



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-54/2020

ACTORA: REDES SOCIALES
PROGRESISTAS, A. C.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** INDALFER INFANTE
GONZALES.

SECRETARIOS: RODRIGO ESCOBAR
GARDUÑO, RODRIGO QUEZADA GONCEN
Y MAURICIO IVÁN DEL TORO HUERTA

Ciudad de México a catorce de octubre de dos mil veinte

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la conclusión 4.7-C4 y **revocar** la diversa conclusión 4.7-C10, ambas contenidas en la resolución **INE/CG196/2020** y el dictamen consolidado **INE/CG193/2020**, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria celebrada el veintiuno de agosto de dos mil veinte, relativos a 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.**

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	5
4. ESTUDIO DE FONDO.....	6
4.1. Conclusiones impugnadas	6
4.2. Análisis de los agravios.....	7
4.2.1. Conclusión 4: omisión en el reporte de gastos	7
<i>Decisión</i>	8
5.2.2. Conclusión 10: aportaciones en especie de personas no identificadas	13
<i>Decisión</i>	19
<i>i. Cuestión previa ¿de dónde surgió la conclusión impugnada?</i>	19
<i>ii. ¿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?</i>	96
<i>iii. La autoridad fijó incorrectamente las reglas de la carga de la prueba como consecuencia del cambio de regla</i>	104
<i>iv. 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</i>	113
<i>v. ¿Qué debió haber realizado la autoridad responsable?</i>	123
6. EFECTOS.....	50
7. RESOLUTIVOS	50

GLOSARIO

Actos impugnados:

Dictamen Consolidado y Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en 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, identificados con número INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020



CFF:	Código Fiscal de la Federación
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNBV:	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Organización civil, OC o RSP:	Organización de ciudadanos que presentó solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional, Redes Sociales Progresistas, A.C.
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

I. ANTECEDENTES

SUP-RAP-54/2020

- 1 **Dictamen consolidado y resolución.** En la sesión extraordinaria celebrada el veintiuno de agosto de dos mil veinte¹, el Consejo General aprobó los actos impugnados.
- 2 **Demanda.** El primero de septiembre, José Fernando González Sánchez, en su carácter de representante legal y presidente de Redes Sociales Progresistas, interpuso el presente recurso de apelación.
- 3 **Turno.** El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-54/2020 y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- 4 **Requerimiento de información.** El trece de septiembre, el magistrado instructor requirió al secretario ejecutivo del INE para que proporcionara diversa información necesaria para la sustanciación del medio de impugnación identificado al rubro, quien proporcionó lo solicitado al día siguiente y lo remitió por medio electrónico el día quince de septiembre.
- 5 **Radicación, admisión y cierre de Instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y determinó cerrar la instrucción del presente medio de impugnación.
- 6 **Engrose de la resolución.** Presentado el proyecto de sentencia por el Magistrado Instructor al Pleno de la Sala Superior, por decisión mayoritaria, se determinó modificar los efectos de la sentencia recayendo la realización del engrose al Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

II. COMPETENCIA

- 7 Esta Sala Superior es competente para conocer el presente asunto, en virtud de que se trata de un recurso de apelación promovido por una organización civil que presentó una solicitud formal para constituirse como partido político nacional a fin de controvertir una resolución del Consejo

¹ En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil veinte, salvo precisión en contrario.



General relacionada con la revisión de sus informes mensuales de ingresos y egresos que presentó por el periodo de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte.

- 8 Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

III. PROCEDENCIA

- 9 El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:
 - 10 **Forma.** La demanda fue presentada por el actor ante la autoridad señalada como responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante de la organización civil que promueve el recurso, el domicilio para recibir notificaciones, se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que basan sus impugnaciones, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.
 - 11 **Oportunidad.** El escrito de demandas fue presentado el primero de septiembre, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.
 - 12 Si bien los actos impugnados fueron aprobados el veintiuno de agosto, el actor refiere que le fueron notificados vía correo electrónico hasta el veintiséis siguiente², sin que la autoridad responsable controvierta dicha afirmación.

² Véase, escrito de demanda pág. 2.

- 13 Por tanto, el plazo de cuatro días previsto para la presentación oportuna del medio de impugnación transcurrió del veintisiete de agosto al primero de septiembre, al descontar los sábados y domingos dado que durante ese periodo no había dado inicio aún el proceso electoral federal.
- 14 **Legitimación y personería.** El recurso de apelación lo interpone una organización civil que se registró formalmente para obtener su registro como partido político nacional, por conducto de su representante, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
- 15 **Interés jurídico.** Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral, a través de la cual se imponen sanciones a RSP como sujeto obligado en materia de fiscalización.
- 16 **Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir los actos impugnados y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

IV. ESTUDIO DE FONDO

Conclusiones impugnadas

- 17 Se precisa que, en el escrito de demanda, el actor controvierte los actos impugnados únicamente respecto de las **conclusiones 4 y 10**, por lo que el presente medio de impugnación se limitará al análisis de éstas en los términos de los agravios planteados.
- 18 De la revisión al apartado 4.7, incisos b) y c) de la Resolución impugnada, se desprende que la autoridad responsable sancionó al actor por la comisión de las siguientes faltas de carácter sustancial:

Conclusión	Monto involucrado	Sanción
4.7-C4. "El sujeto obligado omitió reportar gastos de diversos conceptos tales como; honorarios,	\$573,454.60	5,000 UMA \$422,450.00



servicios para evento y otros por \$573,454.60”		
4.7-C10. “La OC recibió aportaciones de personas no identificadas por \$5,057,142.84”	\$5,057,142.84	5,000 UMA \$422,450.00

Análisis de los agravios

Conclusión 4: omisión en el reporte de gastos

- 19 La autoridad responsable determinó sancionar a la actora por omitir reportar en los informes mensuales los gastos relacionados con el proceso de registro como partido político nacional, particularmente, por la recepción de bienes y servicios amparados en comprobantes fiscales por un monto de \$573,454.60 (quinientos setenta y tres mil pesos, cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos 60/100 m.n.).
- 20 Esencialmente, RSP alega que, contrario a lo afirmado por la responsable, la emisión de los comprobantes fiscales a su favor no le genera un beneficio que deba reportarse y, en ese sentido, solicita a esta Sala Superior que en plenitud de jurisdicción revoque la irregularidad y su sanción.
- 21 La actora señala que los argumentos de la autoridad son ambiguos y dogmáticos y adolecen de una debida fundamentación y motivación, pues, aunque reconoce la referencia a diversas disposiciones legales, considera que estas no le son aplicables o que se omite valorar de forma dolosa que los comprobantes fiscales deben señalar la forma en la que se realizó el pago en términos del artículo 29-A del CFF.
- 22 También, la actora estima que no estaba obligada a aportar los elementos de prueba con los que demostrara que no solicitó los comprobantes ni que realizó el pago con recursos propios pues, estima, la autoridad debió indagar qué persona hizo los pagos y no obligarle a probar un hecho negativo. Por ejemplo, para la actora, la autoridad debió investigar quién realizó una protocolización de una escritura y por qué circunstancia se pagó; o qué evento fue el que supuestamente se realizó.

Decisión

- 23 Esta Sala Superior estima que los agravios expuestos por la actora son **infundados** porque durante la revisión de los informes de ingresos y gastos, le correspondía a RSP como sujeto obligado informar y documentar la totalidad de sus ingresos y gastos, además, porque la autoridad responsable sí fundó y motivó el por qué generó la observación y concluyó la irregularidad.
- 24 Por otro lado, son **inoperantes** los planteamientos relacionados con el actuar doloso de la autoridad al omitir considerar que los comprobantes fiscales carecían del señalamiento de la forma de pago del bien y servicio supuestamente contemplado.
- 25 La autoridad responsable al emitir el dictamen consolidado señaló que, de la información proporcionada por el SAT se identificaron diez comprobantes fiscales “vigentes” emitidos por diversos contribuyentes a favor de RSP, sin embargo, advirtió que no fueron reportados por la organización en sus informes mensuales de ingresos y gastos. Dichos gastos son los siguientes³:

Cons.	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Concepto
1	11AB0F6C-D85D-4151-BA79-36ACCAF87B4E	06/05/2019	\$1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
2	44E22046-FFD6-4548-8F98-85C80BA0A9A0	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
3	71E51439-1525-45EB-B035-8CAD3444BB14	27/04/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
4	B7936A43-10AE-4DCD-A82E-29D25DBC3501	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
5	D2E38DDE-46BD-42BF-8C1D-D9B3B09984FF	06/05/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
6	DCBEDC2F-38F4-469D-A8A4-884EF8C70268	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
7	E6509707-D157-4F25-B2C1-880424D4B74B	06/05/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
8	EF437FD0-3CF6-40A2-B68D-17C3C99E7BF2	22/04/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
9	F13CFBEA-9972-442E-BFEF-F9E283C97C14	27/03/2019	526,084.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	SERVICIOS PARA EVENTO
10	14607857-B651-5F42-810A-8CD2EAE41C65	23/10/2019	8,580.00	VIBC591008P98	RSP181226MN5	Honorarios (Exp.19/5/1560 Esc.102255 PROTOCOLIZACION)
	Total		\$573,454.60			

- 26 RSP durante el procedimiento de revisión de dichos informes, manifestó que los gastos no fueron reportados porque no correspondían con la organización y desconoció el contenido y los servicios o bienes que ampararon cada uno de los comprobantes fiscales, los cuales afirmó que

³ Ello, se hizo de conocimiento de RSP en el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4622/2020 con fecha de vencimiento dieciséis de julio.



no fueron pagados por la organización como se podía verificar en los estados de cuenta y en la contabilidad.

27 De forma destacada, RSP afirmó que:

*“(...) nosotros no recibimos esos servicios o bienes que amparan dichos comprobantes fiscales por lo que **iniciaremos la cancelación correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria** en términos de lo que señala el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación. Adjuntamos escrito que **se presentará ante el SAT “Observación 5 Anexo 1. Pdf.”** (Énfasis añadido).*

A pesar de ello, la responsable concluyó que:

“La respuesta del sujeto obligado [emitida al oficio de errores y omisiones], se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando manifestó que los gastos que le fueron observados no fueron pagados de su cuenta bancaria, razón por la cual, no están registrados en su contabilidad, también es cierto que se debe realizar el pago, para que sea expedido el comprobante, asimismo, los gastos observados beneficiaron a su organización, por lo debieron de ser reportados en sus informes mensuales de ingresos y gastos. Es responsabilidad de la OC controlar quien maneja su información fiscal como el RFC, asimismo, los sistemas del SAT permiten identificar los comprobantes que les son emitidos para tomar acciones al respecto.

En ese sentido, el Reglamento de Fiscalización señala que ‘los gastos deben registrarse cuando ocurren’ (Art. 18, numeral 1), además de que los sujetos obligados deben reconocer en forma total las transacciones realizadas que representen pagos de efectivo (Art. 33, numeral 1, inciso a) y b)); ahora bien, el artículo 126 del mismo Reglamento de Fiscalización señala que cada pago realizado, deberá estar plenamente identificado con la o las operaciones que le dieron origen, los comprobantes respectivos y sus pólizas de registro contable; y el artículo 127 indica que los egresos deben registrarse y estar soportados con la documentación soporte original a nombre del sujeto obligado; en concordancia con los anterior, la NIF A4 establece que la información es confiable cuando, entre otros aspectos, se puede verificar, es decir, cuando puede comprobarse y validarse; en este caso, el sujeto obligado no aportó elementos de prueba que permitieran a la autoridad validar que efectivamente la organización no solicitó los comprobantes y que los mismos no fueron pagados con recursos propios. Por otro lado, el artículo 86, fracción II, párrafo tercero de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la obligación para las personas morales con fines no lucrativos, recabar los comprobantes fiscales que acrediten las erogaciones que efectúen;

en ese mismo sentido, el artículo 33, apartado A, fracción VIII del Reglamento del Código Fiscal de la Federación señala que los documentos que integran la contabilidad son, entre otros, la documentación e información de los registros de todas las operaciones, actos o actividades, los cuales deberán asentarse conforme a los sistemas de control y verificación internos necesarios. En ese sentido las organizaciones ciudadanas tienen la obligación de realizar los registros contables, así como la carga de la documentación soporte de las mismas, así como la vigilancia y administración de sus datos fiscales para la expedición de facturas que representen gastos a nombre y cuenta de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37, 37 bis, 38, 39 numerales 3, inciso m) y 6 del Reglamento de Fiscalización, en relación con los artículos 28, 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

*Por lo anterior, la observación **no quedó atendida**, por de \$573,454.60.*

En consecuencia, la OC omitió registrar gastos de 10 CFDI emitidos que beneficiaron la celebración de asambleas, toda vez que los conceptos fueron por servicios para eventos, honorarios y otros por un importe de \$573,454.60.”

- 28 Como se observa, la autoridad responsable determinó que la actora omitió registrar gastos en diez comprobantes fiscales digitales que beneficiaron la celebración de asambleas, puesto que, de la información proporcionada por la autoridad hacendaria, se identificó la emisión a su favor.
- 29 En ese sentido, la autoridad responsable estimó que los bienes y servicios comprendidos en los comprobantes fiscales le representaron un beneficio a la organización pues, aunque RSP desconoció haberlos recibido y afirmó que realizaría el trámite respectivo ante la autoridad hacendaria, no presentó los documentos con los cuales se deslindara de la emisión de los comprobantes fiscales a su nombre.
- 30 Al respecto, esta Sala Superior considera que los sujetos obligados en materia de fiscalización tienen **obligación de registrar contablemente sus operaciones y llevar el control de la documentación que los respaldan**. De ello, en la presente conclusión, dentro del marco de acciones que deben realizar para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, el sujeto obligado tiene el deber de comprobar que no



realizó el gasto detectado por la autoridad fiscalizadora durante los procesos de revisión de informes.

- 31 La Sala Superior ha sostenido que **el proceso de revisión** de los informes de ingresos y gastos tiene una **naturaleza compleja** y se funda en lo informado por los sujetos obligados conforme a sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en el cual, si bien la autoridad fiscalizadora puede realizar las visitas de verificación a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado, lo cierto es que su función durante la revisión de los informes se centra en la comprobación⁴.
- 32 En ese entendido, la autoridad fiscalizadora está obligada a revisar y analizar con exhaustividad y objetividad la veracidad de lo reportado e informado por los sujetos obligados, para lo cual puede ejercer sus facultades de comprobación a través de solicitudes de información con las autoridades hacendarias, a efecto de conciliar la totalidad de gastos reportados a nombre de RSP.
- 33 Ante este contexto, fue correcta la determinación de la autoridad fiscalizadora de concluir que los bienes y servicios amparados en los comprobantes fiscales digitales comprendieron un beneficio para la organización civil pues era claro que fueron expedidos a su favor y se encontraban vigentes.
- 34 Lo anterior porque RSP estaba obligada a cumplir con su deber de garante y ejercer el debido control de sus operaciones⁵ y, en el caso, contaba con la posibilidad de desvirtuar la observación de la autoridad fiscalizadora sin que ello constituyera una carga desproporcionada pues los contribuyentes pueden consultar y recuperar los comprobantes fiscales que emiten y reciben y, de estimarlo, pueden gestionar su cancelación en

⁴ En lo aplicable, SUP-RAP-687/2017 y SUP-RAP-59/2018.

⁵ Esta Sala Superior ha determinado que las organizaciones de ciudadanos tienen el deber de vigilar la conducta de las actividades llevadas a cabo por personas allegadas a tales organizaciones mediante la previsión, control y supervisión. Véase, SUP-RAP-247/2014.

términos del penúltimo párrafo del artículo 29-A, penúltimo párrafo del CFF⁶.

- 35 De ahí lo **infundado** del agravio pues RSP tenía la obligación de presentar la documentación que le permitiera a la autoridad electoral comprobar la veracidad de lo reportado y, en cualquier caso, el sujeto obligado en materia de fiscalización debió presentar las pruebas con las que demostrara que los comprobantes fiscales –origen de la observación– no se encontraban vigentes derivado de que el bien o servicio no fue contratado o recibido para llevar a cabo las actividades de RSP.
- 36 Finalmente, son **inoperantes** los planteamientos de la actora en los que señala que la autoridad de forma dolosa pasó por alto que de acuerdo con el artículo 29-A del CFF los comprobantes fiscales deben señalar la forma en la que se realizó el pago y, en ese sentido, que los comprobantes observados carecían de dicho requisito.
- 37 Lo anterior, porque dichos planteamientos son apreciaciones subjetivas y porque, además, no fueron presentados ante la autoridad fiscalizadora al momento de responder el oficio de errores y omisiones en el que hizo la observación que concluyó con la sanción.
- 38 Esta Sala Superior ha sostenido que la respuesta al oficio de errores y omisiones es el momento procesal oportuno para hacer valer sus alegaciones, por lo que, de no haber presentado respuesta o haber omitido proporcionar los elementos idóneos para desvirtuar la observación de la autoridad fiscalizadora, su defensa ante la autoridad judicial es inviable, pues está imposibilitada a analizar cuestiones que no se hicieron valer con la oportunidad debida⁷.

⁶ Similar al criterio al sostenido en el SUP-RAP-247/2014.

⁷ Criterio sostenido al resolver, de entre otros, los asuntos SUP-RAP-145/2017, SUP-RAP-199/2017, SUP-RAP-279/2018 y SUP-RAP-328/2018.



Conclusión 10: aportaciones en especie de personas no identificadas

- 39 La autoridad responsable determinó sancionar a la parte actora por la recepción de aportaciones provenientes de personas no identificadas por un monto de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.). En consideración de la autoridad responsable, la actora transgredió lo previsto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento⁸.

De forma general, la actora cuestiona la determinación de la responsable y estima que vulnera los principios que rigen la materia electoral.

- 40 La actora estima que la disposición normativa prevista en el artículo 55 de la Ley de Partidos no es aplicable a las organizaciones civiles en proceso de obtención de su registro como partido, como es el caso de RSP, por lo que no se le puede dar la calidad de ente público. En ese sentido, alega que la autoridad cometió una inconsistencia al fundar la conclusión en dicho precepto normativo y en aludir al artículo 119 del Reglamento cuando sí lo observó, por tanto, sostiene que la autoridad incurrió en una **indebida fundamentación**.

⁸ Dichas disposiciones señalan:

“[Ley de Partidos]

Artículo 55.

1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.”

“[Reglamento]

Artículo 121.

Entes impedidos para realizar aportaciones

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

(...)

I) Personas no identificadas.

(...)”.

- 41 También, de forma relevante⁹, la actora cuestiona el apartado identificado como “materia fiscal” y señala que “en un hecho que vulneró el procedimiento de fiscalización” le fue notificado el oficio INE/UTF/DA/5628/2020 firmado por el encargado de despacho de la UTC bajo la justificación de garantizar el derecho de audiencia de RSP y a fin de proporcionarles la información de la CNBV y del SAT.
- 42 En dicho oficio se expusieron consideraciones para sostener que los aportantes no efectuaron el pago de los bienes y servicios aportados por 114 personas por un monto total de \$7,625,070.09 (siete millones seiscientos veinticinco mil setenta pesos 09/100 m.n.).
- 43 La actora señala que, para la autoridad, las operaciones entre los aportantes y proveedores se rige por las normas en materia fiscal, esto es, por las disposiciones de la LISR, cuyo artículo 27, fracción III dispone que todos los gastos superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) para ser deducibles deben estar amparados en comprobantes fiscales y comprobar el pago por mecanismos bancarizados.
- 44 La actora refiere que a pesar de que sostuvo cuáles eran los motivos por los que consideraba que la observación se apartaba de los cauces legales, la autoridad realizó la observación, pero por 77 aportantes y por un monto total de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.). Dicha disminución, para la actora, fue producto de las inconsistencias que hizo valer y para ello no fue necesario proporcionar un solo documento.
- 45 La actora señala que con el oficio INE/UTF/DA/5628/2020 le fueron requeridos: *i)* el comprobante de pago de los aportantes que contrataron el servicio y *ii)* el comprobante fiscal digital que expidió el proveedor a cada

⁹ Lo anterior, porque la actora refiere que en el contenido de los apartados denominados “fortalecimiento de los procedimientos de fiscalización”, “requerimiento a autoridades financieras, fiscales y económicas” y “registro de operaciones conforme a las normas de información financiera”, la autoridad responsable no hace referencia alguna respecto a la materia de la conclusión sancionatoria. Véase el escrito de demanda, págs. 22 y 23.



aportante, sin que exista fundamento legal para la solicitud, pues RSP afirma que reportó todas las aportaciones que recibió.

- 46 Para la actora, aunque la autoridad señaló que con dicho oficio no le requirió información adicional a la prevista tanto en el Reglamento como en el acuerdo respectivo, en su opinión, ello es contradictorio pues en el oficio le fueron requeridos *“los elementos probatorios suficientes para acreditar su dicho”*.
- 47 La actora sostiene que dichos requerimientos vulneran el principio de legalidad y la facultad reglamentaria porque en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento se establece que todos los ingresos deben sustentarse de acuerdo con lo que dispongan las leyes de la materia y el Reglamento de fiscalización y, en ese sentido, los artículos 107 y 119 del Reglamento no establecen que deban presentarse los comprobantes ni que las organizaciones civiles deban respaldar las aportaciones que recibieron en especie.
- 48 Para la actora, la exigencia que se impuso se aparta de los cauces legales y vulnera el principio de legalidad y subordinación jerárquica porque se excedió en sus atribuciones y se apartó de lo previsto en las leyes y en el Acuerdo INE/CG38/2019, pues para el reporte de las aportaciones en especie solo se exigió el cumplimiento de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento.
- 49 La actora expone que, a sabiendas de que no era exigible documentación adicional, la autoridad responsable justificó su determinación afirmando que, si RSP *“decidió acudir a los aportantes y que éstos faciliten documentación, resulta adecuado realizar el análisis de dichas documentales”* lo que es ilógico y contradictorio con lo solicitado en el oficio.
- 50 Para sostener la ilegalidad del oficio INE/UTF/DA/5628/2020, la actora señala que cumplió a cabalidad con la comprobación de las 881 aportaciones que recibió y en ninguno de los once oficios de errores y

omisiones se observó la conducta de *“aportaciones de personas no identificadas”* pues si bien hizo de su conocimiento que había requerido información a la CNBV no indicó el objeto de la solicitud respecto de los aportantes.

- 51 Respecto del apartado *“ausencia de elementos de convicción por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización”* RSP precisa que la observación del oficio consistió en que de *“114 aportantes del Anexo 1 y 1.1. por \$7,625,070.09, de la verificación a sus cargos bancarios se observa que no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización”*.
- 52 Al respecto, la actora señala que en la respuesta al oficio de errores y omisiones planteó que existían inconsistencias en el archivo de Excel adjunto al oficio como soporte de la observación, sin que se presentara una sola prueba documental que soportara la presunta infracción por la cual la autoridad determinó que solo recibió 77 aportaciones de personas no identificadas.
- 53 Así, sostiene que la información proporcionada por la CNBV contenía inconsistencias en los datos presentados, pero precisa, que su cuestionamiento no se limitó a demostrar la alteración de la información sino a la ausencia de obligación de RSP de presentar documentación que comprobara el origen de los recursos de las aportaciones pues ello correspondía a la UTF.
- 54 Sobre el apartado *“la autoridad tiene la obligación de probar su dicho”* RSP cuestiona que la valoración probatoria se haya ajustado a lo previsto en el artículo 462 de la Ley de Instituciones porque la UTF no realizó un análisis objetivo de la información proporcionada por la CNBV, máxime que los aportantes no son sujetos obligados en términos de la legislación electoral.
- 55 La actora expone que la autoridad se limitó a entregar un archivo de Excel sin proporcionar la información suministrada por las instancias fiscales y financieras por lo que la UTF partió de la premisa errónea de que la carga



de la prueba le correspondía al sujeto obligado, pues estaba fuera de su esfera demostrar que la información proporcionada por el SAT y la CNBV era la misma que la de la hoja de cálculo, ya que la información nunca se proporcionó.

- 56 En el apartado “*no se proporcionó el nombre de las personas aportantes con la finalidad de que esta organización conociera y pudiera identificar los datos de quien o quienes se había solicitado la información*” RSP niega que haya desconocido la identidad de los aportantes, sino la identidad de los proveedores, esto, al exigírsele documentación adicional consistente en los comprobantes fiscales que supuestamente se debieron expedir por los proveedores a los aportantes.
- 57 Además, señala que de forma dolosa la UTF en un primer momento proporcionó la información de cuatro años y finalmente concluyó con la información bancaria de los aportantes por los dos últimos años. Finalmente, señala que la autoridad solo hizo referencia a los aportantes en números arábigos.
- 58 Por otra parte, la actora alega que la autoridad incumplió con el principio de exhaustividad porque no se pronunció respecto de todos sus planteamientos, principalmente, el relacionado con la inaplicabilidad del artículo 27, fracción II de la LISR porque:
1. Se ubica en el título de “*las personas morales*” y los aportantes son personas físicas.
 2. Aunque el artículo fuera aplicable a personas físicas, su contenido corresponde a deducciones, esto es, la posibilidad de considerar una deducción en los ingresos y de la base gravable.
 3. Toda deducción autorizada consiste en que sea estrictamente indispensable para la obtención de ingresos, cuestión que no ocurrió, pues las aportaciones no fueron realizadas para los fines de la actividad de los aportantes, sino que se ubicaron en el marco del ejercicio de su derecho a asociación en materia político-

electoral por lo que no resulta exigible bancarizar el pago de bienes y servicios superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.).

- 59 Finalmente, la actora afirma que la UTF se condujo de forma dolosa pues sin metodología sustentó la observación cuando los datos erróneos provenían de la información que proporcionó. Según la actora, la autoridad verificó la existencia de los comprobantes fiscales emitidos a favor de los aportantes e indagó en sus estados de cuenta para identificar que se hubiera realizado el pago al proveedor sin que exista asidero jurídico suficiente para ese proceder.
- 60 La actora estima que la autoridad partió de una premisa incorrecta, pues no todas las operaciones entre particulares están bancarizadas ni amparadas en comprobantes fiscales, tal como se sustenta en la Encuesta Nacional Financiera del año dos mil dieciocho.
- 61 Por último, sostiene que la autoridad está revocando su propia determinación porque no observó la posible irregularidad en los oficios de errores y omisiones.
- 62 Según la lectura de la actora, la UTF consideró que las operaciones mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) eran “relevantes” sin justificar el por qué consideró dicha cantidad.
- 63 Además, expresa que la autoridad omitió considerar otros productos financieros con los que se pudo realizar el pago o el propio efectivo y que, el monto del bien aportado corresponde con el “valor razonable”, no necesariamente con el monto de lo efectivamente pagado.
- 64 Aunado a lo anterior, la actora alega que el criterio utilizado por la autoridad para verificar las aportaciones no fue utilizado para los partidos políticos como se observa en el Dictamen consolidado correspondiente al proceso electoral local ordinario 2019-2020, para el estado de Coahuila.



Decisión

- 65 Esta Sala Superior, por cuestión de método, analizará los planteamientos de la parte actora en temáticas¹⁰.
- 66 En un primer lugar, estudiarán el supuesto actuar irregular al emitir el oficio INE/UTF/DA/5628/2020.
- 67 Posteriormente, se analizarán los alegatos sobre una indebida fundamentación y motivación. En esta temática serán estudiados los planteamientos sobre el supuesto cambio en las reglas del registro y sobre la comprobación de las aportaciones en especie, así como los cuestionamientos sobre la carga probatoria.
- 68 En consecuencia, se determinará cuáles son las reglas para el reporte y la debida comprobación de las aportaciones en especie por parte de las organizaciones de ciudadanos; así como los alcances de la autoridad responsable para la verificación y comprobación del origen de los recursos que ingresan a las finanzas de los sujetos obligados en cumplimiento a los principios de legalidad, certeza y transparencia.
- 69 Finalmente, esta Sala Superior se pronunciará sobre si, en el caso concreto, la autoridad responsable debió cumplir con el principio de exhaustividad para identificar el origen de los recursos con los que se pagaron las aportaciones.

i. Cuestión previa

- 70 Esta Sala Superior observa que la UTF emitió un total de once oficios de errores y omisiones correspondientes al periodo fiscalizado de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte.

¹⁰ 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, págs. 5 y 6.

- 71 En dichos oficios, tal como sostiene la parte actora, la UTF no observó alguna posible comisión de irregularidades por concepto de la recepción de aportaciones en especie de personas no identificadas¹¹.
- 72 De hecho, mediante el oficio INE/UTF/DA/11812/19 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de octubre de dos mil diecinueve, la UTF informó a RSP que estaba en espera de la confirmación de los aportantes que proporcionaron bienes en especie a la organización y respecto de la circularización con Francisco Armando Domínguez Rivas únicamente se observó a RSP la discrepancia entre las cifras reportas y la información proporcionada por él.
- 73 La observación en dicho oficio de errores y omisiones consistió en la falta de claridad respecto del monto de lo aportado, la cual se calificó como atendida por lo que, en un primer momento, no fue motivo de infracción. No obstante, la autoridad fiscalizadora precisó que las aportaciones en especie de las personas observadas serían analizadas posteriormente respecto de su capacidad económica¹².
- 74 Posteriormente, mediante la emisión del Oficio INE/UTF/DA/0770/20 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de diciembre de dos mil diecinueve, la UTF informó de la realización de "*procedimientos adicionales*" a fin de corroborar la capacidad económica de cuatro personas que realizaron aportaciones a favor de la organización¹³.

¹¹ Véase, oficios de errores y omisiones identificados con los números INE/UTF/DA/3463/19, INE/UTF/DA/5196/19, INE/UTF/8539/19, INE/UTF/10118/19, INE/UTF/10843/19, INE/UTF/11238/19, INE/UTF/11812/19, INE/UTF/0343/2020, INE/UTF/2255/2020 e INE/UTF/2642/2020.

¹² Véase, ID de contabilidad 24 del Dictamen consolidado impugnado en la que se precisa que la capacidad económica sería analizada en el ID 41 que a su vez remite al ID 51 del propio dictamen. Se destaca que en el ID 51 se ubica la conclusión 10 objeto de impugnación, la cual, finalmente concluyó en que RSP recibió aportaciones en especie de personas no identificadas.

¹³ Dicha observación fue motivo de seguimiento en el oficio INE/UTF/DA/4622/20 y en el dictamen consolidado se consideró parcialmente atendida pues RSP presentó los estados de cuenta de uno de los cuatro aportantes objeto de observación. Respecto de los tres aportantes restantes la autoridad fiscalizadora precisó que serían estudiados en el ID 51 del Dictamen consolidado. Véase, resolución INE/CG193/2020 correspondiente al DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES



- 75 Enseguida, por medio del Oficio INE/UTF/DA/4622/2020 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de febrero de dos mil veinte y del seguimiento de las observaciones no atendidas del periodo de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte, la UTF le informó a RSP que realizó un total de 148 solicitudes de información a la CNBV con el fin de allegarse de elementos que permitieran determinar si la organización acreditó el origen lícito de los recursos con los que se pagaron las aportaciones. Dicha información la enlistó en el anexo A del citado oficio.
- 76 La autoridad identificó que, de la información con la que contaba de la CNBV, existían tres aportantes que no contaban con la capacidad económica para realizar las aportaciones reportadas por lo que estimó la existencia de duda sobre el origen de dichas aportaciones ya que, aparentemente, no provenían del patrimonio de los aportantes.
- 77 En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, inciso I), de la Ley de Instituciones; 96, 54, numeral 1 de la Ley de Partidos, 121, numeral 1 y 296, numeral 1, del Reglamento, solicitó a RSP presentar las aclaraciones que a su derecho conviniera.
- 78 En el mismo oficio, la UTF señaló que había solicitado información al SAT para acreditar el origen lícito de los recursos, su destino y aplicación, sin embargo, precisó que no se habían remitido las respuestas correspondientes.
- 79 Así, a pesar de que el Oficio INE/UTF/DA/4622/20 consistió en el seguimiento de las observaciones realizadas por la UTF a lo largo del procedimiento de revisión de los informes presentados, en ningún momento se afirmó que las aportaciones en especie reportadas por la

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, Anexos dictamen, Apartado 4.7. Redes Sociales Progresistas.

organización ciudadana provenían de personas no identificadas y, por tanto, que se había incumplido la normativa de la materia.

- 80 La **conclusión** objeto de impugnación tuvo **origen en el Oficio INE/UTF/DA/5628/2020** de fecha cinco de agosto. En este, se identifica que la Comisión de Fiscalización, a pesar de que se habían desahogado los oficios de errores y omisiones correspondientes, ordenó a la UTF notificar a RSP el análisis de los resultados obtenidos de la verificación a la información presentada por las autoridades financieras y fiscales, esto es, de la información proveniente de la CNBV y el SAT, la cual no había sido recibida a la fecha de emisión del último oficio de error y omisión.

En dicho oficio, la autoridad fiscalizadora señaló que:

“Derivado de la revisión a los informes mensuales que presentó la organización se notificaron diversos oficios de errores y omisiones por esta autoridad, en los cuales se hizo del conocimiento a la organización que, como parte de las facultades de investigación y comprobación, se habían realizado diversos requerimientos a la CNBV y al SAT, entre otras autoridades, con la finalidad de confirmar o rectificar las operaciones reportadas.¹ [en dicha nota al pie, se señaló “La autoridad fiscalizadora tiene amplias facultades de investigación de acuerdo a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-209/2018, en el que sostuvo que la autoridad debe ser diligente y exhaustiva; es decir, que debe agotar las líneas de investigación, a fin de recabar pruebas suficientes, necesarias e idóneas para acceder a la verdad objetiva y, en su caso, atribuir alguna infracción en materia electoral”.]

Los oficios de errores y omisiones en los que se informó a la organización las solicitudes realizadas a las autoridades son los siguientes:

[se insertó tabla del listado de los oficios de errores y omisiones]

Ahora bien, derivado del momento en que se atendieron los requerimientos, no fue posible informar a la organización el análisis realizado por la autoridad a la información proporcionada por las autoridades.

Por lo anterior, el 5 de agosto de 2020 la Comisión de Fiscalización (CF) del INE mandató lo siguiente:

- 1. En observancia al derecho de garantía de audiencia, hacer del conocimiento del sujeto obligado el análisis realizado por esta autoridad a la información proporcionada por las distintas autoridades que fueron requeridas y,**
- 2. Una vez agotada dicha garantía la UTF debe realizar el análisis de los argumentos y pruebas aportados.**
- 3. Hecho lo anterior, la UTF deberá presentar al Consejo General el resultado integral de la valoración a la información proporcionada por la organización en atención al presente oficio.**

Información proporcionada

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)



De conformidad con las facultades de investigación propias de la UTF y en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V apartado B, inciso a), numeral 6 y penúltimo párrafo del citado apartado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 190, numerales 2 y 3, 199, numeral 1, inciso c) y d); 200 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 57, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos; 56 del Reglamento de Fiscalización; y 142, párrafo tercero, fracción IX y quinto de la Ley de Instituciones de Crédito, con el objeto de analizar las operaciones registradas por la organización respecto de sus aportaciones con sus movimientos bancarios, se solicitó a las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano a través de la CNBV, todos los estados de cuenta de los ejercicios 2019 y hasta marzo de 2020 abiertos a nombre de los aportantes que contribuyeron a la organización de ciudadanos denominada **Redes Sociales Progresistas., A.C.** Dicha autoridad financiera, presentó contestaciones a las solicitudes realizadas.

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

De conformidad con las facultades de investigación propias de la UTF y en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V apartado B, penúltimo párrafo del citado apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, numeral 2, 190, numerales 2 y 3, 199, numeral 1, incisos a), e) y l) y 200, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 69, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación y cláusula tercera del Convenio de Colaboración para el intercambio de información, con el objeto de analizar las operaciones comerciales de los aportantes, se solicitaron los CFDI emitidos y recibidos por éstos, así como sus datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales. Asimismo, fueron requeridos los comprobantes fiscales de la Organización **Redes Sociales Progresistas., A.C.** por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

En este contexto, con la finalidad de verificar el origen, monto, destino y aplicación de las aportaciones realizadas (en efectivo o en especie) en favor de la organización **Redes Sociales Progresistas., A.C.**, se procedió a contrastar la información contable, financiera y fiscal de los aportantes contra la documentación soporte presentada por las OC, misma que fue proporcionada por las instituciones, dando como resultado lo que se señala a continuación:

Aportantes Anexo 1 y 1.1

1. Por lo que se refiere a 114 aportantes del **Anexo 1 y 1.1** por **\$7,625,070.09**, de la verificación a sus cargos bancarios se observa que no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización.

Adicionalmente, de los 114 aportantes 25 de ellos señalados con **(1)** en la columna "Referencia" del **Anexo 1** del presente oficio por **\$1,803,397.00** se observó que los depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones.

Adicionalmente, de la información proporcionada por el SAT respecto a los CFDI recibidos y emitidos, tanto por la organización y los aportantes, no hay alguno que acredite que existe una relación comercial entre los proveedores que prestaron los servicios a la organización y aquellos.

Es importante destacar lo establecido en el artículo 96 numeral 1 del RF, mismo que señala, “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, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

En este sentido, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) en sus artículos 76 fracción II, 110 fracción III y el Código Fiscal de la Federación (CFF) en sus artículos 29 y 29-A establecen obligaciones a las personas morales y físicas que prestan servicios o enajenan bienes para expedir comprobantes fiscales por las operaciones que realizan; por lo que, en el caso que nos ocupa el proveedor debió expedir un comprobante fiscal por el servicio que prestó.

Este comprobante pudo haberse solicitado a nombre del aportante o la organización; es decir, la **primera evidencia de la operación comercial exigida por la norma en el artículo 96 numeral 1 del RF** es precisamente el comprobante fiscal, documento que la organización no presentó.

Adicionalmente, esta autoridad fiscalizadora en el caso de los aportantes relacionados con la multicitada organización no detectó los CFDI que debieron recibir por parte del prestador del servicio aportado.

Además, los servicios aportados obligan al proveedor a emitir un comprobante fiscal en los términos de la LISR y el CFF antes descritos, reiterando que en estos casos dichos comprobantes no fueron emitidos por los proveedores, según se advierte de la información proporcionada por el SAT.

Es importante señalar que de conformidad al artículo 39 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes deben remitir el comprobante fiscal digital por internet, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a que haya tenido lugar la operación, acto o actividad de la que derivó la obligación de expedirlo.

En otro orden de ideas, las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de los bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000.00 para ser deducibles no sólo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados.

Derivado de lo anterior, por lo que respecta a las personas marcadas con (2) en la columna “Referencia” del Anexo 3 del presente oficio por \$23,825.40 no se consideran para la observación, toda vez que, de conformidad con el supuesto del párrafo que antecede, no rebasa el límite de los 2,000.00.

(...)

En el caso concreto, aun cuando la organización de ciudadanos registró las aportaciones en comento, esta autoridad tiene elementos que le permiten cuestionar el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo de revisión; por lo que no existe certeza respecto a tener plenamente identificados a los aportantes. Cabe recordar que en el proceso de fiscalización la rendición de cuentas conlleva una carga procesal probatoria que les corresponde a los sujetos obligados y que no se agota con el mero registro o reporte de las operaciones, sino que están obligados a presentar



todos los elementos de prueba que generen convicción respecto a lo que afirman.

De lo anterior, se confirma que, 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 por \$7,625,070.09.**

El detalle las aportaciones, así como de los movimientos bancarios, se integra en el **Anexo 1 y 1.1** del presente oficio.

En este sentido, la ausencia de elementos de prueba, así como la evidencia con la que cuenta esta autoridad permite concluir que **la organización de ciudadanos vulneró lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización.**

En consecuencia, se le solicita presentar lo siguiente:

- **Las aclaraciones que a su derecho convengan.**
- **Los elementos de prueba que sustenten sus aclaraciones y que den certeza respecto del origen de los recursos recibidos vía aportaciones.**
- **Los documentos que acrediten que las personas reportadas por la organización como aportantes son quienes pagaron el bien o servicio registrado por su organización, como aportación en especie.**

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el Artículo 55, numeral 1 de la LGPP; 121, numeral 1, inciso I) y 296, numeral 1, inciso b) del RF.”

(Énfasis añadido).

- 81 En respuesta al requerimiento anterior, la organización civil presentó las aclaraciones que estimó conducentes. De forma destacada, la actora alegó una **indebida fundamentación y motivación**, y señaló que la observación sobre la supuesta existencia de aportaciones en especie de personas no identificadas se realizó sin directrices metodológicas porque no existió el análisis pormenorizado de los datos comprendidos en el anexo.
- 82 Al responder el Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, la hoy actora destacó que para la autoridad bastó una hoja de Excel para concluir que no fue localizado el pago o los pagos de los bienes y servicios aportados y, con ello, la autoridad vulneró los principios de certeza y legalidad porque no aportó ningún medio de convicción para sostener que su análisis e

información es la misma que la aportada por las autoridades financieras y fiscales.

- 83 Asimismo, la actora señaló que fue incorrecto que la autoridad afirmara que le correspondía probar la licitud de los recursos utilizados para el pago de los bienes o servicios aportados, pues ello era una labor de la autoridad.
- 84 Respecto de la información proporcionada, la hoy actora manifestó que, aunque se le informó mediante el Oficio INE/UTF/DA/4622/2020 sobre la solicitud de información a las autoridades fiscales y financieras, no conocía qué tipo de requerimientos había realizado la UTF, pues, no se proporcionó mayor documentación que aclarara la observación de la responsable, por lo que cuestionó la veracidad del anexo y la metodología de análisis utilizada por la autoridad.
- 85 De forma trascendente, la actora alegó una indebida fundamentación y motivación pues estimó que la autoridad, con base en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento, consideró que eran aplicables las disposiciones fiscales establecidas en los artículos 76 fracción II y 110, fracción III, de la LISR, así como en los artículos 29 y 29-A el CFF relacionas con la expedición de comprobantes fiscales por las operaciones que realizan.
- 86 Además, la actora expresó en su respuesta al citado oficio que el requerimiento se **traducía en una obligación para la organización civil de solicitar a cada aportante el comprobante de pago de la aportación y el comprobante fiscal expedido por el proveedor.**
- 87 También, refirió que **las disposiciones fiscales mencionadas no son aplicables** pues no están referenciadas en las disposiciones en materia de fiscalización y, además, que el deber de proporcionar esa documentación no estaba previsto en la Ley de Instituciones, la Ley de Partidos, el Reglamento y el Acuerdo INE/CG38/2019 pues, en este último, la autoridad determinó que las aportaciones en especie debían



observar el considerando 35 con relación a lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento.

- 88 Finalmente, la actora cuestionó que *“las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000,00 para ser deducibles no sólo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados”*.
- 89 Al respecto, afirmó que el artículo 27, fracción III, de la LISR no es aplicable porque se trata de una disposición que establece los requisitos de las deducciones autorizadas de los contribuyentes y de ahí no se sigue que sea exigible para las personas físicas la obligación de bancarizar el pago de los bienes y servicios superiores de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.), que fueron aportados en especie a favor de la organización.
- 90 Asimismo, la actora expuso que el anexo del oficio contenía inconsistencias en los saldos y celdas en blanco. También señaló que de los anexos se desprendía la existencia de otros productos financieros contratados por los aportantes de los cuales la autoridad fiscalizadora no analizó.
- 91 En consecuencia, para la actora desde el momento de responder el oficio INE/UTF/DA/5628/2020, planteó que la autoridad fiscalizadora no se ajustó al marco legal y se excedió en el ejercicio de sus atribuciones.
- 92 La UTF valoró las aclaraciones de la organización civil y determinó que la **observación no había sido atendida**. De forma destacada señaló que¹⁴:

¹⁴ Extracto de la conclusión 10 correspondiente a las cuestiones controvertidas en el presente medio de impugnación. Véase, dictamen consolidado, ID. 51, págs. 50 a 86.

“Ahora bien, en ejercicio de las facultades de comprobación con las que cuenta ésta (sic) autoridad se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante.

Al respecto, **debe destacarse que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a los previstos en el Reglamento de Fiscalización y los acuerdos emitidos con ese propósito.** No obstante, la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, mismas que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.

En este contexto, con la finalidad de verificar el origen, monto, destino y aplicación de las aportaciones realizadas (en efectivo o en especie) en favor de la organización, se procedió a contrastar la información contable, financiera y fiscal de distintas autoridades de aquellos aportantes relevantes, contra la documentación soporte que se adjuntó a los informes mensuales.

En el caso concreto, **del análisis realizado se advirtió la ausencia de elementos que den certeza de que las personas que fueron reportadas por el sujeto obligado como aportantes, realizaron los pagos a los proveedores de los bienes y servicios o que, al menos se les haya facturado dicho concepto.** Por lo anterior, y en pleno respeto a la garantía de audiencia se observó dicha situación a la organización para que argumentara lo que en su derecho procediera aportando los elementos probatorios suficientes para acreditar su dicho.

En este sentido, **si el sujeto obligado para sustentar sus afirmaciones ha decidido acudir a los aportantes y que éstos le faciliten documentación, resulta adecuado realizar el análisis de dichos documentales, sin que, por ello, se interprete de forma alguna que se le impone una obligación no contemplada en la norma.**

Así, en los casos en análisis de haberse encontrado congruencia entre la información reportada por la organización y la obtenida de las autoridades 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 bien aportado y por lo tanto el monto reportado.**

(...)



Por lo tanto, el actuar de esta autoridad en uso de las facultades que le son conferidas por las normas y en cumplimiento al principio de rendición de cuentas, llevan a afirmar que la organización de ciudadanos fiscalizada en el proceso de creación de un nuevo partido político 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 concreto, quedó demostrado que el origen reportado de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la organización de ciudadanos, **pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades.**

(...)

➤ **Illegalidad sobre el comprobante de pago que exige la Unidad Técnica de Fiscalización y ausencia de reglamentación**

- **Fundamentación de la UTF en leyes no relacionadas en materia electoral.**
- **Se presentan sanciones con reglas nuevas, las cuales no están previstas en las leyes generales, reglamentos o acuerdos.**

La organización señala que al solicitarle esta autoridad que ponga a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes mensuales, se están **estableciendo sanciones con reglas nuevas**, sin que sea la obligación de la organización presentar documentación adicional a la ya reportada a esta autoridad.

(...)

Tal como ya se ha descrito, en ejercicio de las facultades de comprobación con las que cuenta ésta (sic) autoridad se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante; esto significa contar con la documentación necesaria para acreditar el origen de la aportación situación que no acontece en la presente observación.

(...)

- **No le exigen las leyes electorales el tener el nombre de los proveedores**

(...)

Ahora bien, **se reitera que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a los previstos en el Reglamento de Fiscalización y los acuerdo emitidos con ese propósito.** No obstante, la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, mismas que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.

(...)

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.

(...)

Por lo tanto, el actuar de esta autoridad en uso de las facultades que le son conferidas por las normas y en cumplimiento al principio de rendición de cuentas, llevan a afirmar que **la organización de ciudadanos fiscalizada en el proceso de creación de un nuevo partido político 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 concreto, **quedó demostrado que el origen reportado de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la organización de ciudadanos, pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades**.

➤ **Ausencia de metodología por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización:**

En el caso concreto, **aun cuando la OC registró las aportaciones en comento**, esta autoridad tuvo **elementos que le permitieron cuestionar el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo de revisión y concluir que no se tiene certeza respecto a tener plenamente identificados a los aportantes**. Cabe recordar que en el proceso de fiscalización la rendición de cuentas conlleva una carga procesal probatoria que les corresponde a los sujetos obligados y que no se agota con el mero registro o reporte de las operaciones, sino que están obligados a presentar todos los elementos de prueba que generen convicción respecto a lo que afirman.

Inconsistencia en las cifras:

Por lo que respecta a este punto, la autoridad le informó a la OC (en hoja de cálculo Anexo 1 del oficio notificado), los movimientos bancarios de los 114 aportantes que contienen información acumulada por el periodo comprendido de 2017 a 2020. (...)

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

(...)

Por lo anterior, en el **Anexo 3 y 3.1** del presente Dictamen, se advierte información sólo de movimientos bancarios sobre los aportantes por el periodo de constitución como partido político, es decir; de 2019 y 2020, quedando como a continuación se indica:

Periodo	Anexo 3		Anexo 3.1	
2019 y 2020	Cargos	Abonos	Cargos	Abonos



Total	77,327,393.24	76,004,855.59	77,327,393.24	76,004,855.59
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------

En consecuencia, las cifras proyectadas en el cuadro anterior, reflejan las evidencias aportadas por la autoridad reguladora bancaria, de tal forma que se da la certeza sobre los elementos y casos específicos que se detectaron.

Información incompleta:

Respecto a este punto se informa que, lo que hay detrás de las hojas de cálculo es la evidencia objetiva y fehaciente, son los documentos emitidos por una institución bancaria, como son los estados de cuenta de los cuales se analizó primero la información para después extraerla y sistemáticamente distribuirla para la obtención de los datos que se necesitan.

(...)

Es decir que, la información que la organización tuvo a la vista es la contenida en los estados de cuenta relativa a los movimientos realizados en cada una de las cuentas bancarias.

(...)

Aportaciones sin efecto

(...)

*Sin embargo, la información proporcionada da cuenta de algunos aportantes con registro de cargos **en ceros**, esto es, no se reflejaron en el formato en hoja de cálculo que le fue exhibido al sujeto obligado al otorgarle la garantía de audiencia; por lo cual, de los 37 aportantes detallados en el cuadro que antecede, la OC no tuvo elementos para identificar el pago de los bienes recibidos por sus aportantes por **\$2,575,339.20**; de tal suerte que la observación **quedó sin efectos**.*

Falta de análisis sobre otras formas de pago

Con el objeto de contar con información contable expresada en términos monetarios, sobre todas las operaciones que realizan los sujetos obligados de conformidad con lo establecido en los artículos 190, numeral 3, y 199, numeral 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de los eventos económicos identificables y cuantificables, que expresan la situación financiera, el resultado de sus actividades y los cambios en el flujo de efectivo, para verificar la veracidad de las operaciones, y llevar a cabo un correcto monitoreo de la actividad financiera que permita la fiscalización de los sujetos obligados y la de terceros por estar vinculados con los mismos.

*La UTF solicitó los estados de cuenta detallados en formato PDF, LAYOUT (XML) y EXCEL (XLS) correspondiente al ejercicio 2019 y 2020, a la banca múltiple la cual se dedica principalmente a captar recursos del público a través de productos, tales como cuentas de cheques, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, para posteriormente colocarlos en operaciones crediticias como **tarjetas de crédito**, entre otros.*

Ahora bien, respecto a esta observación, la OC manifestó sobre tres aportantes, como se indica a continuación:

C. Eligio Cortázar Casarrubias. Aun cuando la OC manifestó que el aportante de manera previa a realizar su aportación, efectuó 13 retiros en efectivo, que representa un importe superior a la aportación, por lo que sin lugar a dudas pudo realizar el pago del bien aportado, es preciso aclarar que, de los 13 retiros a que hace referencia, no se identifica que se hayan realizado al proveedor; es decir, los retiros por sí solos no identifican la relación comercial entre el proveedor y el aportante del servicio contratado, que fue reportado por la OC como aportación.

Respecto de los cargos del Anexo enviado por la autoridad, en los que se identifican pagos a tarjetas de crédito que pudieran estar a nombre de las personas reportadas por la OC como aportantes, en específico de los CC. **Fernanda Eunice Acevedo Sierra** y **C. Miguel Farid Faro Moreno** y de los que señala que no fueron valorados por la autoridad los movimientos relativos a pagos de tarjeta de crédito, es preciso señalar que dichos cargos únicamente permiten advertir la existencia de dicho instrumento crediticio. No obstante, se puso a disposición de la organización la información proporcionada por la autoridad financiera, para que pudiera ejercer la garantía de audiencia. Por lo que, **si con dichas tarjetas se hubieran realizado los pagos de las aportaciones, la OC estuvo en posibilidad de presentar los elementos que permitieran identificarlo.**

(...)

Inexistencia de anexos

Al respecto se informa sobre las personas que fueron marcadas con (2) en el Anexo 1 del oficio por \$23,825.40, no se consideran para la observación, toda vez que, de conformidad con el supuesto del párrafo que antecede, no rebasa el límite de los 2,000.00, por lo tanto, el monto ya no se refleja en el **Anexo 3** del presente Dictamen.

Omisión de analizar objetivamente las aportaciones realizadas

(...)

➤ **Conclusión**

Derivado de los argumentos anteriormente expuestos, 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.

De lo anterior, se confirma que, la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales no se identifica que **77** 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 **\$5,057,142.84**. El detalle de las aportaciones se refleja en el **Anexo 3** y **3.1** del presente Dictamen.

Adicionalmente, de los **77** aportantes **22** de ellos señalados con **(1)** en la columna "Referencia" del **Anexo 3** del presente Dictamen por **\$1,444,807.00** se observó que los depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones.

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.

En consecuencia, los elementos de prueba para dar certeza respecto al origen de los recursos recibidos vía aportaciones por \$5,057,142.84, presentadas por la OC, no fueron suficientes, toda vez que no fue presentada la documental que acredite que los aportantes observados fueron quienes pagaron los bienes o servicios registrados como aportaciones en especie en beneficio de la celebración de sus asambleas.
(...)"

(Énfasis añadido).

- 93 Por tanto, la autoridad responsable determinó que Redes Sociales Progresistas incurrió en la irregularidad consistente en omitir rechazar aportaciones provenientes de personas no identificadas por un monto de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.), trasgrediendo lo previsto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento.
- 94 Ante ello, el Consejo General calificó la falta como **grave ordinaria** e impuso una sanción que incluyó el 200 % del monto involucrado, sin embargo, dado que el límite máximo de la sanción económica es de 5,000 UMA determinó que resultaba aplicable dicho monto. Así, la autoridad impuso una **multa de \$422,450.00** (cuatrocientos veintidós mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 m.n.).
- 95 Finalmente, por la irregularidad observada la autoridad responsable dio vista a la Fiscalía Especializada para la atención de los delitos electorales.

B. La UTF garantizó el derecho de audiencia de la organización al notificar el resultado de la información obtenida de la CNBV y el SAT

- 96 Para la actora, la autoridad fiscalizadora vulneró el procedimiento de fiscalización con la emisión del oficio INE/UTF/DA/5628/2020, emitido bajo

la justificación de garantizar el derecho de audiencia de la OC a fin de proporcionarle la información obtenida de la CNBV y del SAT.

- 97 Al respecto, esta Sala Superior advierte que, en principio, la emisión del oficio INE/UTF/DA/5628/2020 **encuentra justificación en la tutela de la garantía de audiencia a favor de la organización ciudadana.**
- 98 Sobre el particular, es importante señalar que, conforme al artículo 14, párrafo 2, de la Constitución general, a nadie se le puede privar de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se desarrolle conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
- 99 En el artículo 16, párrafo 1 de dicho ordenamiento se establece el deber de todas las autoridades de fundar y motivar los actos de molestia a los gobernados, lo cual implica la debida fundamentación y motivación.
- 100 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las garantías del debido proceso aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y su conjunto integra la garantía de audiencia¹⁵.
- 101 En materia de fiscalización esta Sala Superior ha sostenido que la garantía de audiencia durante el procedimiento de revisión de informes a cargo de la autoridad administrativa se da por respetada si concurren los siguientes elementos¹⁶:

- a) La existencia de un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de la autoridad;

¹⁵ Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) de rubro DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 3, febrero de 2014, página 396.

¹⁶ Jurisprudencia 2/2002 de rubro AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, págs. 12 y 13.



- b) El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;
- c) La potestad de que el gobernado fije su posición acerca de los hechos y la norma de que se trate; y
- d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

102 Con relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político nacional, el artículo 11, numeral 2 de la Ley de Partidos en relación con los artículos 236, numeral 1, inciso b), 273, 289, numeral 1, inciso f), 291, numeral 4 del Reglamento, establecen que si durante la revisión de los informes la UTF advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, prevendrá a la organización para que en un plazo de diez días hábiles presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

103 Ahora bien, dichos artículos disponen que por cada informe mensual será elaborado un oficio de errores y omisiones, sin embargo, su generación comprenderá el seguimiento de las observaciones realizadas desde el primer informe presentado y hasta el mes en que se presente formalmente la solicitud de registro.

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

105 No obstante, esta Sala Superior ha estimado que **la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de su facultad de investigación y**

comprobación, puede válidamente requerir información a terceros – autoridades o particulares– para confirmar o rectificar las operaciones reportadas por los sujetos obligados, destacando que en caso de que la respuesta a dichos requerimientos se presente con posterioridad a la emisión del oficio de errores y omisiones y contenga información novedosa, no es posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio al tratarse de datos que le eran desconocidos¹⁷.

106 En el caso, la parte actora reconoce y esta Sala Superior lo corrobora que, por medio del último oficio de errores y omisiones correspondiente al último informe mensual del periodo fiscalizado, la autoridad fiscalizadora le informó que requirió diversa información a la CNBV y al SAT, sin embargo, a la fecha de emisión de dicho oficio de errores y omisiones la autoridad financiera y tributaria no habían dado respuesta total a su solicitud¹⁸.

107 Al respecto, esta Sala Superior ha estimado que la vista de la información que se obtuvo con motivo del requerimiento o los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, puede realizarse en el dictamen consolidado que aprueba el Consejo General lo que posibilita al ente sancionado que, en pleno ejercicio de sus derechos, presente el medio de impugnación que corresponda y exprese los agravios respectivos¹⁹.

108 En atención a los razonamientos anteriores, esta Sala Superior concluye que la emisión del oficio controvertido **no constituye una vulneración al procedimiento de fiscalización ni un actuar irregular de la autoridad fiscalizadora**, pues este tuvo como finalidad hacer del conocimiento de

¹⁷ Criterio sostenido en al resolver los expedientes SUP-RAP-59/2018 y SUP-RAP-66/2018 y acumulado, entre otros.

¹⁸ Véase el oficio de errores y omisiones derivado de la revisión al informe mensual de febrero de 2020, así como el seguimiento de observaciones no atendidas de enero 2019 hasta enero 2020, de la Organización de Ciudadanos Redes Sociales Progresistas, A. C., identificado como INE/UTF/DA/4622/2020, págs. 6 y 7.

¹⁹ En materia de informes de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la defensa y la garantía de audiencia se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado. Criterio sostenido en la resolución de los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-684/2015, SUP-RAP-8/2017, así como SUP-RAP-27/2017 y acumulado.



RSP el resultado de la información obtenida en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación.

C. 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

109 Para la actora, la autoridad electoral indebidamente fundamentó la irregularidad en el artículo 55 de la Ley de Partidos, pues estima que dicha disposición normativa solo es aplicable a los partidos políticos y la organización aún no obtiene su registro con ese carácter. El agravio se **desestima** como se explica enseguida.

110 De conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General y la ley desarrollará las atribuciones de la autoridad nacional administrativa electoral para la realización de esta función.

111 La fiscalización se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la Ley de Instituciones y la Ley de Partidos²⁰.

112 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 legales²¹.

113 Acorde con lo anterior, el 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 obligados²², de entre los cuales se encuentran las organizaciones

²⁰ Artículo 190, numeral 1, de la Ley de Instituciones.

²¹ Artículo 191, numeral 1, inciso a) y d) de la Ley de Instituciones.

²² Artículo 1, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

de ciudadanos que pretenden obtener el registro como partidos políticos nacionales²³.

114 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 registro²⁴.

115 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 I), 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.

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

117 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. De ahí que **debe desestimarse** al agravio de la organización.

D. La organización de ciudadanos cumplió con la obligación de comprobar las aportaciones en especie conforme a la normativa

²³ Artículo 3, numeral 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización.

²⁴ Artículo 11, numeral 2, de la Ley de Partidos.



- 118 En esta temática se abordarán los planteamientos de la actora relacionados con una indebida fundamentación y motivación de la irregularidad sancionada.
- 119 Esencialmente, la actora señala que la autoridad fiscalizadora modificó las reglas de comprobación de las aportaciones en especie y le trasladó indebidamente la carga de la prueba respecto de la comprobación del origen lícito de los recursos y, todo ello, sin justificación o fundamento jurídico.
- 120 Esta Sala Superior advierte que el agravio es **fundado** porque la autoridad responsable modificó las reglas 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.
- 121 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.
- 122 Ante ello, a fin de poder realizar un pronunciamiento respecto de los puntos de agravio de la organización ciudadana, es necesario contextualizar el origen de la conclusión sancionatoria.
- 123 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 cúmulo 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”**²⁵

124 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.

125 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 contratación²⁶.

126 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**

²⁵ 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.

²⁶ 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 MISMAS²⁷.

127 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).

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

²⁷ Aprobado por el Consejo General en sesión extraordinaria del 6 de febrero de 2019.

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)

129 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 que²⁸:

“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).

130 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 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

²⁸ Véase punto de acuerdo PRIMERO, fracción I, numeral 4 del Acuerdo INE/CG38/2019.



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:

(...)

4. 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).

131 Esta Sala Superior observa que 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.**

132 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.).

133 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 con consecuencias jurídicas distintas.

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

135 La segunda 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.

136 Ante este contexto normativo, esta Sala Superior advierte 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.**

137 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**²⁹, la cual, consiste en:

1. Los contratos que cumplan las formalidades exigidas por la ley aplicable conforme a su naturaleza, los cuales debían contener cuando menos:

²⁹ 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.



- 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.

2. Los recibos específicos, cumpliendo con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

138 Adicionalmente, esta Sala Superior observa que, 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 civil³⁰ lo siguiente:

3. La credencial para votar del aportante; y

4. El control de folios de asociados y simpatizantes en especie, de forma impresa y medio magnético.

139 No obstante, con la emisión del Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, **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 RSP, esto es, la regla para la verificación del origen de los recursos que se utilizaron para el 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.

140 Al final del citado oficio se aprecia que la autoridad solicitó a la organización presentara³¹:

³⁰ Véase, dictamen consolidado ID 40, pág. 34.

³¹ *Supra.* pág. 26.

- Las aclaraciones que a su derecho convengan.
- Los elementos de prueba que sustenten sus aclaraciones y que den certeza respecto del origen de los recursos recibidos vía aportaciones.
- **Los documentos que acrediten que las personas reportadas por la organización como aportantes son quienes pagaron el bien o servicio registrado por su organización, como aportación en especie.**

(Énfasis añadido).

141 En ese sentido, de los argumentos comprendidos en el contenido del oficio INE/UTF/DA/5628/2020³², es posible desprender que la autoridad fiscalizadora solicitó como documentación adicional:

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

142 Es necesario precisar que la autoridad fiscalizadora anexó al mencionado oficio una hoja de cálculo identificada como “1_aportantes_RS” y en ella se observa que ninguno de los aportantes superó de forma individual o conjunta el monto de \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

143 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,

³² *Supra*, págs. 25 y 26. Se destaca el párrafo en el que se sostiene:

“En otro orden de ideas, las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de los bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000.00 para ser deducibles no solo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados”.

(Énfasis añadido).



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.)

- 144 La lógica de esta disposición consiste en trazar un estándar objetivo para la verificación de los recursos que recibieron las organizaciones de ciudadanos, a partir de lo cual existen diversas presunciones trazadas en virtud del monto de las aportaciones.
- 145 Cuando se identificara una operación superior a 240,000.00 la responsable procedería en términos de lo señalado en el acuerdo citado realizando la circularización de la información con diversas autoridades a fin de indagar sobre la comprobación y capacidad económica de los aportantes.
- 146 En caso de que se detectaran inconsistencias entre la capacidad económica y el monto de las aportaciones, se presumiría que se estaba frente a aportaciones de personas no identificadas.
- 147 Sin embargo, en caso de que las aportaciones no excedieran dicho monto la responsable estaba obligada a vencer la presunción de validez de lo que los sujetos obligados estaban reportando.
- 148 En este sentido, cuando las aportaciones fuesen menores al monto establecido por el Consejo General la operación se encontraba amparada por el principio de los actos validamente celebrados al atender a las reglas establecidas por el órgano electoral.
- 149 Esta conclusión no implica 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 relacionadas con las aportaciones involucradas.

SUP-RAP-54/2020

- 150 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...”.
- 151 Ahora bien, las presunciones legales (género) pueden o no admitir prueba en contrario, conocidas en la Doctrina como *iuris tantum e iuris et de iures* (especies).
- 152 En 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.
- 153 Por ello si la organización entregó a la autoridad electoral los contratos que amparan la aportación en especie en los que constan 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.
- 154 Es importante señalar que al encontrarse dentro de un procedimiento de revisión de informes la carga de acreditar la licitud y completitud de lo reportado recae en el sujeto obligado, sin embargo, cuando el INE decide ejercer sus atribuciones para investigar y comprobar mas allá de los documentos presentados por el sujeto fiscalizado, excepcionalmente la carga probatoria se revierte.
- 155 Se llega a esta conclusión, dado que el sujeto obligado atendió originalmente a lo exigido en el Reglamento de Fiscalización, por lo que la autoridad electoral debe desvirtuar la presunción de certeza mediante otros elementos que fehacientemente permitan acreditar su ilicitud.



Caso concreto

156 En ejercicio de sus atribuciones de fiscalización, la autoridad electoral desplegó las siguientes acciones:

- 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.

157 Hecho esto, a su consideración, los “depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones de las cuentas”³³, es decir, no se advertía la capacidad económica de los aportantes para realizar la aportación, la autoridad determinó que existían aportaciones de personas no identificadas³⁴;

158 Asimismo, sostuvo que si no se 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.

159 Finalmente, la autoridad fiscalizadora le informó a la organización civil 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.

³³ Dictamen consolidado, ID 51, pág. 85.

³⁴ Este grupo de aportaciones fueron identificadas con la Ref (1) del dictamen consolidado, ID, 51, pág. 85.

160 Como se puede apreciar, la autoridad electoral basó su determinación en una serie de indicios que no son de la entidad suficiente para derrotar la presunción de validez de la información proporcionada por la asociación.

161 Las pruebas en las que la responsable basó la irregularidad no podían partir de simples posibilidades, sino que debían establecer, de forma unívoca y coherente cómo se desvirtuaba la presunción de licitud del reporte de aportaciones bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento de fiscalización.

162 Ahora bien, esto no resultaría necesario si las aportaciones hubieran sido mayores a \$240,000.00 a partir del supuesto establecido en el Acuerdo INE/CG38/2020.

163 Por ello, si la propia autoridad electoral distinguió entre ambos supuestos, reconociendo que la forma de acreditar aportaciones por personas no identificadas para operaciones superiores a \$240,000.00, sería a partir de la capacidad económica de los aportantes medida en torno a la información que proporcionara el SAT y la CNBV, resulta claro que no podía acreditarse de la misma forma para aquellas que fueran inferiores.

164 Por lo anterior, se considera que, en el caso, no se desvirtúa la presunción de certeza sobre la identidad de las personas que realizaron las aportaciones, ya que 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 permitan desvirtuar tal presunción.

6. EFECTOS

165 En vista de todo lo considerado en esta sentencia:

- **Se confirma la conclusión 4.**
- **Se revoca la conclusión 10**, así como la sanción impuesta.

166 Por lo expuesto, se aprueban los siguientes:



7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **confirma** la conclusión 4.7-C4 contenida en la resolución **INE/CG196/2020** y el dictamen consolidado **INE/CG193/2020** emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Se **revoca** la conclusión 4.7-C10 contenida en la resolución **INE/CG196/2020** y el dictamen consolidado **INE/CG193/2020** emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de votos, por cuanto al sentido de revocar la resolución impugnada, y con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón respecto a los efectos de la sentencia, este último en los términos de su voto concurrente, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-54/2020³⁵

De manera respetuosa, emito el presente voto concurrente en el que se exponen las razones por las cuales, aunque el engrose conservó las consideraciones y el sentido en el estudio de la conclusión sancionatoria 4, se apartó del proyecto de sentencia que presenté ante este pleno como propuesta de análisis en la conclusión 10 relativa con las **aportaciones en especie provenientes de personas no identificadas**, así como de los **efectos** que propuse a fin de que la autoridad responsable iniciara un procedimiento 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 parte actora 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,

³⁵ 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: Juan Guillermo Casillas Guevara, Priscila Cruces Aguilar, Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Oliver González Garza y Ávila, Rodolfo Arce Corral y Pamela Hernández García.



- 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) extender 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.

I. Criterio mayoritario

La mayoría de quienes integran el pleno revoca de forma lisa y llana la **conclusión 10**, 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 Redes Sociales Progresistas, A.C., (RSP) no observó error u omisión alguna sobre la comprobación de diversas aportaciones provenientes de 77 aportantes, aportaciones que finalmente fueron sancionadas, es decir, la autoridad administrativa reconoció que la organización dio cumplimiento a la norma específica para el caso de aportaciones y, por tanto, era posible identificar claramente quiénes fueron los aportantes por lo que había certeza de los recursos.

SUP-RAP-54/2020

Para la mayoría, en el acuerdo INE/CG38/2019, la responsable estableció un parámetro para verificar la licitud del origen de las aportaciones, porque fijó un estándar objetivo 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 se esté frente a una operación superior a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.), 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 solo 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 **indicios 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 excesivo porque la responsable estaría imponiendo



de forma desproporcionada la carga de aportar elementos adicionales a los señalados en el Reglamento de Fiscalización.

Ante ello, en la sentencia se revoca lisa y llanamente, esto es, la mayoría estimó innecesario que la autoridad administrativa volviera a conocer del asunto ni que desplegara sus facultades de investigación en materia de fiscalización.

II. Razones del disenso

Como anticipé, difiero de la decisión mayoritaria porque omite responder los planteamientos realizados por la parte actora relacionados con la modificación de las reglas durante el procedimiento de la revisión de informes, la exigencia de documentación adicional para tener por bueno el registro de las aportaciones en especie y sobre las cargas de la prueba.

En primer lugar, 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 está 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.

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.

Ante ello, la razón esencial de mi disenso en los efectos de la sentencia, esto es si se regresaba o no al INE, consiste en que la mayoría reconoció la existencia de indicios que permitieron a la autoridad cuestionar la licitud del origen de los recursos que beneficiaron a RSP a través de la recepción de aportaciones en especie, a pesar de ello, estimó innecesario que la autoridad fiscalizadora continuara con la investigación en ejercicio de sus amplias facultades para comprobar y vigilar los recursos de una organización ciudadana que pretende obtener su registro como partido político y de la posibilidad legal de extender la fiscalización por medio del inicio de un procedimiento oficioso.



Es mi convicción que se debió permitir a la autoridad responsable continuar con el ejercicio de sus facultades de forma plena y exhaustiva mediante del inicio de un procedimiento oficioso, el cual, es complementario del procedimiento administrativo de revisión de informes. Solo así se podía conocer con certeza y transparencia el origen de los recursos que beneficiaron a la organización civil porque, como la responsable lo reconoció, no contaba con elementos para determinar con certeza cuál fue el origen de los recursos y, dada la naturaleza la fiscalización, la autoridad debió allegarse de elementos para continuar con el procedimiento³⁶.

Lo anterior, ya que dado las facultades que le otorga la ley y la importancia de su actuación, la cual es de interés general, se debió mantener abierta la posibilidad para que el INE, en cumplimiento de sus funciones, garantizara la transparencia y rendición de cuentas durante el proceso de constitución de quienes pretenden conformar nuevos partidos políticos.

Mi postura en este caso es la del proyecto que presenté al pleno de la Sala Superior, el cual se adjunta a continuación:

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-54/2020

RECORRENTE: ORGANIZACIÓN "REDES SOCIALES PROGRESISTAS, A.C."

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES

³⁶ Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-150/2019.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA, ALFONSO DIONISIO VELAZQUEZ SILVA, PRISCILA CRUCES AGUILAR, OLIVER GONZÁLEZ GARZA Y ÁVILA Y RODOLFO ARCE CORRAL

Ciudad de México a ** de octubre de dos mil veinte

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar parcialmente**, en lo que es materia de controversia, la resolución **INE/CG196/2020** y el dictamen consolidado **INE/CG193/2020** emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria celebrada el veintiuno de agosto de dos mil veinte, relativos a 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.**

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	5
4. ESTUDIO DE FONDO	6
4.1. Conclusiones impugnadas	6
4.2. Análisis de los agravios	7
4.2.1. Conclusión 4: omisión en el reporte de gastos	7
Decisión	8
5.2.2. Conclusión 10: aportaciones en especie de personas no identificadas	13
Decisión	19
i. Cuestión previa ¿de dónde surgió la conclusión impugnada?	19
ii. ¿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?	96



<u>iii. La autoridad fijó incorrectamente las reglas de la carga de la prueba como consecuencia del cambio de regla</u>	104
<u>iv. 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</u>	113
<u>v. ¿Qué debió haber realizado la autoridad responsable?</u>	123
<u>6. EFECTOS</u>	50
<u>7. RESOLUTIVOS</u>	50

GLOSARIO

Actos impugnados:	Dictamen Consolidado y Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en 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, identificados con número INE/CG193/2020 e INE/CG196/2020
CFF:	Código Fiscal de la Federación
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNBV:	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Organización civil, OC o RSP:	Organización de ciudadanos que presentó solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional, Redes Sociales Progresistas, A.C.

Reglamento:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ANTECEDENTES

1.1. Dictamen consolidado y resolución. En la sesión extraordinaria celebrada el veintiuno de agosto de dos mil veinte³⁷, el Consejo General aprobó los actos impugnados.

1.2. Demanda. El primero de septiembre, José Fernando González Sánchez, en su carácter de representante legal y presidente de Redes Sociales Progresistas, interpuso el presente recurso de apelación.

1.3. Turno. El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-54/2020 y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.4. Requerimiento de información. El trece de septiembre, el magistrado instructor requirió al secretario ejecutivo del INE para que proporcionara diversa información necesaria para la sustanciación del medio de impugnación identificado al rubro, quien proporcionó lo solicitado al día siguiente y lo remitió por medio electrónico el día quince de septiembre.

1.5. Radicación, admisión y cierre de Instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y determinó cerrar la instrucción del presente medio de impugnación.

³⁷ En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil veinte, salvo precisión en contrario.



2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente asunto, en virtud de que se trata de un recurso de apelación promovido por una organización civil que presentó una solicitud formal para constituirse como partido político nacional a fin de controvertir una resolución del Consejo General relacionada con la revisión de sus informes mensuales de ingresos y egresos que presentó por el periodo de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda fue presentada por el actor ante la autoridad señalada como responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante de la organización civil que promueve el recurso, el domicilio para recibir notificaciones, se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que basan sus impugnaciones, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

3.2. Oportunidad. El escrito de demandas fue presentado el primero de septiembre, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Si bien los actos impugnados fueron aprobados el veintiuno de agosto, el actor refiere que le fueron notificados vía correo electrónico hasta el

veintiséis siguiente³⁸, sin que la autoridad responsable controvierta dicha afirmación.

Por tanto, el plazo de cuatro días previsto para la presentación oportuna del medio de impugnación transcurrió del veintisiete de agosto al primero de septiembre, al descontar los sábados y domingos dado que durante ese periodo no había dado inicio aún el proceso electoral federal.

3.3. Legitimación y personería. El recurso de apelación lo interpone una organización civil que se registró formalmente para obtener su registro como partido político nacional, por conducto de su representante, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral, a través de la cual se imponen sanciones a RSP como sujeto obligado en materia de fiscalización.

3.5 Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir los actos impugnados y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Conclusiones impugnadas

Se precisa que, en el escrito de demanda, el actor controvierte los actos impugnados únicamente respecto de las **conclusiones 4 y 10**, por lo que el presente medio de impugnación se limitará al análisis de éstas en los términos de los agravios planteados.

³⁸ Véase, escrito de demanda pág. 2.



De la revisión al apartado 4.7, incisos b) y c) de la Resolución impugnada, se desprende que la autoridad responsable sancionó al actor por la comisión de las siguientes faltas de carácter sustancial:

Conclusión	Monto involucrado	Sanción
4.7-C4. "El sujeto obligado omitió reportar gastos de diversos conceptos tales como; honorarios, servicios para evento y otros por \$573,454.60"	\$573,454.60	5,000 UMA \$422,450.00
4.7-C10. "La OC recibió aportaciones de personas no identificadas por \$5,057,142.84"	\$5,057,142.84	5,000 UMA \$422,450.00

4.2. Análisis de los agravios

4.2.1. Conclusión 4: omisión en el reporte de gastos

La autoridad responsable determinó sancionar a la actora por omitir reportar en los informes mensuales los gastos relacionados con el proceso de registro como partido político nacional, particularmente, por la recepción de bienes y servicios amparados en comprobantes fiscales por un monto de \$573,454.60 (quinientos setenta y tres mil pesos, cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos 60/100 m.n.).

Esencialmente, RSP alega que, contrario a lo afirmado por la responsable, la emisión de los comprobantes fiscales a su favor no le genera un beneficio que deba reportarse y, en ese sentido, solicita a esta Sala Superior que en plenitud de jurisdicción revoque la irregularidad y su sanción.

La actora señala que los argumentos de la autoridad son ambiguos y dogmáticos y adolecen de una debida fundamentación y motivación, pues, aunque reconoce la referencia a diversas disposiciones legales, considera que estas no le son aplicables o que se omite valorar de forma dolosa que los comprobantes fiscales deben señalar la forma en la que se realizó el pago en términos del artículo 29-A del CFF.

También, la actora estima que no estaba obligada a aportar los elementos de prueba con los que demostrara que no solicitó los comprobantes ni que realizó el pago con recursos propios pues, estima, la autoridad debió indagar qué persona hizo los pagos y no obligarle a probar un hecho negativo. Por ejemplo, para la actora, la autoridad debió investigar quién realizó una protocolización de una escritura y por qué circunstancia se pagó; o qué evento fue el que supuestamente se realizó.

Decisión

Esta Sala Superior estima que los agravios expuestos por la actora son **infundados** porque durante la revisión de los informes de ingresos y gastos, le correspondía a RSP como sujeto obligado informar y documentar la totalidad de sus ingresos y gastos, además, porque la autoridad responsable sí fundó y motivó el por qué generó la observación y concluyó la irregularidad.

Por otro lado, son **inoperantes** los planteamientos relacionados con el actuar doloso de la autoridad al omitir considerar que los comprobantes fiscales carecían del señalamiento de la forma de pago del bien y servicio supuestamente contemplado.

La autoridad responsable al emitir el dictamen consolidado señaló que, de la información proporcionada por el SAT se identificaron diez comprobantes fiscales “vigentes” emitidos por diversos contribuyentes a favor de RSP, sin embargo, advirtió que no fueron reportados por la organización en sus informes mensuales de ingresos y gastos. Dichos gastos son los siguientes³⁹:

Cons.	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Concepto
1	11AB0F6C-D85D-4151-BA79-36ACCAF87BAE	06/05/2019	\$1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
2	44E22046-FFD6-4548-8F98-85C80BA0A9A0	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
3	71E51439-1525-45EB-B035-8CAD3444BB14	27/04/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
4	B7936A43-10AE-4DCD-A82E-29D25DBC3501	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
5	D2E38DDE-46BD-42BF-8C1D-D9B3B09984FF	06/05/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
6	DCBEDC2F-38F4-469D-	06/05/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica

³⁹ Ello, se hizo de conocimiento de RSP en el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4622/2020 con fecha de vencimiento dieciséis de julio.



	A8A4-884EF8C70268	9				
7	E6609707-D157-4F25-B2C1-880424D4B74B	06/05/2019	9,604.80	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Otros (Operaciones) LLAVES DE OFICINAS DE ORGANIZADORES SALAS G Y H
8	EF437FD0-3CF6-40A2-B68D-17C3C99E7BF2	22/04/2019	1,995.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	Clavija trifásica
9	F13CFBEA-9972-442E-BFEF-F9E283C97C14	27/03/2019	526,084.20	CIN8912264L5	RSP181226MN5	SERVICIOS PARA EVENTO
10	14607857-B651-5F42-810A-6CD2EAE41C65	23/10/2019	8,580.00	VIBC591008P98	RSP181226MN5	Honorarios (Exp.19/5/1560 Esc.102255 PROTOCOLIZACION)
	Total		\$573,454.60			

RSP durante el procedimiento de revisión de dichos informes, manifestó que los gastos no fueron reportados porque no correspondían con la organización y desconoció el contenido y los servicios o bienes que ampararon cada uno de los comprobantes fiscales, los cuales afirmó que no fueron pagados por la organización como se podía verificar en los estados de cuenta y en la contabilidad.

De forma destacada, RSP afirmó que:

*“(...) nosotros no recibimos esos servicios o bienes que amparan dichos comprobantes fiscales por lo que **iniciaremos la cancelación correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria en términos de lo que señala el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación. Adjuntamos escrito que se presentará ante el SAT “Observación 5 Anexo 1. Pdf.”***
(Énfasis añadido).

A pesar de ello, la responsable concluyó que:

“La respuesta del sujeto obligado [emitida al oficio de errores y omisiones], se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando manifestó que los gastos que le fueron observados no fueron pagados de su cuenta bancaria, razón por la cual, no están registrados en su contabilidad, también es cierto que se debe realizar el pago, para que sea expedido el comprobante, asimismo, los gastos observados beneficiaron a su organización, por lo debieron de ser reportados en sus informes mensuales de ingresos y gastos. Es responsabilidad de la OC controlar quien maneja su información fiscal como el RFC, asimismo, los sistemas del SAT permiten identificar los comprobantes que les son emitidos para tomar acciones al respecto.

En ese sentido, el Reglamento de Fiscalización señala que ‘los gastos deben registrarse cuando ocurren’ (Art. 18, numeral 1), además de que los sujetos obligados deben reconocer en forma total las transacciones realizadas que representen pagos de efectivo (Art. 33, numeral 1, inciso a) y b)); ahora bien, el artículo 126 del mismo Reglamento de Fiscalización señala que cada pago realizado, deberá estar plenamente identificado con la o las operaciones que le dieron origen, los comprobantes respectivos y sus pólizas de registro

contable; y el artículo 127 indica que los egresos deben registrarse y estar soportados con la documentación soporte original a nombre del sujeto obligado; en concordancia con los anterior, la NIF A4 establece que la información es confiable cuando, entre otros aspectos, se puede verificar, es decir, cuando puede comprobarse y validarse; en este caso, el sujeto obligado no aportó elementos de prueba que permitieran a la autoridad validar que efectivamente la organización no solicitó los comprobantes y que los mismos no fueron pagados con recursos propios. Por otro lado, el artículo 86, fracción II, párrafo tercero de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la obligación para las personas morales con fines no lucrativos, recabar los comprobantes fiscales que acrediten las erogaciones que efectúen; en ese mismo sentido, el artículo 33, apartado A, fracción VIII del Reglamento del Código Fiscal de la Federación señala que los documentos que integran la contabilidad son, entre otros, la documentación e información de los registros de todas las operaciones, actos o actividades, los cuales deberán asentarse conforme a los sistemas de control y verificación internos necesarios. En ese sentido las organizaciones ciudadanas tienen la obligación de realizar los registros contables, así como la carga de la documentación soporte de las mismas, así como la vigilancia y administración de sus datos fiscales para la expedición de facturas que representen gastos a nombre y cuenta de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37, 37 bis, 38, 39 numerales 3, inciso m) y 6 del Reglamento de Fiscalización, en relación con los artículos 28, 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.

*Por lo anterior, la observación **no quedó atendida**, por de \$573,454.60.*

En consecuencia, la OC omitió registrar gastos de 10 CFDI emitidos que beneficiaron la celebración de asambleas, toda vez que los conceptos fueron por servicios para eventos, honorarios y otros por un importe de \$573,454.60.”

Como se observa, la autoridad responsable determinó que la actora omitió registrar gastos en diez comprobantes fiscales digitales que beneficiaron la celebración de asambleas, puesto que, de la información proporcionada por la autoridad hacendaria, se identificó la emisión a su favor.

En ese sentido, la autoridad responsable estimó que los bienes y servicios comprendidos en los comprobantes fiscales le representaron un beneficio a la organización pues, aunque RSP desconoció haberlos recibido y afirmó que realizaría el trámite respectivo ante la autoridad hacendaria, no presentó los documentos con los cuales se deslindara de la emisión de los comprobantes fiscales a su nombre.



Al respecto, esta Sala Superior considera que los sujetos obligados en materia de fiscalización tienen **obligación de registrar contablemente sus operaciones y llevar el control de la documentación que los respaldan**. De ello, en la presente conclusión, dentro del marco de acciones que deben realizar para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización, el sujeto obligado tiene el deber de comprobar que no realizó el gasto detectado por la autoridad fiscalizadora durante los procesos de revisión de informes.

La Sala Superior ha sostenido que **el proceso de revisión** de los informes de ingresos y gastos tiene una **naturaleza compleja** y se funda en lo informado por los sujetos obligados conforme a sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de sus recursos, en el cual, si bien la autoridad fiscalizadora puede realizar las visitas de verificación a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado, lo cierto es que su función durante la revisión de los informes se centra en la comprobación⁴⁰.

En ese entendido, la autoridad fiscalizadora está obligada a revisar y analizar con exhaustividad y objetividad la veracidad de lo reportado e informado por los sujetos obligados, para lo cual puede ejercer sus facultades de comprobación a través de solicitudes de información con las autoridades hacendarias, a efecto de conciliar la totalidad de gastos reportados a nombre de RSP.

Ante este contexto, fue correcta la determinación de la autoridad fiscalizadora de concluir que los bienes y servicios amparados en los comprobantes fiscales digitales comprendieron un beneficio para la organización civil pues era claro que fueron expedidos a su favor y se encontraban vigentes.

⁴⁰ En lo aplicable, SUP-RAP-687/2017 y SUP-RAP-59/2018.

Lo anterior porque RSP estaba obligada a cumplir con su deber de garante y ejercer el debido control de sus operaciones⁴¹ y, en el caso, contaba con la posibilidad de desvirtuar la observación de la autoridad fiscalizadora sin que ello constituyera una carga desproporcionada pues los contribuyentes pueden consultar y recuperar los comprobantes fiscales que emiten y reciben y, de estimarlo, pueden gestionar su cancelación en términos del penúltimo párrafo del artículo 29-A, penúltimo párrafo del CFF⁴².

De ahí lo **infundado** del agravio pues RSP tenía la obligación de presentar la documentación que le permitiera a la autoridad electoral comprobar la veracidad de lo reportado y, en cualquier caso, el sujeto obligado en materia de fiscalización debió presentar las pruebas con las que demostrara que los comprobantes fiscales –origen de la observación– no se encontraban vigentes derivado de que el bien o servicio no fue contratado o recibido para llevar a cabo las actividades de RSP.

Finalmente, son **inoperantes** los planteamientos de la actora en los que señala que la autoridad de forma dolosa pasó por alto que de acuerdo con el artículo 29-A del CFF los comprobantes fiscales deben señalar la forma en la que se realizó el pago y, en ese sentido, que los comprobantes observados carecían de dicho requisito.

Lo anterior, porque dichos planteamientos son apreciaciones subjetivas y porque, además, no fueron presentados ante la autoridad fiscalizadora al momento de responder el oficio de errores y omisiones en el que hizo la observación que concluyó con la sanción.

Esta Sala Superior ha sostenido que la respuesta al oficio de errores y omisiones es el momento procesal oportuno para hacer valer sus alegaciones, por lo que, de no haber presentado respuesta o haber

⁴¹ Esta Sala Superior ha determinado que las organizaciones de ciudadanos tienen el deber de vigilar la conducta de las actividades llevadas a cabo por personas allegadas a tales organizaciones mediante la previsión, control y supervisión. Véase, SUP-RAP-247/2014.

⁴² Similar al criterio al sostenido en el SUP-RAP-247/2014.



omitido proporcionar los elementos idóneos para desvirtuar la observación de la autoridad fiscalizadora, su defensa ante la autoridad judicial es inviable, pues está imposibilitada a analizar cuestiones que no se hicieron valer con la oportunidad debida⁴³.

5.2.2. Conclusión 10: aportaciones en especie de personas no identificadas

La autoridad responsable determinó sancionar a la parte actora por la recepción de aportaciones provenientes de personas no identificadas por un monto de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.). En consideración de la autoridad responsable, la actora transgredió lo previsto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento⁴⁴.

De forma general, la actora cuestiona la determinación de la responsable y estima que vulnera los principios que rigen la materia electoral.

La actora estima que la disposición normativa prevista en el artículo 55 de la Ley de Partidos no es aplicable a las organizaciones civiles que no han obtenido su registro y RSP aún no ha obtenido su registro por lo que no se le puede dar la calidad de ente público. En ese sentido, alega que la autoridad cometió una inconsistencia al fundar la conclusión en dicho

⁴³ Criterio sostenido al resolver, de entre otros, los asuntos SUP-RAP-145/2017, SUP-RAP-199/2017, SUP-RAP-279/2018 y SUP-RAP-328/2018.

⁴⁴ Dichas disposiciones señalan:

“[Ley de Partidos]

Artículo 55.

1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.”

“[Reglamento]

Artículo 121.

Entes impedidos para realizar aportaciones

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

(...)

I) Personas no identificadas.

(...)”.

precepto normativo y en aludir al artículo 119 del Reglamento cuando sí lo observó, por tanto, sostiene que la autoridad incurrió en una **indebida fundamentación**.

También, de forma relevante⁴⁵, la actora cuestiona el apartado identificado como “materia fiscal” y señala que “en un hecho que vulneró el procedimiento de fiscalización” le fue notificado el oficio INE/UTF/DA/5628/2020 firmado por el encargado de despacho de la UTC bajo la justificación de garantizar el derecho de audiencia de RSP y a fin de proporcionarles la información de la CNBV y del SAT.

En dicho oficio se expusieron consideraciones para sostener que los aportantes no efectuaron el pago de los bienes y servicios aportados por 114 personas por un monto total de \$7,625,070.09 (siete millones seiscientos veinticinco mil setenta pesos 09/100 m.n.).

La actora señala que, para la autoridad, las operaciones entre los aportantes y proveedores se rige por las normas en materia fiscal, esto es, por las disposiciones de la LISR, cuyo artículo 27, fracción III dispone que todos los gastos superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) para ser deducibles deben estar amparados en comprobantes fiscales y comprobar el pago por mecanismos bancarizados.

La actora refiere que a pesar de que sostuvo cuales eran los motivos por los que consideraba que la observación se apartaba de los cauces legales, la autoridad realizó la observación, pero por 77 aportantes y por un monto total de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.). Dicha disminución, para la actora, fue producto de las inconsistencias que hizo valer y para ello no fue necesario proporcionar un solo documento.

⁴⁵ Lo anterior, porque la actora refiere que en el contenido de los apartados denominados “fortalecimiento de los procedimientos de fiscalización”, “requerimiento a autoridades financieras, fiscales y económicas” y “registro de operaciones conforme a las normas de información financiera”, la autoridad responsable no hace referencia alguna respecto a la materia de la conclusión sancionatoria. Véase el escrito de demanda, págs. 22 y 23.



La actora señala que con el oficio INE/UTF/DA/5628/2020 le fueron requeridos: *i)* el comprobante de pago de los aportantes que contrataron el servicio y *ii)* el comprobante fiscal digital que expidió el proveedor a cada aportante, sin que exista fundamento legal para la solicitud, pues RSP afirma que reportó todas las aportaciones que recibió.

Para la actora, aunque la autoridad señaló que con dicho oficio no le requirió información adicional a la prevista tanto en el Reglamento como en el acuerdo respectivo, en su opinión, ello es contradictorio pues en el oficio le fueron requeridos *“los elementos probatorios suficientes para acreditar su dicho”*.

La actora sostiene que dichos requerimientos vulneran el principio de legalidad y la facultad reglamentaria porque en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento se establece que todos los ingresos deben sustentarse de acuerdo con lo que dispongan las leyes de la materia y el Reglamento de fiscalización y, en ese sentido, los artículos 107 y 119 del Reglamento no establecen que deban presentarse los comprobantes ni que las organizaciones civiles deban respaldar las aportaciones que recibieron en especie.

Para la actora, la exigencia que se impuso se aparta de los cauces legales y vulnera el principio de legalidad y subordinación jerárquica porque se excedió en sus atribuciones y se apartó de lo previsto en las leyes y en el Acuerdo INE/CG38/2019, pues para el reporte de las aportaciones en especie solo se exigió el cumplimiento de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento.

La actora expone que, a sabiendas de que no era exigible documentación adicional, la autoridad responsable justificó su determinación afirmando que, si RSP *“decidió acudir a los aportantes y que éstos faciliten documentación, resulta adecuado realizar el análisis de dichas documentales”* lo que es ilógico y contradictorio con lo solicitado en el oficio.

Para sostener la ilegalidad del oficio INE/UTF/DA/5628/2020, la actora señala que cumplió a cabalidad con la comprobación de las 881 aportaciones que recibió y en ninguno de los once oficios de errores y omisiones se observó la conducta de *“aportaciones de personas no identificadas”* pues si bien hizo de su conocimiento que había requerido información a la CNBV no indicó el objeto de la solicitud respecto de los aportantes.

Respecto del apartado *“ausencia de elementos de convicción por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización”* RSP precisa que la observación del oficio consistió en que de *“114 aportantes del Anexo 1 y 1.1. por \$7,625,070.09, de la verificación a sus cargos bancarios se observa que no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización”*.

Al respecto, la actora señala que en la respuesta al oficio de errores y omisiones planteó que existían inconsistencias en el archivo de Excel adjunto al oficio como soporte de la observación, sin que se presentara una sola prueba documental que soportara la presunta infracción por la cual la autoridad determinó que solo recibió 77 aportaciones de personas no identificadas.

Así, sostiene que la información proporcionada por la CNBV contenía inconsistencias en los datos presentados, pero precisa, que su cuestionamiento no se limitó a demostrar la alteración de la información sino a la ausencia de obligación de RSP de presentar documentación que comprobara el origen de los recursos de las aportaciones pues ello correspondía a la UTF.

Sobre el apartado *“la autoridad tiene la obligación de probar su dicho”* RSP cuestiona que la valoración probatoria se haya ajustado a lo previsto en el artículo 462 de la Ley de Instituciones porque la UTF no realizó un análisis objetivo de la información proporcionada por la CNBV, máxime que los aportantes no son sujetos obligados en términos de la legislación electoral.



La actora expone que la autoridad se limitó a entregar un archivo de Excel sin proporcionar la información suministrada por las instancias fiscales y financieras por lo que la UTF partió de la premisa errónea de que la carga de la prueba le correspondía al sujeto obligado, pues estaba fuera de su esfera demostrar que la información proporcionada por el SAT y la CNBV era la misma que la de la hoja de cálculo, ya que la información nunca se proporcionó.

En el apartado “*no se proporcionó el nombre de las personas aportantes con la finalidad de que esta organización conociera y pudiera identificar los datos de quien o quienes se había solicitado la información*” RSP niega que haya desconocido la identidad de los aportantes, sino la identidad de los proveedores, esto, al exigírsele documentación adicional consistente en los comprobantes fiscales que supuestamente se debieron expedir por los proveedores a los aportantes.

Además, señala que de forma dolosa la UTF en un primer momento proporcionó la información de cuatro años y finalmente concluyó con la información bancaria de los aportantes por los dos últimos años. Finalmente, señala que la autoridad solo hizo referencia a los aportantes en números arábigos.

Por otra parte, la actora alega que la autoridad incumplió con el principio de exhaustividad porque no se pronunció respecto de todos sus planteamientos, principalmente, el relacionado con la inaplicabilidad del artículo 27, fracción II de la LISR porque:

5. Se ubica en el título de “*las personas morales*” y los aportantes son personas físicas.
6. Aunque el artículo fuera aplicable a personas físicas, su contenido corresponde a deducciones, esto es, la posibilidad de considerar una deducción en los ingresos y de la base gravable.
7. Toda deducción autorizada consiste en que sea estrictamente indispensable para la obtención de ingresos, cuestión que no ocurrió, pues las aportaciones no fueron realizadas para los fines

de la actividad de los aportantes, sino que se ubicaron en el marco del ejercicio de su derecho a asociación en materia político-electoral por lo que no resulta exigible bancarizar el pago de bienes y servicios superiores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.).

Finalmente, la actora afirma que la UTF se condujo de forma dolosa pues sin metodología sustentó la observación cuando los datos erróneos provenían de la información que proporcionó. Según la actora, la autoridad verificó la existencia de los comprobantes fiscales emitidos a favor de los aportantes e indagó en sus estados de cuenta para identificar que se hubiera realizado el pago al proveedor sin que exista asidero jurídico suficiente para ese proceder.

La actora estima que la autoridad partió de una premisa incorrecta pues no todas las operaciones entre particulares están bancarizadas ni amparadas en comprobantes fiscales, tal como se sustenta en la Encuesta Nacional Financiera del año dos mil dieciocho.

Por último, sostiene que la autoridad está revocando su propia determinación porque no observó la posible irregularidad en los oficios de errores y omisiones.

Según la lectura de la actora, la UTF consideró que las operaciones mayores a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.) eran “relevantes” sin justificar el por qué consideró dicha cantidad.

Además, expresa que la autoridad omitió considerar otros productos financieros con los que se pudo realizar el pago o el propio efectivo y que, el monto del bien aportado corresponde con el “valor razonable”, no necesariamente con el monto de lo efectivamente pagado.

Aunado a lo anterior, la actora alega que el criterio utilizado por la autoridad para verificar las aportaciones no fue utilizado para los partidos políticos como se observa en el Dictamen consolidado correspondiente al proceso electoral local ordinario 2019-2020, para el estado de Coahuila.



Decisión

Esta Sala Superior por cuestión de método, analizará los planteamientos de la parte actora en temáticas⁴⁶.

En un primer lugar, estudiarán el supuesto actuar irregular al emitir el oficio INE/UTF/DA/5628/2020.

Posteriormente, se analizarán los alegatos sobre una indebida fundamentación y motivación. En esta temática serán estudiados los planteamientos sobre el supuesto cambio en las reglas del registro y sobre la comprobación de las aportaciones en especie, así como los cuestionamientos sobre la carga probatoria.

En consecuencia, se determinará cuáles son las reglas para el reporte y la debida comprobación de las aportaciones en especie por parte de las organizaciones de ciudadanos; así como los alcances de la autoridad responsable para la verificación y comprobación del origen de los recursos que ingresan a las finanzas de los sujetos obligados en cumplimiento a los principios de legalidad, certeza y transparencia.

Finalmente, esta Sala Superior se pronunciará sobre si, en el caso concreto, la autoridad responsable debió cumplir con el principio de exhaustividad para identificar el origen de los recursos con los que se pagaron las aportaciones.

i. Cuestión previa ¿de dónde surgió la conclusión impugnada?

Esta Sala Superior observa que la UTF emitió un total de once oficios de errores y omisiones correspondientes al periodo fiscalizado de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte.

⁴⁶ 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, págs. 5 y 6.

En dichos oficios, tal como sostiene la parte actora, la UTF no observó alguna posible comisión de irregularidades por concepto de la recepción de aportaciones en especie de personas no identificadas⁴⁷.

De hecho, mediante el oficio INE/UTF/DA/11812/19 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de octubre de dos mil diecinueve, la UTF informó a RSP que estaba en espera de la confirmación de los aportantes que proporcionaron bienes en especie a la organización y respecto de la circularización con Francisco Armando Domínguez Rivas únicamente se observó a RSP la discrepancia entre las cifras reportas y la información proporcionada por él.

La observación en dicho oficio de errores y omisiones consistió en la falta de claridad respecto del monto de lo aportado, la cual se calificó como atendida por lo que, en un primer momento, no fue motivo de infracción. No obstante, la autoridad fiscalizadora precisó que las aportaciones en especie de las personas observadas serían analizadas posteriormente respecto de su capacidad económica⁴⁸.

Posteriormente, mediante la emisión del Oficio INE/UTF/DA/0770/20 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de diciembre de dos mil diecinueve, la UTF informó de la realización de "*procedimientos adicionales*" a fin de corroborar la capacidad económica de cuatro personas que realizaron aportaciones a favor de la organización⁴⁹.

⁴⁷ Véase, oficios de errores y omisiones identificados con los números INE/UTF/DA/3463/19, INE/UTF/DA/5196/19, INE/UTF/8539/19, INE/UTF/10118/19, INE/UTF/10843/19, INE/UTF/11238/19, INE/UTF/11812/19, INE/UTF/0343/2020, INE/UTF/2255/2020 e INE/UTF/2642/2020.

⁴⁸ Véase, ID de contabilidad 24 del Dictamen consolidado impugnado en la que se precisa que la capacidad económica sería analizada en el ID 41 que a su vez remite al ID 51 del propio dictamen. Se destaca que en el ID 51 se ubica la conclusión 10 objeto de impugnación, la cual, finalmente concluyó en que RSP recibió aportaciones en especie de personas no identificadas.

⁴⁹ Dicha observación fue motivo de seguimiento en el oficio INE/UTF/DA/4622/20 y en el dictamen consolidado se consideró parcialmente atendida pues RSP presentó los estados de cuenta de uno de los cuatro aportantes objeto de observación. Respecto de los tres aportantes restantes la autoridad fiscalizadora precisó que serían estudiados en el ID 51 del Dictamen consolidado. Véase, resolución INE/CG193/2020 correspondiente



Enseguida, por medio del Oficio INE/UTF/DA/4622/2020 correspondiente al oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de febrero de dos mil veinte y del seguimiento de las observaciones no atendidas del periodo de enero dos mil diecinueve a febrero dos mil veinte, la UTF le informó a RSP que realizó un total de 148 solicitudes de información a la CNBV con el fin de allegarse de elementos que permitieran determinar si la organización acreditó el origen lícito de los recursos con los que se pagaron las aportaciones. Dicha información la enlistó en el anexo A del citado oficio.

La autoridad identificó que, de la información con la que contaba de la CNBV, existían tres aportantes que no contaban con la capacidad económica para realizar las aportaciones reportadas por lo que estimó la existencia de duda sobre el origen de dichas aportaciones ya que, aparentemente, no provenían del patrimonio de los aportantes.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, inciso I), de la Ley de Instituciones; 96, 54, numeral 1 de la Ley de Partidos, 121, numeral 1 y 296, numeral 1, del Reglamento, solicitó a RSP presentar las aclaraciones que a su derecho conviniera.

En el mismo oficio, la UTF señaló que había solicitado información al SAT para acreditar el origen lícito de los recursos, su destino y aplicación, sin embargo, precisó que no se habían remitido las respuestas correspondientes.

Así, a pesar de que el Oficio INE/UTF/DA/4622/20 consistió en el seguimiento de las observaciones realizadas por la UTF a lo largo del procedimiento de revisión de los informes presentados, en ningún momento se afirmó que las aportaciones en especie reportadas por la

al DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 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, Anexos dictamen, Apartado 4.7. Redes Sociales Progresistas.

organización ciudadana provenían de personas no identificadas y, por tanto, que se había incumplido la normativa de la materia.

La **conclusión** objeto de impugnación tuvo **origen en el Oficio INE/UTF/DA/5628/2020** de fecha cinco de agosto. En este, se identifica que la Comisión de Fiscalización, a pesar de que se habían desahogado los oficios de errores y omisiones correspondientes, ordenó a la UTF notificar a RSP el análisis de los resultados obtenidos de la verificación a la información presentada por las autoridades financieras y fiscales, esto es, de la información proveniente de la CNBV y el SAT, la cual no había sido recibida a la fecha de emisión del último oficio de error y omisión.

En dicho oficio, la autoridad fiscalizadora señaló que:

“Derivado de la revisión a los informes mensuales que presentó la organización se notificaron diversos oficios de errores y omisiones por esta autoridad, en los cuales se hizo del conocimiento a la organización que, como parte de las facultades de investigación y comprobación, se habían realizado diversos requerimientos a la CNBV y al SAT, entre otras autoridades, con la finalidad de confirmar o rectificar las operaciones reportadas.¹ [en dicha nota al pie, se señaló “La autoridad fiscalizadora tiene amplias facultades de investigación de acuerdo a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-209/2018, en el que sostuvo que la autoridad debe ser diligente y exhaustiva; es decir, que debe agotar las líneas de investigación, a fin de recabar pruebas suficientes, necesarias e idóneas para acceder a la verdad objetiva y, en su caso, atribuir alguna infracción en materia electoral”.]

Los oficios de errores y omisiones en los que se informó a la organización las solicitudes realizadas a las autoridades son los siguientes:

[se insertó tabla del listado de los oficios de errores y omisiones]

Ahora bien, derivado del momento en que se atendieron los requerimientos, no fue posible informar a la organización el análisis realizado por la autoridad a la información proporcionada por las autoridades.

Por lo anterior, el 5 de agosto de 2020 la Comisión de Fiscalización (CF) del INE mandató lo siguiente:

- 1. En observancia al derecho de garantía de audiencia, hacer del conocimiento del sujeto obligado el análisis realizado por esta autoridad a la información proporcionada por las distintas autoridades que fueron requeridas y,**
- 2. Una vez agotada dicha garantía la UTF debe realizar el análisis de los argumentos y pruebas aportados.**
- 3. Hecho lo anterior, la UTF deberá presentar al Consejo General el resultado integral de la valoración a la información proporcionada por la organización en atención al presente oficio.**

Información proporcionada

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)



De conformidad con las facultades de investigación propias de la UTF y en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V apartado B, inciso a), numeral 6 y penúltimo párrafo del citado apartado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 190, numerales 2 y 3, 199, numeral 1, inciso c) y d); 200 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 57, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos; 56 del Reglamento de Fiscalización; y 142, párrafo tercero, fracción IX y quinto de la Ley de Instituciones de Crédito, con el objeto de analizar las operaciones registradas por la organización respecto de sus aportaciones con sus movimientos bancarios, se solicitó a las Instituciones integrantes de la banca múltiple que conforman el Sistema Financiero Mexicano a través de la CNBV, todos los estados de cuenta de los ejercicios 2019 y hasta marzo de 2020 abiertos a nombre de los aportantes que contribuyeron a la organización de ciudadanos denominada **Redes Sociales Progresistas., A.C.** Dicha autoridad financiera, presentó contestaciones a las solicitudes realizadas.

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

De conformidad con las facultades de investigación propias de la UTF y en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V apartado B, penúltimo párrafo del citado apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, numeral 2, 190, numerales 2 y 3, 199, numeral 1, incisos a), e) y l) y 200, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 69, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación y cláusula tercera del Convenio de Colaboración para el intercambio de información, con el objeto de analizar las operaciones comerciales de los aportantes, se solicitaron los CFDI emitidos y recibidos por éstos, así como sus datos generales, régimen fiscal, actividad preponderante, actividad económica y obligaciones fiscales. Asimismo, fueron requeridos los comprobantes fiscales de la Organización **Redes Sociales Progresistas., A.C.** por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

En este contexto, con la finalidad de verificar el origen, monto, destino y aplicación de las aportaciones realizadas (en efectivo o en especie) en favor de la organización **Redes Sociales Progresistas., A.C.**, se procedió a contrastar la información contable, financiera y fiscal de los aportantes contra la documentación soporte presentada por las OC, misma que fue proporcionada por las instituciones, dando como resultado lo que se señala a continuación:

Aportantes Anexo 1 y 1.1

1. Por lo que se refiere a 114 aportantes del **Anexo 1 y 1.1** por **\$7,625,070.09**, de la verificación a sus cargos bancarios se observa que no fue localizado el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización.

Adicionalmente, de los 114 aportantes 25 de ellos señalados con **(1)** en la columna "Referencia" del **Anexo 1** del presente oficio por **\$1,803,397.00** se observó que los depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones.

Adicionalmente, de la información proporcionada por el SAT respecto a los CFDI recibidos y emitidos, tanto por la organización y los aportantes, no hay alguno que acredite que existe una relación comercial entre los proveedores que prestaron los servicios a la organización y aquellos.

Es importante destacar lo establecido en el artículo 96 numeral 1 del RF, mismo que señala, “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, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

En este sentido, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) en sus artículos 76 fracción II, 110 fracción III y el Código Fiscal de la Federación (CFF) en sus artículos 29 y 29-A establecen obligaciones a las personas morales y físicas que prestan servicios o enajenan bienes para expedir comprobantes fiscales por las operaciones que realizan; por lo que, en el caso que nos ocupa el proveedor debió expedir un comprobante fiscal por el servicio que prestó.

Este comprobante pudo haberse solicitado a nombre del aportante o la organización; es decir, la **primera evidencia de la operación comercial exigida por la norma en el artículo 96 numeral 1 del RF** es precisamente el comprobante fiscal, documento que la organización no presentó.

Adicionalmente, esta autoridad fiscalizadora en el caso de los aportantes relacionados con la multicitada organización no detectó los CFDI que debieron recibir por parte del prestador del servicio aportado.

Además, los servicios aportados obligan al proveedor a emitir un comprobante fiscal en los términos de la LISR y el CFF antes descritos, reiterando que en estos casos dichos comprobantes no fueron emitidos por los proveedores, según se advierte de la información proporcionada por el SAT.

Es importante señalar que de conformidad al artículo 39 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes deben remitir el comprobante fiscal digital por internet, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a que haya tenido lugar la operación, acto o actividad de la que derivó la obligación de expedirlo.

En otro orden de ideas, las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de los bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000.00 para ser deducibles no sólo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados.

Derivado de lo anterior, por lo que respecta a las personas marcadas con (2) en la columna “Referencia” del **Anexo 3** del presente oficio por **\$23,825.40** no se consideran para la observación, toda vez que, de conformidad con el supuesto del párrafo que antecede, no rebasa el límite de los 2,000.00.

(...)

En el caso concreto, aun cuando la organización de ciudadanos registró las aportaciones en comento, esta autoridad tiene elementos que le permiten cuestionar el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo de revisión; por lo que no existe certeza respecto a tener plenamente identificados a los aportantes. Cabe recordar que en el proceso de fiscalización la rendición de cuentas conlleva una carga procesal probatoria que les corresponde a los sujetos obligados y que no se agota con el mero registro o reporte de las operaciones, sino que están obligados a presentar



todos los elementos de prueba que generen convicción respecto a lo que afirman.

*De lo anterior, se confirma que, 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 por \$7,625,070.09.***

*El detalle las aportaciones, así como de los movimientos bancarios, se integra en el **Anexo 1 y 1.1** del presente oficio.*

*En este sentido, la ausencia de elementos de prueba, así como la evidencia con la que cuenta esta autoridad permite concluir que **la organización de ciudadanos vulneró lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización.***

En consecuencia, se le solicita presentar lo siguiente:

- **Las aclaraciones que a su derecho convengan.**
- **Los elementos de prueba que sustenten sus aclaraciones y que den certeza respecto del origen de los recursos recibidos vía aportaciones.**
- **Los documentos que acrediten que las personas reportadas por la organización como aportantes son quienes pagaron el bien o servicio registrado por su organización, como aportación en especie.**

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el Artículo 55, numeral 1 de la LGPP; 121, numeral 1, inciso I) y 296, numeral 1, inciso b) del RF.”

(Énfasis añadido).

En respuesta al requerimiento anterior, la organización civil presentó las aclaraciones que estimó conducentes. De forma destacada, la actora alegó una **indebida fundamentación y motivación**, y señaló que la observación sobre la supuesta existencia de aportaciones en especie de personas no identificadas se realizó sin directrices metodológicas porque no existió el análisis pormenorizado de los datos comprendidos en el anexo.

Al responder el Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, la hoy actora destacó que para la autoridad bastó una hoja de Excel para concluir que no fue

localizado el pago o los pagos de los bienes y servicios aportados y, con ello, la autoridad vulneró los principios de certeza y legalidad porque no aportó ningún medio de convicción para sostener que su análisis e información es la misma que la aportada por las autoridades financieras y fiscales.

Asimismo, la actora señaló que fue incorrecto que la autoridad afirmara que le correspondía probar la licitud de los recursos utilizados para el pago de los bienes o servicios aportados, pues ello era una labor de la autoridad.

Respecto de la información proporcionada, la hoy actora manifestó que aunque se le informó mediante el Oficio INE/UTF/DA/4622/2020 sobre la solicitud de información a las autoridades fiscales y financieras, no conocía qué tipo de requerimientos había realizado la UTF, pues, no se proporcionó mayor documentación que aclarara la observación de la responsable, por lo que cuestionó la veracidad del anexo y la metodología de análisis utilizada por la autoridad.

De forma trascendente, la actora alegó una indebida fundamentación y motivación pues estimó que la autoridad, con base en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento, consideró que eran aplicables las disposiciones fiscales establecidas en los artículos 76 fracción II y 110, fracción III, de la LISR, así como en los artículos 29 y 29-A el CFF relacionas con la expedición de comprobantes fiscales por las operaciones que realizan.

Además, la actora expresó en su respuesta al citado oficio que el requerimiento se **traducía en una obligación para la organización civil de solicitar a cada aportante el comprobante de pago de la aportación y el comprobante fiscal expedido por el proveedor.**

También, refirió que **las disposiciones fiscales mencionadas no son aplicables** pues no están referenciadas en las disposiciones en materia de fiscalización y, además, que el deber de proporcionar esa documentación no estaba previsto en la Ley de Instituciones, la Ley de



Partidos, el Reglamento y el Acuerdo INE/CG38/2019 pues, en este último, la autoridad determinó que las aportaciones en especie debían observar el considerando 35 con relación a lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento.

Finalmente, la actora cuestionó que *“las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000,00 para ser deducibles no sólo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados”*.

Al respecto, afirmó que el artículo 27, fracción III, de la LISR no es aplicable porque se trata de una disposición que establece los requisitos de las deducciones autorizadas de los contribuyentes y de ahí no se sigue que sea exigible para las personas físicas la obligación de bancarizar el pago de los bienes y servicios superiores de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 m.n.), que fueron aportados en especie a favor de la organización.

Asimismo, la actora expuso que el anexo del oficio contenía inconsistencias en los saldos y celdas en blanco. También señaló que de los anexos se desprendía la existencia de otros productos financieros contratados por los aportantes de los cuales la autoridad fiscalizadora no analizó.

En consecuencia, para la actora desde el momento de responder el oficio INE/UTF/DA/5628/2020, planteó que la autoridad fiscalizadora no se ajustó al marco legal y se excedió en el ejercicio de sus atribuciones.

La UTF valoró las aclaraciones de la organización civil y determinó que la **observación no había sido atendida**. De forma destacada señaló que⁵⁰:

“Ahora bien, en ejercicio de las facultades de comprobación con las que cuenta ésta (sic) autoridad se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante.

*Al respecto, **debe destacarse que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a los previstos en el Reglamento de Fiscalización y los acuerdos emitidos con ese propósito.** No obstante, la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, mismas que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.*

En este contexto, con la finalidad de verificar el origen, monto, destino y aplicación de las aportaciones realizadas (en efectivo o en especie) en favor de la organización, se procedió a contrastar la información contable, financiera y fiscal de distintas autoridades de aquellos aportantes relevantes, contra la documentación soporte que se adjuntó a los informes mensuales.

*En el caso concreto, **del análisis realizado se advirtió la ausencia de elementos que den certeza de que las personas que fueron reportadas por el sujeto obligado como aportantes, realizaron los pagos a los proveedores de los bienes y servicios o que, al menos se les haya facturado dicho concepto.** Por lo anterior, y en pleno respeto a la garantía de audiencia se observó dicha situación a la organización para que argumentara lo que en su derecho procediera aportando los elementos probatorios suficientes para acreditar su dicho.*

*En este sentido, **si el sujeto obligado para sustentar sus afirmaciones ha decidido acudir a los aportantes y que éstos le faciliten documentación, resulta adecuado realizar el análisis de dichos documentales, sin que, por ello, se interprete de forma alguna que se le impone una obligación no contemplada en la norma.***

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

⁵⁰ Extracto de la conclusión 10 correspondiente a las cuestiones controvertidas en el presente medio de impugnación. Véase, dictamen consolidado, ID. 51, págs. 50 a 86.



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 bien aportado y por lo tanto el monto reportado.**

(...)

Por lo tanto, el actuar de esta autoridad en uso de las facultades que le son conferidas por las normas y en cumplimiento al principio de rendición de cuentas, llevan a afirmar que la organización de ciudadanos fiscalizada en el proceso de creación de un nuevo partido político 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 concreto, quedó demostrado que el origen reportado de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la organización de ciudadanos, **pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades.**

(...)

➤ **Illegalidad sobre el comprobante de pago que exige la Unidad Técnica de Fiscalización y ausencia de reglamentación**

- **Fundamentación de la UTF en leyes no relacionadas en materia electoral.**
- **Se presentan sanciones con reglas nuevas, las cuales no están previstas en las leyes generales, reglamentos o acuerdos.**

La organización señala que al solicitarle esta autoridad que ponga a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes mensuales, se están **estableciendo sanciones con reglas nuevas**, sin que sea la obligación de la organización presentar documentación adicional a la ya reportada a esta autoridad.

(...)

Tal como ya se ha descrito, en ejercicio de las facultades de comprobación con las que cuenta ésta (sic) autoridad se determinó necesario conocer si la aportación tuvo un origen lícito y directamente del patrimonio del aportante; esto significa contar con la documentación necesaria para acreditar el origen de la aportación situación que no acontece en la presente observación.

(...)

- **No le exigen las leyes electorales el tener el nombre de los proveedores**

(...)

Ahora bien, **se reitera que en momento alguno se ha exigido a las organizaciones documentar las aportaciones con elementos distintos a**

los previstos en el Reglamento de Fiscalización y los acuerdo emitidos con ese propósito. No obstante, la autoridad fiscalizadora ejerce sus facultades de comprobación, mismas que se materializan al obtener la información necesaria para verificar el origen lícito de las operaciones reportadas.

(...)

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.

(...)

Por lo tanto, el actuar de esta autoridad en uso de las facultades que le son conferidas por las normas y en cumplimiento al principio de rendición de cuentas, llevan a afirmar que **la organización de ciudadanos fiscalizada en el proceso de creación de un nuevo partido político 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 concreto, **quedó demostrado que el origen reportado de esas aportaciones en especie no fue el manifestado por la organización de ciudadanos, pues se evidencia que existen fuertes discrepancias con los insumos obtenidos de otras autoridades.**

➤ **Ausencia de metodología por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización:**

En el caso concreto, **aun cuando la OC registró las aportaciones en comento,** esta autoridad tuvo **elementos que le permitieron cuestionar el origen de los recursos que la beneficiaron durante el periodo de revisión y concluir que no se tiene certeza respecto a tener plenamente identificados a los aportantes.** Cabe recordar que en el proceso de fiscalización la rendición de cuentas conlleva una carga procesal probatoria que les corresponde a los sujetos obligados y que no se agota con el mero registro o reporte de las operaciones, sino que están obligados a presentar todos los elementos de prueba que generen convicción respecto a lo que afirman.

Inconsistencia en las cifras:

Por lo que respecta a este punto, la autoridad le informó a la OC (en hoja de cálculo Anexo 1 del oficio notificado), los movimientos bancarios de los 114 aportantes que contienen información acumulada por el periodo comprendido de 2017 a 2020. (...)

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

(...)

Por lo anterior, en el **Anexo 3 y 3.1** del presente Dictamen, se advierte información sólo de movimientos bancarios sobre los aportantes por el periodo de constitución como partido político, es decir; de 2019 y 2020, quedando como a continuación se indica:

Periodo	Anexo 3		Anexo 3.1	
2019 y 2020	Cargos	Abonos	Cargos	Abonos
Total	77,327,393.24	76,004,855.59	77,327,393.24	76,004,855.59

En consecuencia, las cifras proyectadas en el cuadro anterior, reflejan las evidencias aportadas por la autoridad reguladora bancaria, de tal forma que se da la certeza sobre los elementos y casos específicos que se detectaron.

Información incompleta:

Respecto a este punto se informa que, lo que hay detrás de las hojas de cálculo es la evidencia objetiva y fehaciente, son los documentos emitidos por una institución bancaria, como son los estados de cuenta de los cuales se analizó primero la información para después extraerla y sistemáticamente distribuirla para la obtención de los datos que se necesitan.

(...)

Es decir que, la información que la organización tuvo a la vista es la contenida en los estados de cuenta relativa a los movimientos realizados en cada una de las cuentas bancarias.

(...)

Aportaciones sin efecto

(...)

Sin embargo, la información proporcionada da cuenta de algunos aportantes con registro de cargos **en ceros**, esto es, no se reflejaron en el formato en hoja de cálculo que le fue exhibido al sujeto obligado al otorgarle la garantía de audiencia; por lo cual, de los 37 aportantes detallados en el cuadro que antecede, la OC no tuvo elementos para identificar el pago de los bienes recibidos por sus aportantes por **\$2,575,339.20**; de tal suerte que la observación **quedó sin efectos**.

Falta de análisis sobre otras formas de pago

Con el objeto de contar con información contable expresada en términos monetarios, sobre todas las operaciones que realizan los sujetos obligados de conformidad con lo establecido en los artículos 190, numeral 3, y 199, numeral 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de los eventos económicos identificables y cuantificables, que expresan la situación financiera, el resultado de sus actividades y los cambios en el flujo de efectivo, para verificar la veracidad de las operaciones, y llevar a cabo un correcto monitoreo de la actividad

financiera que permita la fiscalización de los sujetos obligados y la de terceros por estar vinculados con los mismos.

La UTF solicitó los estados de cuenta detallados en formato PDF, LAYOUT (XML) y EXCEL (XLS) correspondiente al ejercicio 2019 y 2020, a la banca múltiple la cual se dedica principalmente a captar recursos del público a través de productos, tales como cuentas de cheques, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, para posteriormente colocarlos en operaciones crediticias como **tarjetas de crédito**, entre otros.

Ahora bien, respecto a esta observación, la OC manifestó sobre tres aportantes, como se indica a continuación:

C. Eligio Cortázar Casarrubias. Aun cuando la OC manifestó que el aportante de manera previa a realizar su aportación, efectuó 13 retiros en efectivo, que representa un importe superior a la aportación, por lo que sin lugar a dudas pudo realizar el pago del bien aportado, es preciso aclarar que, de los 13 retiros a que hace referencia, no se identifica que se hayan realizado al proveedor; es decir, los retiros por sí solos no identifican la relación comercial entre el proveedor y el aportante del servicio contratado, que fue reportado por la OC como aportación.

Respecto de los cargos del Anexo enviado por la autoridad, en los que se identifican pagos a tarjetas de crédito que pudieran estar a nombre de las personas reportadas por la OC como aportantes, en específico de los CC. **Fernanda Eunice Acevedo Sierra** y **C. Miguel Farid Faro Moreno** y de los que señala que no fueron valorados por la autoridad los movimientos relativos a pagos de tarjeta de crédito, es preciso señalar que dichos cargos únicamente permiten advertir la existencia de dicho instrumento crediticio. No obstante, se puso a disposición de la organización la información proporcionada por la autoridad financiera, para que pudiera ejercer la garantía de audiencia. Por lo que, **si con dichas tarjetas se hubieran realizado los pagos de las aportaciones, la OC estuvo en posibilidad de presentar los elementos que permitieran identificarlo.**

(...)

Inexistencia de anexos

Al respecto se informa sobre las personas que fueron marcadas con (2) en el Anexo 1 del oficio por \$23,825.40, no se consideran para la observación, toda vez que, de conformidad con el supuesto del párrafo que antecede, no rebasa el límite de los 2,000.00, por lo tanto, el monto ya no se refleja en el **Anexo 3** del presente Dictamen.

Omisión de analizar objetivamente las aportaciones realizadas

(...)

➤ **Conclusión**

Derivado de los argumentos anteriormente expuestos, 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.



De lo anterior, se confirma que, la información proporcionada por las autoridades financieras y fiscales no se identifica que **77** 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 **\$5,057,142.84**. El detalle de las aportaciones se refleja en el **Anexo 3** y **3.1** del presente Dictamen.

Adicionalmente, de los **77** aportantes **22** de ellos señalados con **(1)** en la columna "Referencia" del **Anexo 3** del presente Dictamen por **\$1,444,807.00** se observó que los depósitos, cargos, saldos iniciales y saldos finales, fueron insuficientes para estar en posibilidad de realizar las aportaciones.

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.

En consecuencia, **los elementos de prueba** para dar certeza respecto al origen de los recursos recibidos vía aportaciones por **\$5,057,142.84**, **presentadas por la OC, no fueron suficientes, toda vez que no fue presentada la documental que acredite que los aportantes observados fueron quienes pagaron los bienes o servicios registrados como aportaciones en especie en beneficio de la celebración de sus asambleas.**
(...)"

(Énfasis añadido).

Por tanto, la autoridad responsable determinó que Redes Sociales Progresistas incurrió en la irregularidad consistente en omitir rechazar aportaciones provenientes de personas no identificadas por un monto de \$5,057,142.84 (cinco millones cincuenta y siete mil ciento cuarenta y dos pesos 84/100 m.n.), trasgrediendo lo previsto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley de Partidos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento.

Ante ello, el Consejo General calificó la falta como **grave ordinaria** e impuso una sanción que incluyó el 200 % del monto involucrado, sin embargo, dado que el límite máximo de la sanción económica es de 5,000 UMA determinó que resultaba aplicable dicho monto. Así, la autoridad impuso una **multa de \$422,450.00** (cuatrocientos veintidós mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 m.n.).

Finalmente, por la irregularidad observada la autoridad responsable dio vista a la Fiscalía Especializada para la atención de los delitos electorales.

D. La UTF garantizó el derecho de audiencia de la organización al notificar el resultado de la información obtenida de la CNBV y el SAT

Para la actora, la autoridad fiscalizadora vulneró el procedimiento de fiscalización con la emisión del oficio INE/UTF/DA/5628/2020, emitido bajo la justificación de garantizar el derecho de audiencia de la OC a fin de proporcionarle la información obtenida de la CNBV y del SAT.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que, en principio, la emisión del oficio INE/UTF/DA/5628/2020 **encuentra justificación en la tutela de la garantía de audiencia a favor de la organización ciudadana.**

Sobre el particular, es importante señalar que, conforme al artículo 14, párrafo 2, de la Constitución general, a nadie se le puede privar de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se desarrolle conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En el artículo 16, párrafo 1 de dicho ordenamiento se establece el deber de todas las autoridades de fundar y motivar los actos de molestia a los gobernados, lo cual implica la debida fundamentación y motivación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las garantías del debido proceso aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y su conjunto integra la garantía de audiencia⁵¹.

En materia de fiscalización esta Sala Superior ha sostenido que la garantía de audiencia durante el procedimiento de revisión de informes a

⁵¹ Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) de rubro **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 3, febrero de 2014, página 396.



cargo de la autoridad administrativa se da por respetada si concurren los siguientes elementos⁵²:

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

Con relación al procedimiento de presentación y revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político nacional, el artículo 11, numeral 2 de la Ley de Partidos en relación con los artículos 236, numeral 1, inciso b), 273, 289, numeral 1, inciso f), 291, numeral 4 del Reglamento, establecen que si durante la revisión de los informes la UTF advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, prevendrá a la organización para que en un plazo de diez días hábiles presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Ahora bien, dichos artículos disponen que por cada informe mensual será elaborado un oficio de errores y omisiones, sin embargo, su generación comprenderá el seguimiento de las observaciones realizadas desde el primer informe presentado y hasta el mes en que se presente formalmente la solicitud de registro.

⁵² Jurisprudencia 2/2002 de rubro **AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, págs. 12 y 13.

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

No obstante, esta Sala Superior ha estimado que **la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación**, puede válidamente requerir información a terceros – autoridades o particulares– para confirmar o rectificar las operaciones reportadas por los sujetos obligados, destacando que en caso de que la respuesta a dichos requerimientos se presente con posterioridad a la emisión del oficio de errores y omisiones y contenga información novedosa, no es posible que el ente fiscalizador la incluya en el citado oficio al tratarse de datos que le eran desconocidos⁵³.

En el caso, la parte actora reconoce y esta Sala Superior lo corrobora que, por medio del último oficio de errores y omisiones correspondiente al último informe mensual del periodo fiscalizado, la autoridad fiscalizadora le informó que requirió diversa información a la CNBV y al SAT, sin embargo, a la fecha de emisión de dicho oficio de errores y omisiones la autoridad financiera y tributaria no habían dado respuesta total a su solicitud⁵⁴.

Al respecto, esta Sala Superior ha estimado que la vista de la información que se obtuvo con motivo del requerimiento o los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, puede realizarse en el dictamen consolidado que aprueba el Consejo General lo que posibilita al ente

⁵³ Criterio sostenido en al resolver los expedientes SUP-RAP-59/2018 y SUP-RAP-66/2018 y acumulado, entre otros.

⁵⁴ Véase el oficio de errores y omisiones derivado de la revisión al informe mensual de febrero de 2020, así como el seguimiento de observaciones no atendidas de enero 2019 hasta enero 2020, de la Organización de Ciudadanos Redes Sociales Progresistas, A. C., identificado como INE/UTF/DA/4622/2020, págs. 6 y 7.



sancionado que, en pleno ejercicio de sus derechos, presente el medio de impugnación que corresponda y exprese los agravios respectivos⁵⁵.

En atención a los razonamientos anteriores, esta Sala Superior concluye que la emisión del oficio controvertido **no constituye una vulneración al procedimiento de fiscalización ni un actuar irregular de la autoridad fiscalizadora**, pues este tuvo como finalidad hacer del conocimiento de RSP el resultado de la información obtenida en ejercicio de su facultad de investigación y comprobación.

E. 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

Para la actora, la autoridad electoral indebidamente fundamentó la irregularidad en el artículo 55 de la Ley de Partidos, pues estima que dicha disposición normativa solo es aplicable a los partidos políticos y la organización aún no obtiene su registro con ese carácter. El agravio se **desestima** como se explica enseguida.

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del 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 Partidos⁵⁶.

⁵⁵ En materia de informes de fiscalización, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la defensa y la garantía de audiencia se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado. Criterio sostenido en la resolución de los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-684/2015, SUP-RAP-8/2017, así como SUP-RAP-27/2017 y acumulado.

⁵⁶ Artículo 190, numeral 1, de la Ley de Instituciones.

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 legales⁵⁷.

Acorde con lo anterior, el 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 obligados⁵⁸, de entre los cuales se encuentran las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener el registro como partidos políticos nacionales⁵⁹.

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 registro⁶⁰.

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 I), 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 fiscalización. Disposición normativa que también formó parte de la

⁵⁷ Artículo 191, numeral 1, inciso a) y d) de la Ley de Instituciones.

⁵⁸ Artículo 1, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

⁵⁹ Artículo 3, numeral 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización.

⁶⁰ Artículo 11, numeral 2, de la Ley de Partidos.



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. De ahí que **debe desestimarse** al agravio de la organización.

D. 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 esta temática se abordarán los planteamientos de la actora relacionados con una indebida fundamentación y motivación de la irregularidad sancionada.

Esencialmente, la actora señala que la autoridad fiscalizadora modificó las reglas de comprobación de las aportaciones en especie y le trasladó indebidamente la carga de la prueba respecto de la comprobación del origen lícito de los recursos y, todo ello, sin justificación o fundamento jurídico.

Esta Sala Superior advierte que el agravio es **fundado** porque la autoridad responsable modificó las reglas 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.

Ante ello, a fin de poder realizar un pronunciamiento respecto de los puntos de agravio de la organización ciudadana, es necesario contextualizar el origen de la conclusión sancionatoria.

ii. ¿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?

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 cúmulo 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”***⁶¹.

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

⁶¹ 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.



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 contratación⁶².

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 COMO EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN RESPECTO AL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DE LAS MISMAS**⁶³.

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.*

⁶² Véase, el TÍTULO XIII DE LA FISCALIZACIÓN del anexo uno del instructivo aprobado por medio del Acuerdo General INE/CG1478/2018.

⁶³ Aprobado por el Consejo General en sesión extraordinaria del 6 de febrero de 2019.

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 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 que⁶⁴:

“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 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:

(...)

- 8.** 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).

⁶⁴ Véase punto de acuerdo PRIMERO, fracción I, numeral 4 del Acuerdo INE/CG38/2019.

Esta Sala Superior observa que 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 con consecuencias jurídicas distintas.

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

La segunda 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.

Ante este contexto normativo, esta Sala Superior advierte 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**⁶⁵, la cual, consiste en:

7. 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.

8. Los recibos específicos, cumpliendo con los requisitos y los formatos señalados en el Reglamento.

Adicionalmente, esta Sala Superior observa que, durante la emisión de los oficios de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora, con fundamento

⁶⁵ 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.

en lo previsto en el artículo 274 del Reglamento, requirió a la organización civil⁶⁶ lo siguiente:

9. La credencial para votar del aportante; y

10. El control de folios de asociados y simpatizantes en especie, de forma impresa y medio magnético.

No obstante, con la emisión del Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, **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 RSP, esto es, la regla para la verificación del origen de los recursos que se utilizaron para el 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.

Al final del citado oficio se aprecia que la autoridad solicitó a la organización presentara⁶⁷:

- Las aclaraciones que a su derecho convengan.
- Los elementos de prueba que sustenten sus aclaraciones y que den certeza respecto del origen de los recursos recibidos vía aportaciones.
- **Los documentos que acrediten que las personas reportadas por la organización como aportantes son quienes pagaron el bien o servicio registrado por su organización, como aportación en especie.**

(Énfasis añadido).

En ese sentido, de los argumentos comprendidos en el contenido del oficio INE/UTF/DA/5628/2020⁶⁸, es posible desprender que la autoridad fiscalizadora solicitó como documentación adicional:

⁶⁶ Véase, dictamen consolidado ID 40, pág. 34.

⁶⁷ *Supra.* pág. 26.



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

Es necesario precisar que la autoridad fiscalizadora anexó al mencionado oficio una hoja de cálculo identificada como "1_aportantes_RS" y en ella se observa que ninguno de los aportantes superó de forma individual o conjunta el monto de \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.).

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

⁶⁸ *Supra*, págs. 25 y 26. Se destaca el párrafo en el que se sostiene: "En otro orden de ideas, las operaciones que en su caso debieron realizar los aportantes y los proveedores por la adquisición de los bienes o servicios aportados a la OC deben regirse por las normas en la materia, concretamente la materia fiscal, en el artículo 27, fracción III de la LISR, todos los gastos por montos superiores a \$2,000,00 para ser deducibles no solo deben estar sustentados con comprobantes que reúnan requisitos fiscales, sino además se debe comprobar el pago a través mecanismos bancarizados". (Énfasis añadido).

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.

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

Del análisis del contexto del 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 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 asesoramiento⁶⁹.

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.

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 reportado⁷⁰.

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

⁶⁹ Con fundamento en los artículos 16 y 286, numeral 1 del Reglamento.

⁷⁰ Criterio sostenido al resolver, entre otros, *mutatis mutandi* SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-763/2017 y SUP-RAP-109/2019.



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 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 procedencia⁷¹.

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 otros⁷².

⁷¹ Con fundamento en los artículos 22, numeral 4 y 236, numeral 1, inciso b) del Reglamento.

⁷² Por ejemplo, véase el artículo 274 del Reglamento.

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 documentación⁷³.

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 país⁷⁴.

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 poderes de la Unión, las personas morales y las personas no identificadas⁷⁵.

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 observaciones⁷⁶.

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

⁷³ Por ejemplo, los artículos 33, 38, 126 y 127 del Reglamento.

⁷⁴ De acuerdo con lo previsto en el artículo 119, numeral 1 del Reglamento.

⁷⁵ Con fundamento en lo previsto en los artículos 54 de la Ley de Partidos y 121 del Reglamento.

⁷⁶ Con fundamento en el artículo 291, numeral 4 del Reglamento.



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 Reglamento⁷⁷.

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.**

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 concepto⁷⁸.

⁷⁷ Con fundamento en los artículos 229 y 272 del Reglamento.

⁷⁸ 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

En consecuencia, se corrobora que fue hasta la emisión del Oficio INE/UTF/DA/5628/2020 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, controvirtió 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.

Como ha quedado de manifiesto de la transcripción de la valoración de la respuesta al Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, aunque la autoridad fiscalizadora afirmó que no le exigió documentación comprobatoria adicional a la organización civil sí sostuvo que en caso de presentarse sería analizada para solventar la observación⁷⁹:

*“En este sentido, si el sujeto obligado para sustentar sus afirmaciones ha requerido acudir a los aportantes y que éstos le faciliten documentación, resulta adecuado realizar el análisis de dichos documentales, **sin que, por ello, se interprete de forma alguna que se le impone una obligación no contemplada en la norma**”.*

Asimismo, cuando la organización civil cuestionó la legalidad de las reglas nuevas para comprobar el origen de los recursos de las aportaciones en especie recibidas, la autoridad fiscalizadora afirmó, de la lectura en sentido contrario, que ante la incongruencia entre la 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 organización⁸⁰:

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.

⁷⁹ Véase, Dictamen consolidado, ID. 51.

⁸⁰ *Idem*.



“Así, en los casos en análisis de haberse encontrado **congruencia entre la información** reportada por la organización y la obtenida de las autoridades 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 civil relacionados con la metodología para construir el anexo del referido oficio, sostuvo que le correspondía a la organización la presentación de los medios de prueba para demostrar una alteración en la hoja de cálculo:

“Así mismo, la organización señala que no hay certeza respecto de la información contenida en la hoja de Excel y su correspondencia con la documentación proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y Valores (CNBV). Sin embargo, **la organización no presenta medios de prueba que acrediten que exista alteración alguna, por parte de esta autoridad, de la información que se presentó en la hoja de cálculo, ya que la información que se le hizo del conocimiento es la que fue aportada por dicha comisión.**

(...)

Ahora bien, tanto la información proporcionada por la CNBV como los documentos (físicos y electrónicos) elaborados por la autoridad fiscalizadora **son consideradas como pruebas plenas respecto de los hechos a que se refieran. En ese sentido, la Organización de Ciudadanos debe probar que existió error en la captura de la información asentada en la hoja de cálculo.**

(Énfasis añadido).

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

*“En consecuencia, **los elementos de prueba** para dar certeza respecto al origen de los recursos recibidos vía aportaciones por **\$5,057,142.84, presentadas por la OC, no fueron suficientes**, toda vez que **no fue presentada la documental que acredite que los aportantes observados fueron quienes pagaron los bienes o servicios registrados como aportaciones en especie en beneficio de la celebración de sus asambleas**”.*

(Énfasis añadido).

De dichas transcripciones se identifica que la autoridad fiscalizadora incurrió en una **incongruencia interna**, pues, por un lado, expuso consideraciones contrarias entre sí respecto a que el requerimiento no constituía una carga adicional hacia la organización civil 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 exigido⁸¹.

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, esta Sala Superior estima 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 civil.

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

⁸¹ 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.



aportantes⁸², por lo que es inconcuso que la organización civil no tenía elementos para demostrar errores de captura o mayores discrepancias del anexo del Oficio INE/UTF/DA/5628/2020 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 civil 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 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 General⁸³.

iv. 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 se ha mencionado, 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**.

⁸² Dictamen consolidado, ID 51, págs. 75 y 76.

⁸³ 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.

Esta Sala Superior identifica que 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.**

Para esta Sala Superior, 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 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.

Al respecto, es importante indicar que esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-773/2017⁸⁴ razonó que el establecimiento de normas similares a las previstas en el punto de acuerdo III del Acuerdo

⁸⁴ 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.**



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 electoral⁸⁵.

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.

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, esta 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

⁸⁵ 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”.

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 correspondiente⁸⁶.

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”⁸⁷, es decir, no se advertía la capacidad económica de los aportantes para realizar la aportación, la autoridad determinó que existían aportaciones de personas no identificadas⁸⁸;
- 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

⁸⁶ *Ibidem*, párr. 307.

⁸⁷ Dictamen consolidado, ID 51, pág. 85.

⁸⁸ Este grupo de aportaciones fueron identificadas con la Ref (1) del dictamen consolidado, ID, 51, pág. 85.



- Finalmente, la autoridad fiscalizadora le informó a la organización civil 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.).

Por lo anterior, esta Sala Superior determina que **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.

Para esta Sala Superior, la autoridad fiscalizadora **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.

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 esta Sala Superior advirtió que la aplicación de la presunción referida no está justificada, como se señaló en el apartado del cambio de la regla, 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, tal como sostiene la parte actora, los artículos 27, fracción III de la LISR, así como en los artículos 29 y 29-A el CFF⁸⁹,

⁸⁹ [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.

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 excedan 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.



artículos base del requerimiento de los 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 persona⁹⁰.

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

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 del mismo 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:

(...)

⁹⁰ 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.

Lo anterior, además, porque 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**⁹¹ y que el medio de pago predominante en nuestra sociedad en las transacciones más comunes es el efectivo⁹², 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 bruto⁹³.

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

⁹¹ 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

⁹² *Idem.*

⁹³ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Medición de la informalidad, cifras preliminares 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>



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.

Por esas razones, es posible concluir que el agravio de la actora 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:

1. No existía dicha regla de forma previa a la rendición de los informes mensuales.
2. Con la emisión del requerimiento comprendido en el Oficio INE/UTF/DA/5628/2020, la autoridad trasladó la carga de la prueba hacia la organización civil al aplicar implícitamente una presunción legal que no era aplicable; y
3. 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 normas⁹⁴.

Además, para esta Sala Superior, 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 mencionado⁹⁵.

Aunado a lo anterior, esta 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

⁹⁴ 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 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”.

⁹⁵ 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.



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 electoral⁹⁶.

v. ¿Qué debió haber realizado la autoridad responsable?

Para esta Sala Superior 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.

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”⁹⁷.

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 económica⁹⁸.

Ante estas circunstancias y en términos del artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, **la autoridad**

⁹⁶ Criterio sostenido al resolver el SUP-JDC-547/2017 y acumulados.

⁹⁷ Dictamen consolidado, ID 51, pág. 85.

⁹⁸ Por ejemplo, dictamen consolidado id 17, pág. 18, en la que se estimó atendida la observación respecto de dos aportantes que presentaron “adjunto a sus escritos de contestación recibos de aportaciones, estados de cuenta personales y credenciales para votar, de la verificación a dichos documentos se constató que la información proporcionada coincide con lo reportado por la OC en el informe de junio y julio de 2019”.

está facultada para investigar y llegar a una determinación a través de un procedimiento oficioso válidamente⁹⁹.

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, esta Sala Superior **determina que la autoridad responsable debe iniciar 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 civil 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 civil¹⁰⁰, además que ha sido criterio reiterado que no es un acto que afecte la esfera de derechos de la persona sujeta a investigación¹⁰¹.

Finalmente, esta Sala Superior advierte que también le **asiste razón a la actora** respecto a su planteamiento relacionado con la deficiencia metodológica para el análisis de la supuesta irregularidad, ya 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 y dado que esta Sala Superior ya ha determinado que la autoridad responsable debe dar inicio a un procedimiento oficioso en

⁹⁹ Criterio sostenido al resolver, entre otros asuntos, el SUP-RAP-62/2018 y SUP-RAP-150/2019.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Criterio sostenido al resolver los expedientes SUP-RAP-207/2016; SUP-RAP-47/2017, SUP-RAP-62/2018 y SUP-RAP-150/2019.



materia de fiscalización, es relevante destacar **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 obligados¹⁰².

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 elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁰³.

¹⁰² Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-180/2017.

¹⁰³ Jurisprudencia de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y**

Por último, se desestiman los planteamientos de la parte actora respecto a que la autoridad no aplicó el mismo criterio de comprobación para los partidos políticos en el proceso electoral local en Coahuila, al haberse alcanzado su pretensión.

6. EFECTOS

De acuerdo con lo razonado anteriormente, esta Sala Superior procede a fijar con precisión la forma en la que han de producirse los efectos de esta sentencia, a fin de garantizar el pleno goce y efectividad de los derechos de quien interpone el presente recurso y, al mismo tiempo, evitar la producción de perjuicios al interés general¹⁰⁴.

6.1. Conclusión 4. Se **confirman** los actos impugnados respecto de la materia de la impugnación.

6.2. Conclusión 10. Se **revocan** los actos impugnados y se **deja sin efectos** la comisión de la irregularidad consistente en la recepción de aportaciones de personas no identificadas y la imposición de su sanción. Lo anterior, a fin de que la materia de observación sea investigada de forma completa y exhaustiva en un procedimiento oficioso en materia de fiscalización.

Se dejan sin efectos las consecuencias jurídicas derivadas de dicha conclusión sancionatoria.

7. RESOLUTIVOS

PROPORCIONALIDAD. Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Volumen 1, páginas 501 y 502.

¹⁰⁴ Con apoyo en lo previsto en la **Tesis XXVII/2003** de rubro **RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, páginas 55 a 57.



PRIMERO. Se **confirma** la **conclusión 4** en lo que fue materia de controversia.

SEGUNDO. Se **revoca** la **conclusión 10** objeto de controversia, para los **efectos** precisados en la presente sentencia.

Por la argumentación del proyecto citado que presenté a la Sala Superior, emito el presente voto particular, pues no comparto el estudio de la conclusión 10 relacionado con las **aportaciones en especie provenientes de personas no identificadas**. Lo anterior, puesto que, a pesar de que la irregularidad y sus consecuencias debían revocarse, debieron resolverse los problemas jurídicos derivados de los planteamientos de la parte actora, y remitirse al INE para que desplegara sus facultades en materia de fiscalización de forma completa y exhaustiva mediante la apertura de un procedimiento oficioso. Todo lo anterior con apego a Derecho.

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.