/file/465849/Enif_20182.jpg)

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Medición de la informalidad, cifras preliminares 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>

## SUP-RAP-51/2020

Por esas razones, es posible concluir que el agravio de la organización es **fundado** porque **la exigencia de la documentación adicional** a la organización ciudadana a fin de comprobar la capacidad económica de los aportantes y la propiedad real de los recursos aportados, **no se encuentra justificada** porque:

- No existía dicha regla de forma previa a la rendición de los informes mensuales.
- Con la emisión del requerimiento comprendido en el Oficio de errores y omisiones, la autoridad trasladó la carga de la prueba hacia la organización civil al aplicar implícitamente una presunción legal que no era aplicable; y
- Porque el pretendido fundamento jurídico para apoyar la solicitud de los comprobantes fiscales y los comprobantes de pago bancarizados corresponde a la materia de las deducciones fiscales y su presentación solo es exigible para los contribuyentes que opten por ejercer dicho beneficio fiscal.

Lo fundado del agravio se sostiene porque **los requisitos de comprobación** de las aportaciones en especie y **las reglas presuncionales** sobre la recepción de aportaciones de personas no identificadas **no pueden ser modificados por la autoridad fiscalizadora durante el proceso de revisión de los informes**, pues es necesario que, atendiendo al principio de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cambios en los supuestos normativos y su consecuencia jurídica deben ser conocidos de forma previa a la comisión de los hechos por los sujetos obligados por dichas normas<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Con apoyo en lo previsto en la jurisprudencia 7/2005 de rubro **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278. Dicha jurisprudencia en la parte medular sostiene que: “en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o



Además, en mi opinión, las reglas están sujetas al principio de jerarquía normativa y, en ese sentido, para el ejercicio de la facultad reglamentaria las autoridades facultadas en su creación deben detallar las hipótesis y los supuestos normativos legales necesarios para su aplicación, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron considerados en el ordenamiento legal. En esa línea, se requiere la existencia de un proceso de creación de normas generales en el que puedan los sujetos directos e indirectos de la fiscalización cuestionar su legalidad y constitucionalidad, como ocurrió con el proceso que concluyó con la emisión del Acuerdo INE/CG38/2019 mencionado<sup>71</sup>.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior de forma destacada ha estimado que las normas de carácter general emitidas por el Consejo General en ejercicio de su facultad reglamentaria –incluidas las de la materia de la fiscalización– requieren ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación con el propósito de que la población tenga conocimiento real de su existencia y pueda exigirse el cumplimiento por las autoridades en la materia electoral<sup>72</sup>.

#### **4. ¿Qué debió haber realizado la autoridad responsable?**

Desde mi perspectiva, la autoridad responsable **debió ordenar el inicio de un procedimiento oficioso** a fin de ejercer sus facultades de comprobación e investigación de **forma plena y exhaustiva**. Ello, porque debió extender la revisión hacia un procedimiento oficioso en el que desplegara sus facultades de vigilancia, comprobación y verificación de forma completa.

---

prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos”.

<sup>71</sup> Dicho acuerdo fue sujeto a análisis de esta Sala Superior mediante el SUP-JDC-36/2019 interpuesto por Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C. En dicho expediente fue alegaba la inconstitucionalidad de la disposición normativa que estableció que **las organizaciones de ciudadanos tenían prohibida la recepción de aportaciones provenientes de personas físicas con actividad empresarial**. Esta Sala Superior **confirmó** el acuerdo impugnado respecto de la materia de la impugnación.

<sup>72</sup> Criterio sostenido al resolver el SUP-JDC-547/2017 y acumulados.

## SUP-RAP-51/2020

Como la propia autoridad reconoce, al revisar los informes mensuales presentados por la organización civil, advirtió la existencia de elementos que guardan relación directa con la fiscalización de los recursos reportados pero que no le permiten “[estar] en condiciones reales de conocer cuál fue el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo en revisión de los recursos, de tal manera que no existe certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos referidos”.

Asimismo, durante la revisión de dichos informes, la autoridad fiscalizadora realizó confirmaciones con algunas de las personas aportantes de los bienes y servicios recibidos por la organización civil, incluso les requirió la información necesaria respecto de su capacidad económica.

Ante estas circunstancias y en términos del artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, **la autoridad está facultada para investigar y llegar a una determinación a través de un procedimiento oficioso válidamente**<sup>73</sup>.

En casos específicos, los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización *como son los procedimientos oficiosos son complementarios al procedimiento administrativo de revisión de informes*, en la medida que los hechos y las conductas constitutivas de una supuesta irregularidad a investigar y, en su caso, sancionar, se originan de la comprobación de lo reportado e informado por el sujeto obligado.

Por estas razones, considero que debe revocarse este asunto, pero para el efecto de que **la autoridad responsable inicie un procedimiento oficioso** a fin de que se encuentre en condiciones reales de conocer cuál fue el origen de los recursos que beneficiaron a la organización durante el periodo en revisión de los recursos, sin que ello limite o restrinja de manera irreparable el ejercicio de los derechos de la organización civil<sup>74</sup>,

---

<sup>73</sup> Criterio sostenido al resolver, entre otros asuntos, el SUP-RAP-62/2018 y SUP-RAP-150/2019.

<sup>74</sup> De acuerdo con lo previsto en la jurisprudencia 1/2010 de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.



además que ha sido criterio reiterado que no es un acto que afecte la esfera de derechos de la persona sujeta a investigación<sup>75</sup>.

Finalmente, también considero que la autoridad fiscalizadora debió agotar otras líneas de investigación, de entre ellas, el estudio de la presencia de retiros en efectivo y de pagos en tarjetas de crédito en los estados de cuenta.

En ese sentido destaco **que dicho procedimiento deberá observar el principio de exhaustividad** que predomina en este tipo de procedimientos administrativos.

Al respecto, **la UTF cuenta con amplias facultades de investigación sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos** derivados del financiamiento privado de las organizaciones civiles que pretenden obtener su registro como partidos políticos nacionales, con el objeto de verificar, vigilar y transparentar todas las actividades relacionadas con dicho actuar.

Así, con base en el principio de exhaustividad que rige a la actuación de la autoridad fiscalizadora, debe realizar todas las indagatorias que sean necesarias y útiles para allegarse de información que le permita detectar irregularidades en el manejo de los recursos de los sujetos obligados<sup>76</sup>.

De conformidad con el artículo 36 del Reglamento de Procedimientos, la UTF tiene la facultad de solicitar toda la información y documentación necesaria para su investigación a las personas físicas y morales, lo cual incluye a los sujetos obligados, así como a diversas autoridades.

Evidentemente los requerimientos que realice la autoridad fiscalizadora deberán respetar en todo momento los derechos y las garantías de los requeridos, quienes están obligados a responder en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

Asimismo, conviene recordar que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de

---

<sup>75</sup> Criterio sostenido al resolver los expedientes SUP-RAP-207/2016; SUP-RAP-47/2017, SUP-RAP-62/2018 y SUP-RAP-150/2019.

<sup>76</sup> Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-180/2017.

## **SUP-RAP-51/2020**

elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>77</sup>.

Consecuentemente, los efectos que deben prevalecer en la ejecutoria, respecto de las aportaciones en especie no identificadas, son los siguientes:

- Revocar la conclusión 10 y dejar sin efectos la comisión de la irregularidad consistente en la recepción de aportaciones de personas no identificadas y la imposición de su sanción.
- Ordenar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador oficioso, con la finalidad de que la materia de observación sea investigada de forma completa y exhaustiva.
- Dejar sin efectos las consecuencias jurídicas derivadas de esta conclusión sancionatoria.

Con base en todo lo razonado, considero que si bien es correcto revocar la resolución dictada por la autoridad responsable, la revocación no debe ser lisa y llana, sino para el efecto de que la autoridad responsable despliegue sus facultades de investigación e indague sobre el origen de las aportaciones tomando como base las pruebas con las que cuenta y las que conforme con sus atribuciones ordene desahogar, a fin de contar con elementos suficientes para que determine lo que en Derecho corresponda.

### ***Comprobación de ingresos conclusiones C2 y C9***

Respecto a este apartado no comparto el sentido de la mayoría, pues considero que no le asiste la razón a la organización, porque parte de una premisa errónea al señalar que la autoridad responsable debía valorar los escritos presentados en alcance a su respuesta al oficio de errores y omisiones.

En mi opinión, estos escritos de alcance no fueron oportunos, por ende, la autoridad responsable no estaba obligada a pronunciarse sobre ellos, máxime que la organización estuvo en

---

<sup>77</sup> Jurisprudencia de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Volumen 1, páginas 501 y 502.



posibilidad de entregar la documentación en tiempo y forma mediante el escrito de respuesta FSMX/0208/2020.

De conformidad con el acuerdo INE/CG97/2020, la fecha de vencimiento para dar respuesta al oficio de errores y omisiones mediante el cual se hizo de conocimiento a la organización las observaciones relacionadas con la comprobación de gastos (conclusiones C2 y C9) materia de análisis, fue el **treinta de junio**. En esta misma fecha la organización FSM presentó la respuesta correspondiente mediante el escrito FSMX/0208/2020.

Notificación del último oficio de errores y omisiones (febrero 2020)	Respuesta al último oficio de errores y omisiones
Martes 16 de junio de 2020	Martes 30 de junio de 2020

El escrito de alcance FSXM/0211/2020 mediante el cual presuntamente presentó la organización documentación que comprobaba los ingresos de la conclusión C2, tiene como fecha de presentación ante la responsable el **seis de julio**, en tanto que el escrito de alcance relacionado con la conclusión C9, tiene fecha **veintiuno de agosto**, por lo que es claro que ambos escritos se presentaron fuera del plazo correspondiente para solventar las observaciones realizadas por la autoridad responsable.

Por ejemplo, el escrito mediante el cual la organización pretendió solventar la observación de la conclusión 9 correspondiente a la asamblea de Yucatán se presentó el día que el Consejo General del INE aprobó el Dictamen consolidado y resolución de los informes mensuales de ingresos y gastos.

Al respecto, la normativa establece que una vez que se cumpla la fecha límite para la presentación de los informes, la autoridad los revisará, y si durante la revisión se advierte la existencia de

errores u omisiones, el órgano fiscalizador lo notificará al sujeto obligado que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días presente la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes para cada uno de los periodos en revisión<sup>78</sup>. En mi opinión, este plazo debe considerarse como improrrogable<sup>79</sup>, pues la temporalidad en materia de fiscalización trasciende a la necesidad de cumplir con las etapas que integran el proceso de revisión de los informes de ingresos y gastos las cuales deben ser fatales.

Considero que la omisión de la presentación de la documentación en el plazo establecido no es una falta subsanable pues los escritos de alcance no significan una extensión de los plazos fatales durante la revisión de los informes.

Por estas razones considero que las conclusiones sancionatorias debieron confirmarse.

### **Conclusión**

Es por estas razones que emito el presente voto particular, pues no comparto el sentido de la decisión de la mayoría, ya que no existen elementos suficientes para determinar la existencia de aportaciones en especie no identificadas y como consecuencia de ello debe revocarse la decisión de la responsable para el efecto de que se inicie un procedimiento administrativo sancionador oficioso y se realicen las investigaciones conducentes y determine lo que en Derecho corresponda; y, por otra parte, debe advertirse que los escritos de alcance en la comprobación de ingresos en dos conclusiones sancionatorias se presentaron fuera del plazo establecido para su análisis.

---

<sup>78</sup> De conformidad con el artículo 291, numeral 4, inciso d), del Reglamento de Fiscalización establece que la UTF otorgará un plazo de diez días hábiles a efecto de que las organizaciones de ciudadanos presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.

<sup>79</sup> Similar criterio consideró la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-26/2016 y SUP-RAP-366/2016.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

---

**SUP-RAP-51/2020**

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 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.