

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-56/2018

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: KATYA CISNEROS
GONZÁLEZ, MOISÉS MANUEL
ROMO CRUZ Y VÍCTOR MANUEL
ROSAS LEAL

COLABORÓ: ERICKA FRANCO
AMBROSIO, MARYJOSE SOSA
BECERRA, VICENTE ALDO
HERNÁNDEZ CARRILLO Y
FRANCISCO JAVIER NERI ZEPEDA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver, los autos del recurso de apelación al rubro indicado.

R E S U L T A N D O

1. Interposición. Mediante escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, ante la Oficialía de Partes Común del Instituto Nacional Electoral, el **Partido Revolucionario Institucional**, por conducto de su representante suplente Alejandro Muñoz García ante el Consejo General del mencionado Instituto, interpuso recurso de apelación en contra

del acuerdo número **INE/CG183/2018**, aprobado el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, en el que se declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, así como de su entonces precandidato a la Presidencia de la República Ricardo Anaya Cortés.

2. Turno. Por proveído de treinta de marzo del presente año, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el asunto, así como admitir la demanda, declarar cerrada la instrucción y ordenar formular el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III,

inciso a); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 12; 13; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, en la especie el PRI, en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de ese Instituto, mediante el cual declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización.

2. Requisitos de procedibilidad

El recurso de apelación cumple los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

2.1. Forma

La demanda se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto

impugnado; y, se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que aduce, le causa la resolución reclamada.

2.2. Oportunidad

El recurso de apelación se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para arribar a la anterior conclusión, se debe tener presente que el acto reclamado se emitió el veintitrés de marzo del año en curso, y el escrito recursal se presentó ante la responsable, según se advierte del sello de recepción, el veintisiete del mismo mes y año que transcurre, esto es, dentro del término previsto para tal efecto por la ley de la materia.

A fin de ilustrar lo anterior, se presenta el siguiente cuadro:

MARZO				
Viernes	Sábado	Domingo	Lunes	Martes
23	24	25	26	27
Aprobación del Acuerdo	(1)	(2)	(3)	(4) Interposición del recurso

Cabe precisar que, para efecto del cómputo del plazo antes detallado se tomaron en consideración todos los días como hábiles, en razón de lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1 de

la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, dado que los hechos denunciados guardan relación con el proceso electoral federal en curso.

No obsta a lo anterior, que en autos no exista la constancia de notificación de la resolución impugnada al partido apelante, porque tal ausencia no obstruye el trámite del presente recurso, dado lo evidente de su interposición oportuna.

2.3. Legitimación y personería

Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque el presente recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político, en el caso el PRI, por tanto, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza.

Por lo que hace a la personería, también se tiene por acreditada, ya que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, reconoce a Alejandro Muñoz García, el carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2.4. Interés

Se satisface este requisito dado que, el partido político apelante fue quien presentó la queja primigenia del procedimiento administrativo sancionador que se declaró infundado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la resolución ahora combatida.

2.5. Definitividad

El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley procesal electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

3. Hechos relevantes

Los actos y hechos que dan origen al acto reclamado, son los siguientes:

3.1. Acuerdo INE/CG390/2017

Mediante acuerdo de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, el Instituto Nacional Electoral determinó el periodo para la etapa de **precampañas**, que tuvo verificativo del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil dieciocho; así como el relativo a la etapa de campañas que se lleva a cabo a partir del treinta de marzo al veintisiete de junio, en tanto que, la jornada electoral será el próximo primero de julio.

3.2. Inicio del Proceso Electoral Federal

El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral federal ordinario 2017-2018, a fin de elegir, entre otros cargos, al Presidente de la República.

3.3. Queja

El doce de enero de dos mil dieciocho, Claudia Pastor Badilla representante propietaria del PRI ante el INE, denunció al PAN y a Ricardo Anaya Cortés, en ese entonces en su calidad de precandidato a la Presidencia de la República, postulado por dicho instituto político; por presuntas irregularidades en materia de fiscalización.

3.4 Resolución impugnada.

El diecinueve siguiente se registró la queja bajo el número de expediente **INE/Q-COF-UTF/03/2018**; y, con fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG183/2018** y declaró infundado dicho procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización.

3.5 Dictamen consolidado y resolución¹.

En la indicada sesión extraordinaria de veintitrés de marzo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Dictamen Consolidado, así como la Resolución respecto de las irregularidades encontradas, derivadas de la revisión de los

¹ Consultable en la página: <https://www.ine.mx/sesion-extraordinaria-del-consejo-general-23-marzo-2018/> (punto 7.1).

El cual se invoca como hecho notorio, en ese sentido cobra aplicación *mutatis mutandis*, los criterios (V Región)3o.2 K (10a.) y P./J. 74/2006, de rubros: "HECHOS NOTORIOS. PUEDEN INVOCARSE COMO TALES, LOS AUTOS O RESOLUCIONES CAPTURADOS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE), AL SER INFORMACIÓN FIDEDIGNA Y AUTÉNTICA."; y "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

SUP-RAP-56/2018

informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales a los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados federales, correspondiente al Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018, identificados con las claves **INE/CG259/2018** e **INE/CG260/2018**, respectivamente.

En esta última, el Consejo General impuso diversas sanciones a los institutos políticos, entre otros, al Partido Acción Nacional, con motivo de las irregularidades advertidas, sin que se haya determinado ningún rebase de tope de gastos de precampaña, respecto de ese partido.

En lo que aquí interesa, la autoridad administrativa advirtió diversas irregularidades en que incurrió el indicado instituto político, **relacionados con los eventos de la agenda de actos públicos, los cuales fueron reportados en el sistema en línea, de manera extemporánea**, entre los que se identifican los eventos denunciados en la queja de origen².

² **Dictamen consolidado.**

“**C1** El sujeto obligado informó de manera extemporánea 18 eventos de la agenda de actos públicos, de manera previa a su celebración.”

Anexo 1 del Dictamen

FECHA EVENTO	NOMBRE	ESTATUS EVENTO	FECHA CREACION
04/01/2018	EVENTO REUNION CON MILITANTES EN AGUASCALIENTES, EN EL SALON DE USOS MULTIPLES DEL FIDEICOMISO COMPLEJO 3 CENTIURIAS	REALIZADO	29/12/2017 23:29
03/01/2018	EVENTO CON MILITANTES EN TORREON COAHUILA, CASINO CONDESA REAL TORREON	REALIZADO	29/12/2017 22:38
29/12/2017	EVENTO CON SIMPATIZANTES EN CASCO EX HACIENDA	REALIZADO	29/12/2017 22:26

“**C2** El sujeto obligado informó con posterioridad a su realización 26 eventos de la agenda de actos públicos.”

Anexo 2 del Dictamen

Sin embargo, de la lectura integral a los documentos en cuestión, respecto del registro contable de las operaciones, realizadas de manera extemporánea no se advierte pronunciamiento en ese sentido por parte de la autoridad responsable respecto de las pólizas de diario 4, 5, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 23, 21, 26, 31, 32, 37, 63 y 78, que atañen a la resolución impugnada en este asunto.

FECHA EVENTO	NOMBRE	ESTATUS EVENTO	FECHA CREACION
03/01/2018	REUNION CON JEVOVENES EN EL SALON REAL INN TORREON COAHUILA	REALIZADO	04/01/2018 10:50
28/12/2017	EVENTO CON SIMPATIZANTES	REALIZADO	29/12/2017 22:13
27/12/2017	VISITA A ERNESTO RUFFO	REALIZADO	29/12/2017 21:59
22/12/2017	REUNION CON MILITANTES EN MERIDA YUCATAN SALON VERSALLES	REALIZADO	24/12/2017 23:04
22/12/2017	ENTREVISTAS CON MEDIOS DE COMUNICACION, MERIDA YUCATAN	REALIZADO	24/12/2017 22:56
22/12/2017	SESION DE PRODUCCION	REALIZADO	24/12/2017 22:43
21/12/2017	REUNION CON MIGUEL ANGEL MANCERA	REALIZADO	22/12/2017 14:52
20/12/2017	POLIFORUM LEON	REALIZADO	21/12/2017 12:10
20/12/2017	REUNION JOVENES EMPRENDEDORES	REALIZADO	21/12/2017 12:07
19/12/2017	EVENTO SIMPATIZANTES, SALON CANTABRIA	REALIZADO	21/12/2017 12:01
19/12/2017	ESFERAS FIMAVE	REALIZADO	21/12/2017 11:57
18/12/2017	EVENTO CON MILITANTES , CDMX	REALIZADO	21/12/2017 11:50
16/12/2017	REUNION CON MILITANTES	REALIZADO	20/12/2017 18:11
15/12/2017	VISITA DOMICILIARIA Y RECORRIDO POR INVERNADERO FAMILIAR	REALIZADO	20/12/2017 18:08
15/12/2017	REUNION CON MARTHA PATRICIA	REALIZADO	20/12/2017 18:05
14/12/2017	SALUDO A PANISTAS	REALIZADO	20/12/2017 18:01
14/12/2017	ENCUENTRO CON DIPUTADOS LOCALES SALUDO	REALIZADO	20/12/2017 17:59
14/12/2017	POSADA CON MILITANTES	REALIZADO	20/12/2017 17:57
14/12/2017	REUNION CON SOCIEDAD ORGANIZADA Y EMPRESAS	REALIZADO	20/12/2017 17:55
14/12/2017	MUSEO DE LA MUÑECA	REALIZADO	20/12/2017 17:54
14/12/2017	VISITA A MILITANTES	REALIZADO	20/12/2017 17:51
14/12/2017	RUEDA DE PRENSA	REALIZADO	20/12/2017 17:51

Resolución

“(…)

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 28.1 de la presente Resolución, se imponen al Partido Acción Nacional, las siguientes sanciones:

(…).

b) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 1, 4 y 9.

Conclusión 1

Una multa equivalente a 180 (ciento ochenta) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a \$13,588.20 (trece mil quinientos ochenta y ocho pesos 20/100 M.N.).

c) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 2, 5 y 10.

Conclusión 2

Una multa equivalente a 1300 (Mil trecientas) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil diecisiete, equivalente a \$98,137.00 (Noventa y ocho mil ciento treinta y siete pesos 00/100 M.N.), conforme a lo dispuesto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización.

(…)”

4. Contexto de la controversia

4.1 Hechos denunciados

El Partido Revolucionario Institucional denunció la omisión de reportar en el Sistema Integral de Fiscalización diversos gastos efectuados, o bien que fueron reportados parcialmente, por lo cual consideró que no se encontraban reflejados ni soportados en la respectiva **contabilidad**, durante el periodo de precampaña.

Tales gastos fueron relacionados en la propia denuncia, de la manera siguiente:

- a. 24 eventos.
- b. 10 videos monitoreados en Facebook.
- c. 7 spots pautados en televisión por el PAN, 1 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 2 por Movimiento Ciudadano (MC), como integrantes de una coalición.
- d. 5 spots pautados en radio por el PAN 1 por el PRD y 2 por MC, como integrantes de una coalición.
- e. 5 videos monitoreados en Facebook.
- f. 7 gastos detectados en eventos públicos.

La denuncia se sustentó en que, en opinión del denunciante, a la fecha de presentación de la queja, el PAN había sido omiso en registrar los gastos por los conceptos detallados, o en su caso llevar a cabo tal registro de forma extemporánea, en

términos de los artículos 17 y 38 del Reglamento de Fiscalización.

Además, el denunciante sostuvo que, aun cuando se reportara el gasto con motivo queja presentada, tal reporte no podía ser sancionado como extemporáneo, sino como gasto no reportado, al existir la presunción de que, al enterarlo a partir de la queja, el sujeto obligado tenía la intención de no realizar registro alguno.

4.2 Instrucción del procedimiento.

Admisión

Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil dieciocho, el titular de la UTF del INE, tuvo por recibida la queja presentada, formó el expediente INE/Q-COF-UTF/03/2018, admitió a trámite y sustanciación el escrito de queja y ordenó emplazar a los sujetos denunciados “corriéndoles traslado de las constancia que obran en el expediente”, para que dentro del plazo improrrogable de cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se notificara el acuerdo, contestaran lo que a su derecho conviniera, y aportaran las pruebas que estimaran pertinentes (foja 69, Tomo I, del expediente administrativo).

Posteriormente, en proveído de veintiséis de enero siguiente, dicho titular consideró necesario solicitar en específico al precandidato incoado, la contestación a la queja formulada en su contra (folios 81 y 82, Tomo I, del expediente administrativo).

Contestación

Mediante escritos de veintisiete de enero y diecinueve de febrero del año en curso, los sujetos denunciados, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE y por su apoderado legal respectivamente, dieron contestación a la denuncia, ofreciendo las pruebas que se relacionan a continuación³:

EVENTO Fecha	CONTRATO		PÓLIZA	
	Número	Fecha de suscripción	Número	Fecha de registro en el SIF
14/12/17	00001 (fojas 102-106)	14/12/17	PD 04 (fojas 107 a 110)	22/12/17
			PD 63 (foja 111)	25/01/18
28/12/17- 07/02/18	Contrato de prestación de servicios No. 3 (fojas 130- 135)	5/01/18	PD 26 (foja 136)	08/01/18
15/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00002 (fojas 137-141)	15/12/17	PD 5 (foja 143)	22/12/17
28/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00008 (fojas 157-161)	28/12/17	PD 21 (foja 165-167)	06/01/18
19/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00005 (fojas 225-229)	19/12/17	PD 12 (fojas 162-164)	22/12/17
19/12/17			PD 6 (foja 168)	09/01/18
14/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 1 (fojas 170-175)	8/01/18		
20/12/17	Contrato de prestación de	20/12/17	PD 18 (fojas 187-188)	06/01/18

³ Todas las que se mencionan en la tabla corresponden al Tomo I del expediente de la queja.

EVENTO	CONTRATO		PÓLIZA	
Fecha	Número	Fecha de suscripción	Número	Fecha de registro en el SIF
	servicios No. 00006 (fojas 176-180)			
			PD 32 (foja 186)	09/01/18
			PD 31 (foja 192)	09/01/18
16/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00003 (fojas 214-218)	16/12/17	PD 11 (fojas 220-222)	22/12/17
29/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00009 (fojas 241-245)	29/12/17	PD 23 (fojas 246-247)	06/01/18
18/12/17	Contrato de prestación de servicios No. 00004 (fojas 255-259)	18/12/17	PD 9 (fojas 265-266)	22/12/17
22/12/2017	Contrato de prestación de servicios No. 00007 (fojas 273-277)	22/12/17	PD 19 (fojas 279-281)	06/01/18
03/01/18	Contrato de prestación de servicios No. 00001 (fojas 290-294)	3/01/18	PD 24 (foja 301)	06/01/18
03/01/18	Contrato de prestación de servicios No. 00012 (fojas 305-309)	3/01/18	PD 37 (foja 303)	11/01/18

Ampliación de Litis

El veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de lo Contencioso, derivado del análisis del escrito de queja, de las pruebas ofrecidas, de las diligencias realizadas y, en particular, de los gastos denunciados, advirtió elementos propagandísticos alusivos al PRD y MC, por lo que determinó

SUP-RAP-56/2018

ampliar el objeto de la investigación respecto de los mismos hechos denunciados.

De esta manera, ordenó correr traslado a esos partidos con la denuncia y demás constancias, para el efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera y aportaran las pruebas pertinentes (foja 383 del Tomo II del expediente administrativo).

Por lo que a través de los oficios INE/UTF/DRN/21658/2018 e INE/UTF/DRN/21659/2018, se notificó a los partidos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática.

Desahogo de información

En respuesta al diverso oficio INE/UTF/DRN/21960/2018, mediante escrito de cinco de marzo de dos mil dieciocho, el representante del entonces precandidato y del PAN, informó que, en cuanto a los viáticos de los eventos denunciados, así como “los gastos de *Coffe break*, desayuno con ecologistas, atril acrílico, chaleco, renta de templete y butaca”, se habían registrado en el SIF, mediante pólizas PD 78/02-18, amparada con el contrato de prestación de servicios suscrito con la empresa Tent Servicios Integrales, sociedad anónima de capital variable, así como las pólizas PD10/12-17 y PCR12/03-18.

Contestación a la ampliación de la litis

El dos de marzo siguiente, Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante propietario del PRD ante el CG del INE, dio contestación al procedimiento y ofreció las siguientes pruebas:

- Documental Pública, consistente en todas y cada una de las pólizas del SIF, junto con las evidencias documentales con las que se reportaron todos los ingresos y egresos de la precampaña de Ricardo Anaya Cortés, precandidato a la Presidencia de la República, postulado por los partidos PAN, MC y PRD.
- Instrumental de actuaciones
- Presuncional Legal y Humana

Posteriormente, el cinco de marzo del presente año, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el CG del INE, dio contestación al oficio y ofreció las siguientes pruebas:

- Técnica, consistente en un disco compacto que contiene la documental técnica contable por medio de la cual se respalda los gastos reportados en el SIF
- Instrumental de actuaciones
- Presuncional Legal y Humana

4.3 Consideraciones de la resolución impugnada

El Consejo General declaró **infundado** el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

El estudio de fondo lo dividió en tres apartados de la manera siguiente:

A. Eventos

Consideró que el instituto político denunciado registró en el SIF, en el **apartado de agenda de eventos**, la totalidad de los eventos que, entre otros aspectos, fueron motivo de la denuncia; con ello, advirtió que el partido acató de manera parcial lo establecido en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, porque si bien el total de eventos fueron registrados en la citada **agenda**, también lo es que fue de manera extemporánea, “cuestión que el quejoso [PRI] jamás argumentó, sino que solo se constriñó a señalar la falta del registro de diversos eventos”.

Asimismo, concluyó que el precandidato y el instituto político que lo postuló “sí realizaron los reportes a la autoridad electoral consistentes en la **serie de gastos denunciados** por el Partido Revolucionario Institucional, por cuanto hace a este apartado, de acuerdo con la normativa electoral”, teniéndolos por ciertos en virtud de que el partido político denunciante omitió aportar pruebas en contrario y sus argumentos resultaban insuficientes para imponer alguna sanción por las conductas alegadas.

B. Gastos de producción

El Consejo General consideró que el promovente refirió la falta de registro de los gastos de producción de videos que fueron

publicados en la página oficial del entonces precandidato; sin embargo, el PAN registró en el SIF la totalidad de gastos de producción denunciados.

C. Spots de radio y televisión

Señaló que, de los informes presentados por los partidos políticos involucrados, una vez que la autoridad electoral constató que los spots de radio y televisión denunciados, se encontraban en las pólizas precisadas por los referidos institutos en el SIF, determinó que no se actualizaba una falta en la rendición de cuentas.

De esta forma, el Consejo General concluyó que del análisis de los elementos probatorios, consistentes en la búsqueda exhaustiva de documentación en el SIF y aquella presentada por los enjuiciados, los gastos denunciados se encontraban debidamente reportados en el SIF, de manera que al no advertir otros medios de convicción o argumentos que acreditaran las conductas infractoras por parte del precandidato y el Partido Acción Nacional, no habían vulnerado la normativa electoral y por ello, declaró **infundado** el procedimiento sancionador.

Finalmente, la autoridad responsable razonó que lo alegado sobre el rebase de topes de gastos de precampaña, sería analizado en el Dictamen Consolidado, donde se determinarían las cifras finales de los informes presentados por los sujetos obligados, y en su caso, si se actualizaba dicho rebase.

5. Estudio de fondo

Cuestión previa

De la lectura al único agravio expresado por el instituto político recurrente, se advierte que la materia de impugnación en la presente instancia lo constituye la primera parte del apartado “**A. Eventos**” de la resolución emitida por la responsable, por lo que hace al análisis de veinticinco de ellos (páginas 30 a 40 de la resolución impugnada).

En esa tesitura, el estudio de la presente instancia se centrará en verificar si lo resuelto por la autoridad responsable en esa porción del indicado apartado, esto es, en relación con la supuesta omisión de reportar o de haberse reportado de manera extemporánea gastos relacionados con la organización de 25 eventos, se ajusta o no a Derecho, a la luz de los motivos de agravio hechos valer.

Por tanto, no será materia de análisis y pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, el resto de las consideraciones expresadas en la resolución recurrida, por lo que las mismas quedan firmes y rigen la resolución reclamada en el sentido en que lo hacen.

Pretensión y causa de pedir

El PRI pretende que esta Sala Superior revoque la resolución reclamada en la materia de impugnación y, en consecuencia, tener por acreditada la omisión de reporte de gastos con motivo

de los eventos de precampaña denunciados, o en su caso, por no haberlos registrado contablemente en tiempo real; hechos que atribuye al entonces precandidato y partido denunciados.

Su causa de pedir la sustenta en que la responsable no fue exhaustiva en pronunciarse sobre todos y cada uno de los planteamientos formulados en la denuncia de origen, en virtud de que no determinó si los gastos derivados de la realización de esos eventos fueron con posterioridad a la presentación de la queja, así como por omitir resolver si el registro contable de esos gastos se llevó a cabo fuera de la temporalidad que establecen los artículos 17 y 38 del Reglamento de Fiscalización.

Tesis central de la decisión

Se estima que uno de los planteamientos del partido apelante es **fundado y apto para revocar**, en la materia de impugnación, la resolución reclamada para los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.

Lo anterior, porque la autoridad responsable no fue exhaustiva en el análisis de los hechos planteados en la denuncia presentada, en virtud de que determinó que la totalidad de los eventos denunciados fueron reportados en el SIF **y, además, advirtió la extemporaneidad de dicho registro; conducta sobre la cual se abstuvo de pronunciarse, al considerar que ello no fue planteado por el denunciante.**

Sin embargo, en atención a la causa de pedir y toda vez que los procedimientos de fiscalización tienen por objeto la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos que se asignan a los partidos políticos; se estima que, una vez que la autoridad responsable en su resolución advirtió la comisión de conductas que podían llegar a constituir infracciones a la normatividad electoral -como el registro extemporáneo de eventos-, debió verificar que el reporte de los gastos erogados precisamente con motivo de esos eventos, se hubiese llevado a cabo en tiempo real, como también lo propuso el denunciante.

Máxime que, de ser el caso, se estaría en presencia de faltas sustantivas susceptibles de ser sancionadas, sin que ello involucre una transgresión al principio *non bis in ídem*, dado el resultado del dictamen consolidado y su resolución respectiva, los cuales fueron atendidos como hechos notorios (punto 3.4 de esta sentencia).

Consideraciones que sustentan la tesis

Marco normativo

El Poder Revisor de la Constitución y el legislador ordinario, se han ocupado en las últimas reformas político-electorales (1990, 1996, 2007-2008 y 2014), del tema del financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización, como condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la democracia.

Entre los propósitos perseguidos por el legislador, encontramos en primer lugar, la necesidad de propiciar condiciones de equidad entre los participantes en los procesos electorales, de manera que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral; sino a partir de una competencia real y democrática en la que cada participante exponga sus propuestas y plataforma política, que coadyuven a garantizar el desarrollo de elecciones auténticas en las que se tutele la libertad del sufragio de los ciudadanos.

Por otra parte, los procedimientos de fiscalización tienen por objeto la transparencia y rendición de cuentas de frente a la ciudadanía, en tanto que, es de interés general, conocer el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

Al respecto, el artículo 59 de la Ley General de Partidos Políticos, señala que los partidos políticos son responsables de su contabilidad y de los datos que capturen en el sistema, así como del cumplimiento de lo dispuesto en el propio ordenamiento y de las decisiones que en la materia emita el Consejo General y la Comisión de Fiscalización, ambos del INE.

Por su parte, el artículo 60 de la invocada ley, establece que dicho sistema deberá contar con los elementos y características siguientes:

- Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la

SUP-RAP-56/2018

base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican su situación patrimonial.

- Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos.
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales.
- Integrar de forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera.
- Generar, en **tiempo real**, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, **a la transparencia**, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la **rendición de cuentas**.
- Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

El propio artículo 60, párrafo 2, prevé que el sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad; que los partidos harán su registro contable en línea y, el INE podrá tener acceso irrestricto a ese sistema en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Ahora bien, en cuanto al momento en que ocurren y se realizan las operaciones, el artículo 17 en sus párrafos 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización, en relación con la Norma de Información Financiera A-2 (en los subsecuente NIF A-2) “Postulados básicos”⁴, establecen que los sujetos obligados realizan operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie; y que **los gastos ocurren cuando se pagan, se pactan o reciben** los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realizan; asimismo, señalan que los gastos deben ser registrados en el primer momento en que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

La mencionada NIF A-2, establece como reglas que las transacciones que llevan a cabo los sujetos obligados deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren, con independencia de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.

En relación, a ese momento contable en que se deben registrar las operaciones, el artículo 18, numerales 1 y 2 del Reglamento

⁴ NIF que, en que lo interesa, se hace consistir en lo siguiente:

“Los efectos derivados de las transacciones que lleva a cabo una entidad económica con otras entidades, de las transformaciones internas y de otros eventos, que la han afectado económicamente, deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.

...

Las transacciones se reconocen contablemente cuando en un acuerdo de voluntades se adquiere un derecho por una de las partes involucrada en dicha transacción y surge una obligación para la otra parte involucrada, independientemente de cuándo se realicen ...”

en la materia, prevé que los sujetos obligados deben llevar a cabo el registro de las operaciones contables que efectúan en el Sistema Integral de Fiscalización, precisando que ese registro se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando éstos se realizan, y tratándose de los **gastos, cuando estos ocurren.**

De esta manera, para observar el principio legal de **registro contable en tiempo real** de las operaciones de ingresos y egresos, el artículo 38, numeral 1, de la normativa reglamentaria, establece que se deberán realizar desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, en términos de lo establecido por el artículo 17 del Reglamento.

Asimismo, el numeral 2, del invocado artículo 38, prevé que para el inicio del anterior plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso, aquella de mayor antigüedad, conforme al artículo 17 del ordenamiento reglamentario en cuestión.

Por su parte, el artículo 143 bis, del Reglamento de Fiscalización, impone a los sujetos obligados reportar la agenda de eventos políticos, desde el primer día hábil de cada semana y con al menos siete días de antelación a la fecha en que se lleven a cabo estos, en el módulo “agenda de eventos” del sistema de contabilidad en línea, los actos de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña, desde el inicio y hasta la conclusión del periodo que corresponda.

Análisis de los agravios

A. Omisión de resolver respecto de la omisión de reportar gastos

A.1. Tesis

No asiste razón al recurrente cuando señala que la responsable fue omisa en analizar lo relativo a la falta de acreditación del reporte en el SIF de los gastos denunciados, como lo hizo valer en su queja; esto es, respecto de la omisión de reportar los gastos efectuados en relación con diversos eventos realizados por el precandidato denunciado.

Ello porque de la lectura de la resolución recurrida, es posible apreciar que la autoridad responsable sí se pronunció respecto del registro de los gastos denunciados por el PRI.

A.2. Análisis de caso

Contrario a lo señalado por el recurrente, la responsable sí analizó lo relativo a la supuesta omisión de reportar las erogaciones relativas a los eventos cuestionados, para arribar a la conclusión de que, efectivamente, tales gastos sí fueron reportados.

SUP-RAP-56/2018

Para cumplir con ese extremo, la autoridad responsable realizó esquemas de identificación en los que detalló los siguientes datos (folios 32 a 39 de la resolución impugnada):

1. Número de evento, pólizas, gastos denunciados por el quejoso y el reporte del gasto en las referidas pólizas.
2. Número de evento, gastos solventados por el partido denunciado, reporte del denunciado, así como primera y segunda contestación del denunciado.

Con base en esa información la responsable estableció que sí se realizaron los reportes de los gastos denunciados por el PRI, mismos que fueron registrados en el SIF, teniéndolos por ciertos en virtud de que el quejoso omitió aportar prueba en contrario.

Como se señaló, en la queja se planteó que los hechos denunciados podrían tipificar dos infracciones, o la omisión de reportar las erogaciones por los gastos de trato, o bien su registro extemporáneo en el SIF, de forma que, tal autoridad debió pronunciarse respecto a ambos tópicos.

En esa medida, la responsable sí analizó lo relativo a la supuesta omisión de reportar a la autoridad fiscalizadora las erogaciones relacionadas con los eventos denunciados, tal como ha quedado asentado.

De esta forma, contrario a lo propuesto, sí hubo un pronunciamiento específico del aspecto que el instituto político

refiere como no analizado, es decir, sobre los gastos no reportados, y de ahí, lo **infundado** del planteamiento.

B. Omisión de analizar el registro contable de forma extemporánea

B.1. Tesis

Es **sustancialmente fundado** y suficiente para **revocar** en la materia de impugnación, la resolución recurrida, ya que la responsable transgredió los principios de exhaustividad y congruencia, en la medida que no se pronunció sobre la totalidad de las cuestiones que motivaron la denuncia.

En efecto, la responsable fue omisa en resolver respecto del supuesto incumplimiento a la obligación de registrar las operaciones contables relacionadas con los gastos efectuados con motivo de los eventos denunciados, en tiempo real, tal como fue propuesto en la denuncia.

B.2. Análisis de caso

Conforme al marco normativo que sustenta la tesis principal de este asunto, es posible establecer las premisas siguientes:

- ✓ Los sujetos obligados deben llevar un sistema de contabilidad conformado por registros, procedimientos e informes que permitan la captación, valuación, reporte e identificación de todas las operaciones concernientes a la

materia; los cuales, deben ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros en **tiempo real**, esto es, de forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos públicos.

- ✓ La información de los ingresos durante las precampañas y campañas electorales debe registrarse en el SIF, en un plazo máximo de tres días posteriores a la recepción del recurso en efectivo o en especie.
- ✓ En cuanto a los **egresos**, el plazo para su oportuno registro **también será de tres días posteriores al pago, acuerdo de voluntades -contratación-, entrega del bien y/o prestación del servicio**, atendiendo al más antiguo, sin considerar el orden en que cualquiera de esos tres supuestos tenga verificativo.
- ✓ Otra obligación a cargo de los actores políticos para registrar en el sistema contable en línea, es el relativo al registro de la agenda de eventos políticos llevados a cabo por los sujetos obligados, en los periodos correspondientes, entre ellos, el de precampaña; reportes que también se sujetan a una temporalidad, esto es, se deben realizar el primer día de cada semana y con antelación de al menos siete días anteriores a la fecha en que se pretenda realizar el evento.

Destacado lo anterior, se impone verificar la intención del quejoso basada en el contenido de la denuncia presentada.

Como ya se precisó, por manifestación expresa del recurrente en el único agravio formulado en esta instancia de apelación, **“la finalidad de la queja basal, además de acreditar gastos no reportados”**, tenía por objeto fijar una postura respecto de la omisión de dar cumplimiento a registrar las operaciones en tiempo real, siendo una obligación establecida en los artículos 17 y 38 del Reglamento de Fiscalización, actualizando por ese solo hecho la hipótesis de un gasto no reportado.

Lo **fundado** del agravio propuesto radica en que el instituto político ahora apelante, fue preciso en identificar la conducta que denunciaba y el supuesto normativo aplicable, consistente en que el PAN había sido omiso en dar cumplimiento a la obligación de registrar las operaciones en la temporalidad establecida en los artículos 17 y 38 del Reglamento de Fiscalización.

El margen de apreciación a dicha obligación se identifica en los términos de lo que la propia reglamentación denomina “tiempo real”, entendido como tal, el **registro contable** de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización.

Basta recordar que se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos, cuando éstos se reciben en efectivo o en especie, y los gastos o egresos ocurren cuando se pagan, se pactan o se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen. Los gastos deberán ser

registrados en el primer momento en que ocurran atendiendo al momento más antiguo.

La importancia de este registro materializa los principios de rendición de cuentas, certeza y transparencia que rigen a los partidos, a través precisamente de la obligación, entre otras, de llevar la contabilidad de sus ingresos por financiamiento público y privado, y de sus egresos, soportándola con la documentación comprobatoria que respalde sus operaciones económicas, tal y como esta Sala Superior lo determinó en la jurisprudencia 32/2012⁵, de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS. SON RESPONSABLES DEL CONTROL DE INGRESOS Y GASTOS DE SUS PRECANDIDATOS.”**

Conforme con lo anterior, se estima que la autoridad responsable estaba obligada a analizar y pronunciarse respecto del planteamiento que se le hizo valer en la denuncia, relativo a que, desde la perspectiva del entonces denunciante, los gastos efectuados no fueron reportados en tiempo real, en el SIF, y que, incluso, pudieron ser reportados con motivo de la presentación de la denuncia.

Por el contrario, el CG del INE, en el apartado **“A. Eventos”** del considerando 3 de la resolución reclamada, se limitó a analizar

⁵ Fuente de consulta: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 20 y 21.

la supuesta omisión de reporte de las señaladas erogaciones, para lo cual consideró, en lo que interesa, lo siguiente:

- El PAN registró en el SIF, en el apartado agenda de eventos, la totalidad de eventos denunciados en el sistema que la UTF implementó a efecto de fiscalizar a los partidos en tiempo real.
- Que con ello se dio parcial cumplimiento al artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización.
- Y que a pesar de que el total de eventos fueron “debidamente” registrados, lo cierto es que dichos registros se realizaron de manera **extemporánea**, “cuestión que el quejoso jamás argumentó” sino que solo se constriñó a señalar la falta de registro de diversos eventos.

Conforme con lo anterior, se demuestra la transgresión, en perjuicio del instituto político recurrente, tanto al principio de exhaustividad por no haberse agotado la totalidad de lo efectivamente planteado, como también al de congruencia, por no haber resuelto con relación a lo efectivamente propuesto, sino que se pronunció fuera o *extra petita*.

Ello, porque la propuesta del recurrente, además de versar sobre registro o registros (de los eventos denunciados), en el **apartado de agenda** dentro del SIF, en el módulo de agenda de eventos, como expresamente lo prevé el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, así como de los gastos efectuados al respecto, **también versó sobre la obligación de**

cumplir con el registro contable de las operaciones en la temporalidad denominada “tiempo real”, establecida en los artículos 17 y 38 del Reglamento de Fiscalización.

De manera que, la resolución recurrida en el apartado materia de impugnación transgrede los requisitos de congruencia y exhaustividad que toda resolución debe respetar, justificándose lo **fundado** del agravio propuesto; porque la responsable fue omisa de pronunciarse respecto si los gastos relacionados con los eventos de referencia **fueron reportados en el sistema de contabilidad en línea de manera oportuna** en términos del Reglamento de Fiscalización (tiempo real), y no, solamente, si se registraron eventos y gastos en el sistema.

Sin que obste, el hecho de que la autoridad responsable hubiera señalado que todos los eventos fueron registrados en el sistema implementado a efecto de fiscalizar a los partidos políticos en tiempo real o que se subsanaron los conceptos de gastos requeridos y que sí fueron registrados dentro del apartado agenda.

Ello, porque ese registro analizado en la resolución recurrida **es diverso del registro que la autoridad responsable reconoció como extemporáneo “en tiempo real”, siendo que el quejoso sí lo argumentó en su escrito de queja.**

Ciertamente, lo analizado por la responsable fue el registro de la realización de los eventos en cuestión, en el rubro correspondiente a las agendas, lo que, efectivamente, permite a

la autoridad administrativa electoral realizar de manera oportuna la correspondiente fiscalización.

No obstante, lo inexacto de lo resuelto por la responsable, radica en que le fue denunciado de forma expresa que los gastos efectuados en relación con tales eventos, o bien no se reportaron por los sujetos denunciados o el registro contable de los mismos en el SIF fue extemporáneo.

Lo anterior implicó que la responsable, bajo el argumento de que se registraron los eventos en el apartado de agenda, dejó de analizar la oportunidad del registro de las operaciones contables en el sistema en línea de los gastos efectuados con motivo de tales eventos, y de ahí la transgresión a los principios de exhaustividad y congruencia.

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que el procedimiento administrativo sancionador⁶:

- ✓ Tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que, la carga de la prueba corresponde tanto a la autoridad electoral para acreditar la responsabilidad del sujeto denunciado, como al sujeto obligado para demostrar que no es responsable, en la inteligencia que al

⁶ Véase SUP-RAP-687/2017

denunciado le asiste en todo tiempo del derecho de defensa y garantía de audiencia.

- ✓ Ante la probable existencia de una infracción, la autoridad electoral está en posibilidad de desplegar su facultad investigadora, con el propósito de averiguar si ha sido vulnerado o no el orden jurídico, esto es, debe indagar y verificar la certeza de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo sancionador, para lo cual podrá requerir información que le sea útil, en aras de garantizar la seguridad jurídica de la que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos.
- ✓ A partir de elementos de convicción suficientes, la autoridad estará en posibilidad de imputar o atribuir la comisión de esa infracción al sujeto denunciado y en consecuencia fijarle alguna sanción.

Por tanto, es claro que, la responsable debió investigar y analizar los hechos denunciados de manera exhaustiva y congruente con lo manifestado en la denuncia, y no limitarse indebidamente a lo que supuso se estaba denunciado, dejando de analizar si los registros contables de las erogaciones realizadas fueron o no oportunas.

Debe aclararse que la extemporaneidad en el registro de los eventos de la agenda fue motivo de observación en las conclusiones 1 y 2 del dictamen consolidado, que además se sancionó en la resolución correspondiente **-INE/CG259/2018** e **INE/CG260/2018-**, acuerdos que se relacionan en el apartado 3.4 de esta ejecutoria; de cuya lectura integral no se advierte

algún pronunciamiento en cuanto a la extemporaneidad del registro contable de las operaciones con motivo de esos eventos.

Por tanto, ante lo **fundado** del argumento hecho valer y la omisión de análisis en que incurrió la responsable, procede **revocar** el acuerdo recurrido, en la parte materia de impugnación en esta instancia (**apartado A. Eventos.**), que rige el resolutivo **PRIMERO** del acto recurrido.

Dada la conclusión alcanzada, no es el caso pronunciarse sobre la metodología de análisis que propone la recurrente para justificar la violación al principio de exhaustividad (a. precisando con claridad las fechas de presentación y compararlas con la temporalidad de registro de gasto en el SIF, y b. establecer los eventos y cuáles fueron reportados con posterioridad a la presentación de la queja), porque tales extremos de análisis podrán atenderse por la propia autoridad conforme a la reglamentación aplicable a la emisión de sus determinaciones, al acatar la presente determinación, incluyendo lo relativo a la omisión de observar que el propio INE dio a conocer públicamente la información respecto a los ingresos y egresos de los partidos políticos durante las precampañas, de ser necesario esto último.

6. Decisión y efectos

En atención a lo razonado, procede **revocar, en la materia de impugnación, el Apartado A (eventos), del considerando 3,**

así como el resolutive Primero de la resolución impugnada, para el efecto de que, **en plenitud de atribuciones**, resuelva lo que en Derecho corresponda, en cuanto a lo planteado respecto del supuesto registro extemporáneo de las operaciones contables de los eventos denunciados, atendiendo al momento en que ocurrieron; así como la omisión de reportar tales operaciones, derivada de ese supuesto registro extemporáneo, en los términos propuestos en la denuncia; dentro de un plazo breve, conforme a sus cargas de trabajo.

Cumplimiento que deberá informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a partir de que ello suceda.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

RESUELVE

UNICO. Se **revoca**, en la materia de impugnación, el Apartado A del considerando 3 y el resolutive primero de la resolución impugnada para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN