

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SCM-RAP-40/2019

**RECURRENTE:**  
MOVIMIENTO CIUDADANO

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

**MAGISTRADA:**  
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIO:**  
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA<sup>1</sup>

Ciudad de México, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve<sup>2</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **confirma**, en lo que fue materia de controversia, el dictamen y la resolución identificadas como INE/CG462/2019 e INE/CG468/2019, respectivamente, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativas a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de Movimiento Ciudadano correspondientes al ejercicio (2018) dos mil dieciocho en Morelos.

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

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Consejo General</b> | Consejo General del Instituto Nacional Electoral   |
| <b>Constitución</b>    | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  |
| <b>Dictamen</b>        | Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de Movimiento Ciudadano del ejercicio 2018 (dos mil dieciocho), |

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de Mayra Elena Domínguez Pérez.

<sup>2</sup> A partir de este momento, todas las fechas se entenderán correspondientes a 2019 (dos mil diecinueve) excepto si se menciona otro año de manera expresa.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
|                             | correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal en Morelos identificado con el número INE/CG462/2019   |
| <b>Empresas</b>             | Alternativa y Mejoramiento Inteligente, Sociedad Anónima de Capital Variable; y Arjo Soluciones Inteligentes, Sociedad Civil   |
| <b>INE</b>                  | Instituto Nacional Electoral   |
| <b>ISR</b>                  | Impuesto Sobre la Renta  |
| <b>IVA</b>                  | Impuesto al Valor Agregado   |
| <b>Ley Electoral</b>        | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales  |
| <b>Ley de Medios</b>        | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral  |
| <b>Ley de Partidos</b>      | Ley General de Partidos Políticos  |
| <b>RAP</b>                  | Recurso de apelación   |
| <b>Reglamento</b>           | Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral   |
| <b>Resolución Impugnada</b> | Resolución INE/CG468/2019 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de Movimiento Ciudadano correspondiente al ejercicio (2018) dos mil dieciocho, en Morelos |
| <b>SIF</b>                  | Sistema Integral de Fiscalización  |
| <b>UTF</b>                  | Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral   |

## ANTECEDENTES

**I. Dictamen y Resolución Impugnada.** El (6) seis de noviembre, el Consejo General aprobó el Dictamen y la Resolución Impugnada y multó a Movimiento Ciudadano por la inobservancia a distintas disposiciones en materia de fiscalización respecto de los recursos otorgados en (2018) dos mil dieciocho en Morelos.

## II. Apelación

**1. Presentación.** Inconforme con el Dictamen y la Resolución Impugnada, el (12) doce de noviembre<sup>3</sup>, el recurrente interpuso el presente medio de impugnación.

**2. Recepción en Sala Regional y turno.** El (22) veintidós de noviembre, esta Sala Regional<sup>4</sup> recibió las constancias e integró el expediente con la clave **SCM-RAP-40/2019** que fue turnado a la ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

**3. Admisión y cierre de Instrucción.** El (2) dos de diciembre se admitió la demanda, y en su oportunidad, cerró la instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente RAP, toda vez que se trata de un recurso interpuesto por un partido, a través de su representante ante el Consejo General para controvertir la resolución que lo multó por las irregularidades encontradas en la revisión de informes de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio (2018) dos mil dieciocho en Morelos, entidad federativa respecto de la cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución:** artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 186,

---

<sup>3</sup> Consultable en la hoja 9 del expediente principal.

<sup>4</sup> Según se desprende del sello de Oficialía de Partes, visible en la hoja 1 del expediente principal.

fracción III, inciso a), y 195 fracción I.

**Ley de Medios:** artículo 40, párrafo 1, inciso a).

**Acuerdo INE/CG329/2017**, de (20) veinte de julio de (2017) dos mil diecisiete, por el que el Consejo General aprobó el ámbito territorial de las (5) cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y su ciudad cabecera.

**Acuerdo General 1/2017**, emitido por la Sala Superior, que ordena la delegación de asuntos de su competencia a las Salas Regionales, para que éstas resuelvan dichos asuntos cuando se interpongan contra actos o resoluciones de los órganos centrales del INE en materia de fiscalización, relacionados con informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** La demanda reúne los requisitos generales, acorde con lo dispuesto en los artículos 8, 9, 12 párrafo 1 inciso a), 13 párrafo 1 inciso a) fracción I, 40 párrafo 1 inciso a) y 45 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Medios.

**2.1. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, haciendo constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de quien se ostenta como su representante propietario ante el Consejo General, quien señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas para tales efectos, identificó el acto impugnado, expuso los hechos y agravios correspondientes y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

**2.2. Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto dentro del plazo de (4) cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley de

Medios, toda vez que la Resolución Impugnada fue emitida el (6) seis de noviembre y fecha en que el recurrente la conoció<sup>5</sup>.

Por tanto, el plazo para impugnar transcurrió del (7) siete al (12) doce de noviembre<sup>6</sup>, de ahí que la presentación del RAP es oportuna, al haberse hecho el último día.

**2.3. Legitimación y personería.** El recurrente cuenta con legitimación para interponer el medio de defensa, en términos de los artículos 13 párrafo 1 inciso a) fracción I y 45 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Medios, al tratarse de un partido político nacional.

La personería de quien comparece está acreditada con la certificación expedida por la encargada de despacho de la Dirección del Secretariado del INE, además de que la autoridad responsable le reconoce dicha calidad en su informe circunstanciado<sup>7</sup>.

**2.4. Interés jurídico.** Este requisito está satisfecho, toda vez que el recurrente interpone el presente RAP contra la resolución que lo sancionó con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de sus ingresos y gastos ordinarios del ejercicio (2018) dos mil dieciocho en Morelos, lo cual considera violatorio de su esfera jurídica.

**2.5. Definitividad.** Se cubre el requisito pues la Ley de Medios no prevé algún medio de defensa para combatir determinaciones de la

---

<sup>5</sup> Al haber estado presente en la sesión del Consejo General en que se emitieron los actos impugnados, pues como admite el propio recurrente en su demanda (hoja 12 doce del expediente) y como consta en la Lista de Asistencia a la sesión correspondiente (consultable en el disco compacto que el INE acompañó a su informe circunstanciado), por lo que operó la notificación automática en términos del artículo 30 párrafo 1 de la Ley de Medios.

<sup>6</sup> Sin tomar en cuenta los días (9) nueve y (10) diez de noviembre por ser sábado y domingo.

<sup>7</sup> Visible a hoja 34 del expediente principal.

autoridad responsable -como la que es objeto de esta controversia-, que deba agotarse antes de acudir al recurso de apelación.

Así, al estar satisfechos los requisitos de procedencia y no existir causa de improcedencia o sobreseimiento alguna, procede llevar a cabo el estudio de fondo.

### **TERCERA. Planteamiento del caso**

**3.1. Causa de pedir:** Movimiento Ciudadano señala que el Dictamen y la Resolución Impugnada se encuentran indebidamente fundados y motivados, además que el Consejo General no fue exhaustivo pues no analizó todas las pruebas aportadas ni ejerció su facultad de investigación para recabar directamente la información que el recurrente estaba imposibilitado para entregar, lo que violó en su perjuicio los principios de legalidad, certeza, objetividad y exhaustividad.

**3.2. Pretensión:** El recurrente pretende que esta Sala Regional revoque el Dictamen y la Resolución Impugnada en la parte conducente y, por tanto, la sanción impuesta.

**3.3. Controversia:** La controversia consiste en determinar si la responsable fue exhaustiva al emitir el Dictamen y la Resolución Impugnada y si éstos se encuentran debidamente fundados y motivados, por lo que deben ser confirmados, o si por el contrario, el recurrente tiene razón y deben revocarse.

### **3.4. Síntesis de Agravios**

Movimiento Ciudadano controvierte, concretamente una sanción:

**DÉCIMO OCTAVO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.17 correspondiente a la **Comisión Operativa Estatal en**

**Morelos**, de la presente Resolución, se imponen a Movimiento Ciudadano, las sanciones siguientes:

(...)

**c) 1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **6-C3-MO**

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$2,720,454.60 (dos millones setecientos veinte mil cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos 60/100 M.N.)**.

Respecto de la anterior conclusión, que se traduce en una sanción por la totalidad del monto involucrado, el recurrente expone a grandes rasgos los siguientes argumentos:

**a. Relacionados con la fundamentación y motivación:**

**a.1.** No existe ningún artículo del Reglamento que regule las subcontrataciones de personas morales, salvo aquéllas que se llevan a cabo con empresas en el extranjero, único caso en el que se obliga a presentar documentación comprobatoria;

**a.2.** Indebida motivación, pues el INE no expuso las razones para considerar que la documentación presentada por Movimiento Ciudadano durante el proceso de fiscalización no era conforme a Derecho o para desestimarla y no considerarla dentro de la Resolución Impugnada;

**a.3.** Los argumentos expuestos por la autoridad responsable son ajenos a toda lógica jurídica; y

**a.4** No tomó en cuenta la presunción de inocencia, ni la presunción de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

**b. Falta de exhaustividad:**

**b.1.** El INE no tomó en cuenta la información soporte que presentó en forma física, de la que se desprendían las acciones realizadas para cumplir los requerimientos que le hicieron; y

**b.2.** El INE no ejerció su facultad investigadora para allegarse de otros medios de prueba, a pesar de que Movimiento Ciudadano hizo de su conocimiento oportunamente la imposibilidad material de entregar la información documental requerida, pues no le fue proporcionada por el proveedor a pesar de haberla solicitado oportunamente.

**c. Relacionadas con la calificación de la multa:**

**c.1** La multa es excesiva y desproporcionada pues la autoridad responsable no tomó en cuenta las conductas desplegadas por Movimiento Ciudadano, quien acreditó la voluntad de cumplir todas las observaciones y requerimientos formulados, allegando toda la documentación y argumentos idóneos y las causas de imposibilidad de cumplimiento, por lo que la calificación e individualización de la sanción debió hacerse de la manera más favorable al recurrente;

**c.2.** El INE no consideró atenuantes como que no hubo reincidencia, ni beneficio o lucro; el grado de intencionalidad o negligencia; si existió dolo o solo fue falta de cuidado; y

**c.3.** La responsable tampoco consideró que con la magnitud de la sanción impuesta se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades de Movimiento Ciudadano y el cumplimiento de sus fines constitucionales.

**CUARTA. Estudio de fondo**

**4.1. Metodología**

Dada la forma en que están planteados los agravios, y atendiendo el mayor beneficio del recurrente, se estudiará en primer lugar el argumento identificado como a.1. pues de ser fundado haría innecesario el estudio de los demás agravios.



Si dicho agravio es infundado o inoperante, se analizarán los demás en el orden expuesto -a pesar de que no es el planteado en la demanda-; lo que no le perjudica al recurrente, pues todos serán contestados. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**<sup>8</sup>.

## **4.2 Marco normativo**

**4.2.1 Fundamentación y motivación.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por “fundado” que debe expresarse con precisión el artículo o marco legal aplicable al caso, y por “motivado” que deben señalarse las circunstancias, razones o causas por las que aplique el marco jurídico al caso en concreto y en razón de ello se configure o encuadre la hipótesis normativa al caso particular, como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la tesis 226 de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**<sup>9</sup>.

Así, hay **falta** de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el marco legal aplicable al asunto y no se exponen las razones o circunstancias consideradas para estimar que el caso encuadre en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. Mientras que existe **indebida** fundamentación y motivación cuando las razones expresadas por la autoridad no se adecuen con las normas aplicables.

---

<sup>8</sup> Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 125 y 126.

<sup>9</sup> Consultable en Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 97-102, Tercera Parte, página 143, Segunda Sala.

**4.2.2 Exhaustividad.** El artículo 17 de la Constitución dispone que toda resolución emitida por la autoridad debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes.

El principio de exhaustividad consiste en que la autoridad competente se encuentra obligada a resolver el fondo del conflicto, atendiendo todos los planteamientos y peticiones que se hicieron valer por las partes.

Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 de rubros: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE** y **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**<sup>10</sup>.

#### **4.3 Resumen del procedimiento llevado a cabo por la UTF**

**a) Primera vuelta.** Mediante oficio INE/UTF/DA/8857/19<sup>11</sup> la UTF informó al recurrente que de la revisión a la cuenta “Asesoría y Consultoría”, y a la documentación presentada, identificó gastos por contratación con empresas que prestan servicios de *outsourcing* (subcontratación); sin embargo, no se encontraba la documentación soporte de los servicios de selección, reclutamiento y administración del personal con que contó durante el ejercicio fiscal (2018) dos mil dieciocho, y le solicitó que -en un plazo de (10) diez días hábiles- presentara en el SIF lo siguiente:

- *Los contratos de prestación de servicios para la planeación, desarrollo y supervisión en la administración de personal, en los cuales se establezcan claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del*

---

<sup>10</sup> Consultables en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002 (dos mil dos), páginas 16 y 17 la primera y Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003 (dos mil tres), página 51, la segunda.

<sup>11</sup> Como se desprende del ejemplar del oficio y la cédula de notificación electrónica contenidos en el disco compacto que se encuentra en el sobre con la leyenda: “MC-MORELOS-363”.

contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido.

- *Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing.*
- *Copia de los comprobantes fiscales por concepto de pago de salarios de los trabajadores que hayan proporcionado el servicio subcontratado.*
- *Copia de los acuses de recibo de dichos comprobantes fiscales.*
- *Copia de la declaración de entero de las retenciones de impuestos efectuadas a dichos trabajadores.*
- *Copia del pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social.*
- *Copia de la declaración correspondiente al Impuesto al Valor Agregado.*
- *Copia del acuse de recibo de pago del Impuesto.*
- *Copia de la Información reportada al Servicio de Administración Tributaria sobre el pago del IVA.*
- *Los reportes de actividades pactados, que contengan la descripción individual de las actividades realizadas por el personal.*
- *Papel de trabajo donde se refleje el cálculo por concepto de comisión pactada con el proveedor, con motivo de los servicios de planeación, desarrollo y supervisión en la administración de personal.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convenga.*

Lo anterior, lo solicitó con fundamento en los artículos 25 párrafo 1 inciso n) y 63 párrafo 1 inciso e) de la Ley de Partidos; 37, 39 párrafo 6, 127 y 296 párrafo 1 del Reglamento; en relación con el artículo 27 fracción V último párrafo Ley del ISR y 5 fracción II Ley del IVA.

En respuesta al requerimiento, el (15) quince de julio, Movimiento Ciudadano presentó el escrito MC/TESO/001/2019<sup>12</sup> informando que en el SIF se encontraba la información que se desprende de la siguiente tabla:

|   | <b>Referencia Contable</b> | <b>Descripción</b>   | <b>Importe</b>   | <b>Documentación que se anexa a cada una de las pólizas</b>   |
|---|----------------------------|--|--|---|
| 1 | PN/DR-60/26-02-18          | Comprobación de Gastos de Póliza Egreso 17 de Febrero. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA DE CV | \$142,680.00<br>Ciento cuarenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100 | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 2 | PN/DR-64/26-02-18          | Comprobación de Gastos de la Póliza Egreso 34 de Febrero.- Alternativa y                               | 113,300.00<br>Ciento trece mil trescientos pesos 00/100                    | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de  |

<sup>12</sup> Oficio contenido en el documento en formato "PDF", denominado "Anexo R1-1", y que se encuentra en el disco compacto que se encuentra en el sobre con la leyenda: "MC-MORELOS-363".

|    | <b>Referencia Contable</b> | <b>Descripción</b>  | <b>Importe</b>  | <b>Documentación que se anexa a cada una de las pólizas</b>   |
|----|----------------------------|---|---|---|
|    |                            | Mejoramiento Inteligente SA de CV   |   | servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing  |
| 3  | PN/EG-1/01-02-18           | Ch 3355. Pago Proveedor. Arjo Soluciones de Negocios Inteligentes SC. Servicio De Outsourcing           | 262,160.00<br>Doscientos sesenta y dos mil ciento sesenta pesos 00/100          | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 4  | PN/EG-1/16-03-18           | Transfer. Pago a Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing    | 141,253.00<br>Ciento cuarenta y un mil doscientos cincuenta y tres pesos 00/100 | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 5  | PN/EG-20/21-03-18          | Transfer. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing                      | 120,906.80<br>Ciento veinte mil novecientos seis pesos 80/100                   | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 6  | PN/DR-26/17-04-18          | Transfer. Pago Proveedor .Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV .Servicio de Outsourcing      | 119,480.00<br>Ciento diecinueve mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100          | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 7  | PN/EG-1/16-04-18           | Transfer. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA Servicio de Outsourcing                             | 142,680.00<br>Ciento cuarenta y dos mil seiscientos ochenta                     | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 8  | PN/EG-4/16-05-18           | Transfer. Pago a Proveedores. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV . Servicio de Outsourcing | 119,480.00<br>Ciento diecinueve mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100          | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 9  |                            |   | 142,680.00<br>Ciento cuarenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100        |   |
| 10 | PN/EG-6/18-06-18           | Transfer. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing                      | 119,480.00<br>Ciento diecinueve mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100          | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 11 | PN/EG-7/18-06-18           | Transfer. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing                      | 142,680.00<br>Ciento cuarenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100        | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 12 | PN/EG-1/16-07-18           | Transfer. Pago A Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV, Servicio de Outsourcing    | 142,680.00<br>Ciento cuarenta y dos mil seiscientos ochenta pesos 00/100        | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 13 | PN/EG-8/20-07-18           | Transfer. Anticipo a Proveedor. Alternativa Y Mejoramiento Inteligente SA de CV                         | 119,480.00<br>Ciento diecinueve mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100          | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 14 | PN/EG-4/16-08-18           | Transfer. Pago a Proveedor. Alternativa Y Mejoramiento Inteligente Sa De C.V. Servicio De               | 132,275.00<br>Ciento treinta y dos mil doscientos setenta y cinco               | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de  |

|    | <b>Referencia Contable</b> | <b>Descripción</b>  | <b>Importe</b>  | <b>Documentación que se anexa a cada una de las pólizas</b>   |
|----|----------------------------|---|---|---|
|    |                            | <i>Outsourcing</i>  | <i>pesos 00/100</i>   | <i>servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing</i>   |
| 15 | PN/EG-32/30-08-18          | Transfer. Alternativa Y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing                      | 45,375.00<br>Cuarenta y cinco mil trescientos setenta y cinco pesos 00/100    | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 16 | PN/EG-4/17-09-18           | Pago a Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing              | 100,925.00<br>Cien mil novecientos veinticinco pesos 00/100                   | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 17 | PN/DR-15/16-10-18          | Provisión de Factura 2584. Alternativa Y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing     | 132,825.00<br>Ciento treinta y dos mil ochocientos veinticinco pesos 00/100   | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 18 | PN/EG-31/16-10-18          | Transfer. Pago A Proveedor. Alternativa Y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing    | 113,025.00<br>Ciento trece mil veinticinco pesos 00/100                       | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 19 | PN/EG-34/18-10-18          | Transfer. Pago Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente SA de CV. Servicio de Outsourcing      | 118,489.80<br>Ciento dieciocho mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 80/100 | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 20 | PN/EG-1/15-11-18           | Transfer. Pago a Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente Sa De C.V. . Servicio de Outsourcing | 124,300.00<br>Ciento veinticuatro mil trescientos pesos 00/100                | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |
| 21 | PN/EG-2/15-11-18           | Transfer. Pago a Proveedor. Alternativa y Mejoramiento Inteligente Sa De C.V. . Servicio de Outsourcing | 124,300.00<br>Ciento veinticuatro mil trescientos pesos 00/100                | - Contrato de prestación de servicios para la planeación, desarrollo, y supervisión en la administración de personal.<br>- Contratos individuales de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing |

Cabe señalar que de la revisión llevada a cabo por esta Sala Regional a cada una de las pólizas del SIF mencionadas en la tabla<sup>13</sup>, se extrae que en ningún caso el recurrente anexó los contratos **individuales** de prestación de servicios profesionales del personal subcontratado a los que hace referencia, sino que únicamente acompañó -en todos los casos- el contrato celebrado con las Empresas.

<sup>13</sup> Mismas que coinciden plenamente con las aportadas por el recurrente en el medio magnético tipo USB que acompañó a la demanda (contenidas en la carpeta denominada "evidencia pestana DOCTOS ANEXOS CONTABILIDAD") y a las que se encuentran en el disco compacto remitido por el INE (en D:\CONCLUSIONES\SOPORTE DE CONCLUSIONES\6-C3-MO).

**b) Segunda vuelta.** La UTF analizó la información aportada por el recurrente y, en segunda vuelta, le señaló mediante oficio INE/UTF/DA/9743/19 que la respuesta era insatisfactoria, pues aunque adjuntó dentro de cada una de las pólizas *“los contratos de prestación de servicios profesionales del personal contratado mediante outsourcing omitió presentar la totalidad de la documentación solicitada”*.

Asimismo, señaló que del contrato de prestación de servicios que celebró con el proveedor para la planeación, desarrollo y supervisión en la administración de personal, se desprenden claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se comprometieron.

Por tanto, requirió de nueva cuenta al recurrente que en un plazo de (5) cinco días hábiles remitiera la documentación faltante; es decir, los documentos solicitados en primera vuelta, con excepción de: *“(...) los contratos de prestación de servicios para la planeación, desarrollo y supervisión en la administración de personal, en los cuales se establezcan claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido (...)”*.

El (26) veintiséis de agosto, Movimiento Ciudadano remitió el escrito MC/TES/002/2019 en que respondió lo siguiente:

*“(...) Con fecha 01 de febrero del 2018, Movimiento Ciudadano y “ALTERNATIVA Y MEJORAMIENTO INTELIGENTE S.A. DE C.V”, celebraron un contrato (mismo que se encuentra debidamente registrado*

*ante el INE) el cual desde la sección de Declaraciones en la 11.5 Estableció que el contratante (Movimiento Ciudadano) fue de su interés suscribir el contrato de Prestación de Servicios, con "ALTERNATIVA Y DIRECCION DE NEGOCIOS", en virtud de que cuenta con la documentación los elementos propios y suficientes para hacer frente a las obligaciones que se derivaran con los trabajadores en relación con el Objeto de contrato.*

*Así mismo y en relación a la CLAUSULA TERCERA del contrato multimencionado,"ALTERNATIVA Y DIRECCION DE NEGOCIOS" se encuentra obligada a expedir los comprobantes fiscales y recibos correspondientes a MOVIMIENTO CIUDADANO así como el de cumplir con todas las obligaciones fiscales y en materia de seguridad social, y el de entregar la información que se le solicite la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.*

*Aunado a lo anterior la cláusula Sexta en su párrafo Segundo, aclara que las partes tanto la Outsourcing como el contratante, reconocen que podrían tener acceso recíproco a información de carácter tecnológico, técnico, operativo, jurídico, corporativo, administrativo, fiscal, financiero, contable, sistemático, estructural, procedimental etc., relacionados con el objeto del presente contrato. Misma ha sido entregada por "ALTERNATIVA Y DIRECCION DE NEGOCIOS".*

*(...)*

Además, indicó que Movimiento Ciudadano “en todo momento” había requerido a una de las Empresas (Alternativa y Mejoramiento Inteligente, Sociedad Anónima de Capital Variable) la documentación respectiva a través de correo electrónico (al no haber podido ubicar a dicha empresa físicamente) y -ante su omisión- solicitó a la autoridad electoral que requiera directamente a la empresa -en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 296 párrafo 1 del Reglamento-, pues tal entidad se encontraba legalmente obligada a entregar los documentos en virtud del contrato celebrado con el recurrente.

Por otro lado, señaló que en términos del artículo 127 párrafo 1 del Reglamento, Movimiento Ciudadano cumplió todos los requisitos fiscales. Esto, ya que la documentación que aportó reunía lo dispuesto en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación (la transferencia de cada uno de los pagos efectuados a

las Empresas de subcontratación y la respectiva factura), que eran los únicos aplicables, pues tanto el artículo 27 fracción V<sup>14</sup> de la Ley del ISR como el 5 fracción II<sup>15</sup> de la Ley del IVA no le son aplicables al no ser causante<sup>16</sup> del ISR (y, por tanto, no deduce los pagos realizados), ni requerir acreditar el IVA.

**c) Dictamen.** A partir de lo anterior, la UTF consideró que las manifestaciones de Movimiento Ciudadano en el sentido de haber solicitado al proveedor de *outsourcing* (subcontratación) la documentación requerida y no haber recibido respuesta, tal situación no lo exime de la responsabilidad de presentar la documentación que soporte sus ingresos y egresos, por lo que incumplió la obligación prevista en el artículo 127 primer párrafo del

---

<sup>14</sup> **Artículo 27.** Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos: (...)

V. Cumplir con las obligaciones establecidas en esta Ley en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros o que, en su caso, se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos. Tratándose de pagos al extranjero, éstos sólo se podrán deducir siempre que el contribuyente proporcione la información a que esté obligado en los términos del artículo 76 de esta Ley.

(...)

Tratándose de subcontratación laboral en términos de la Ley Federal del Trabajo, el contratante deberá obtener del contratista copia de los comprobantes fiscales por concepto de pago de salarios de los trabajadores que le hayan proporcionado el servicio subcontratado, de los acuses de recibo, así como de la declaración de entero de las retenciones de impuestos efectuadas a dichos trabajadores y de pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social. Los contratistas estarán obligados a entregar al contratante los comprobantes y la información a que se refiere este párrafo (...)"

<sup>15</sup> **Artículo 5.** Para que sea acreditable el impuesto al valor agregado deberán reunirse los siguientes requisitos: (...)

II. Que el impuesto al valor agregado haya sido trasladado expresamente al contribuyente y que conste por separado en los comprobantes fiscales a que se refiere la fracción III del artículo 32 de esta Ley. Adicionalmente, cuando se trate de actividades de subcontratación laboral en términos de la Ley Federal del Trabajo, el contratante deberá obtener del contratista copia simple de la declaración correspondiente y del acuse de recibo del pago del impuesto, así como de la información reportada al Servicio de Administración Tributaria sobre el pago de dicho impuesto. A su vez, el contratista estará obligado a proporcionar al contratante copia de la documentación mencionada, misma que deberá ser entregada en el mes en el que el contratista haya efectuado el pago. El contratante, para efectos del acreditamiento en el mes a que se refiere el segundo párrafo del artículo 4o. de esta Ley, en el caso de que no recabe la documentación a que se refiere esta fracción deberá presentar declaración complementaria para disminuir el acreditamiento mencionado (...)"

<sup>16</sup> No generan directamente con sus actividades, la obligación de pago de dicho impuesto.



Reglamento<sup>17</sup>, pues no presentó la documentación soporte de los servicios de selección, reclutamiento y administración del personal con que contó durante el ejercicio fiscal (2018) dos mil dieciocho.

#### **4.4 Estudio de agravios**

##### **4.4.1 Relacionados con la fundamentación y motivación:**

**4.4.1.1 Falta de fundamento.** Uno de los argumentos de Movimiento Ciudadano es que en ningún artículo del Reglamento está prevista la obligación para los partidos de contar con la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales por parte de las empresas con las que guardan una relación de subcontratación u *outsourcing*. Contrariamente a lo que sucede en el caso de propaganda en internet, en el que la subcontratación se lleva a cabo con personas morales del extranjero y en la que sí se obliga a los partidos a tener cierta documentación comprobatoria.

El agravio es **fundado** en una parte pero **inoperante**, e **infundado** en otra.

El Consejo General impuso al recurrente la sanción prevista en el artículo 456 párrafo 1 fracción III inciso a) de la Ley Electoral, consistente en una reducción del (25%) veinticinco por ciento de la ministración mensual que corresponde al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar la cantidad equivalente al monto involucrado.

---

<sup>17</sup> **Artículo 127. Documentación de los egresos**

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

Lo anterior, dado que la UTF -en ejercicio de sus facultades de revisión- advirtió que Movimiento Ciudadano había incumplido la obligación de comprobar los gastos realizados durante el ejercicio fiscalizado, atentando contra lo dispuesto en el artículo 127 primer párrafo del Reglamento; concretamente, presentar la documentación soporte que permitiera verificar el destino de los recursos erogados por concepto de prestación de servicios (selección, reclutamiento y administración del personal) por un monto de (\$2'720,454.60) dos millones setecientos veinte mil cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos con sesenta centavos.

Como se aprecia del artículo 127 párrafo 1 del Reglamento -que fue la disposición que sirvió como fundamento tanto del Dictamen como de la Resolución Impugnada- los egresos de los partidos deben registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado (misma que debe reunir los todos los requisitos fiscales).

En el caso, tanto la UTF como el Consejo General consideraron que el recurrente *“omitió presentar la documentación soporte que permitiera verificar el destino de los recursos erogados por concepto de prestación de servicios”* por el monto antes referido; es decir, a juicio del INE, la documentación aportada por Movimiento Ciudadano consistente en el contrato de prestación de servicios y los pagos realizados en favor de las Empresas, así como su correspondiente comprobante fiscal en formatos “PDF” y “XML”, no fue suficiente para acreditar el destino de dichos recursos.

Lo anterior, porque en consideración de la UTF y del Consejo General, el recurrente estaba obligado a tener en su poder la documentación que acreditara el cumplimiento de las obligaciones

de carácter fiscal y de seguridad social de las personas que prestaron sus servicios personales al partido, no obstante que la relación laboral se estableció entre éstas y la Empresas. Ello, pues Movimiento Ciudadano contrató con las Empresas la prestación de los servicios de “planeación, desarrollo y supervisión en la administración de personal” y “coadyuvancia y colaboración, ejecución, actividades sustantivas durante el mes de enero del ejercicio ordinario (2018) dos mil dieciocho”<sup>18</sup>; es decir, se dio una subcontratación laboral.

En el oficio de primera vuelta, la UTF fundó su requerimiento en los artículos 25 párrafo 1 inciso n) y 63 párrafo 1 inciso e) de la Ley de Partidos; 37, 39 párrafo 6, 127 y 296 párrafo 1 del Reglamento; en relación con el artículo 27 fracción V último párrafo Ley del ISR y 5 fracción II Ley del IVA.

De las anteriores disposiciones se extrae la obligación de los partidos de documentar sus egresos y de informar anualmente a la autoridad electoral sobre los ingresos y egresos; así como la facultad de la autoridad electoral para requerir dicha información y verificar la documentación del informe.

Sin embargo, los artículos correspondientes a las Leyes del ISR e IVA -como lo hizo notar el recurrente en su respuesta al oficio de primera vuelta- no le son aplicables, pues los partidos no son causantes<sup>19</sup> de los referidos impuestos, por lo que en esa parte, el agravio es **fundado**, pues tales normas no les aplican para los

---

<sup>18</sup> Según el “Contrato de Dirección de Negocios” celebrado entre el recurrente y la empresa denominada “Alternativa y Mejoramiento Inteligente, S.A. de C.V.”, y el “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales” celebrado con la empresa denominada “Arjo Soluciones de Negocios Inteligentes, S.C.” y que se encuentran tanto en el medio magnético tipo “USB” aportado por Movimiento Ciudadano como en el disco compacto que hizo llegar la autoridad responsable.

<sup>19</sup> No generan directamente con sus actividades, la obligación de pago del impuesto.

efectos fiscales contemplados en las mismas; sin embargo, como se adelantó, el agravio a pesar de ser fundado también es **inoperante**.

En efecto, las referidas leyes fiscales establecen la obligación de quienes llevan a cabo subcontratación laboral, de obtener de la persona contratista, copia de los comprobantes fiscales de salarios de las personas trabajadoras que hayan proporcionado el servicio subcontratado, sus acuses de recibo, así como del pago de los impuestos correspondientes y de las cuotas obrero-patronales de seguridad social; asimismo, establecen la obligación de las entidades contratistas de proporcionar al contratante dicha documentación.

Ahora bien, las referidas obligaciones se encuentran establecidas como requisito para las deducciones autorizadas y acreditaciones del ISR e IVA, respectivamente, contribuciones de las que los partidos no son causantes. Así que, dado que los partidos políticos no están en posición jurídica de deducir gastos ni acreditar impuestos pagados, dichas disposiciones no les son aplicables pero esa inaplicabilidad es solo para esos efectos, lo que hace el agravio **inoperante**.

Esto, pues tales normas no son las únicas que regulan las obligaciones fiscales y de comprobación de gastos de los partidos políticos y como se expondrá a continuación, del resto de la normativa aplicable se desprende la obligación de Movimiento Ciudadano de tener la documentación solicitada por el INE y reportarla para acreditar la erogación de los recursos utilizados en dicha subcontratación.

En efecto, el artículo 15-A de la Ley del Seguro Social establece que cuando en la contratación de trabajadoras o trabajadores participe una persona intermediaria laboral, ambas personas (tanto quien se beneficie directamente del trabajo como la intermediaria) serán responsables solidarias entre sí en relación con la o el trabajador, respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicha ley y establece también la obligación de ambas partes (contratante beneficiario y subcontratante) de comunicar a la autoridad, los contratos celebrados con las personas trabajadoras.

Asimismo, del artículo 15 de dicha ley se desprende que la persona para quien se realice el trabajo de las personas trabajadoras subcontratadas -como en el caso Movimiento Ciudadano- tiene entre otras la siguientes obligaciones -como responsable solidario-: inscribir a sus trabajadoras y trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social; comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y demás datos, dentro de plazos no mayores de 5 (cinco) días hábiles, llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en que asiente el número de días trabajados y salarios percibidos, registros que debe conservar durante 5 (cinco) años; determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto; y proporcionar al Instituto los elementos para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal del Trabajo dispone que quienes utilicen intermediarios para la contratación de personas trabajadoras serán responsables de las obligaciones que deriven de dicha ley y los servicios prestados.

De lo anterior se desprende que si bien la obligación de comprobar los pagos de contribuciones realizados por terceras personas con quienes se guarda una relación de subcontratación -como en el caso de Movimiento Ciudadano y las Empresas-, así como presentar los contratos y demás documentación que acredite la efectiva prestación de los servicios personales objeto de dicha relación contractual, no esté expresamente señalada en el Reglamento, tal obligación existe para los partidos políticos que contraten a su personal por la vía de la subcontratación laboral (*outsourcing*) pues tienen obligaciones específicas frente a dichas personas empleadas y diversas autoridades del Estado mexicano a quienes deben pagar cuotas -entre otras-, por lo que deben tener la información solicitada por el INE a efecto de acreditar el cumplimiento de dichas obligaciones de las que son responsables solidarios. Esto es lo que hace el agravio **infundado** pues contrario a lo considerado por el recurrente, sí estaba obligado a tener la documentación solicitada por la responsable y entregarla.

Aunado a ello, la interpretación conjunta de las distintas disposiciones que rigen el procedimiento de fiscalización permite desprender la obligación de los partidos políticos con este tipo de subcontratación, de cumplir las obligaciones señaladas por el INE como a continuación se expone.

En el “Contrato de Prestación de Servicios Profesionales celebrado entre el recurrente y una de las Empresas (Arjo Soluciones de Negocios Inteligentes, Sociedad Civil) se establecieron las condiciones de dicha prestación de servicios: el recurrente se obligó a pagar (\$226,200.00) doscientos veintiséis mil doscientos pesos por los servicios de “coadyuvancia, colaboración, ejecución y actividades sustantivas” durante enero de (2018) dos mil dieciocho. En la

cláusula novena las partes acordaron que la referida empresa sería considerada patrón del personal que ocupara con motivo de los trabajos materia de dicho contrato y sería también “el único responsable de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales y demás ordenamientos en materia del trabajo y seguridad social”.

Asimismo, de las declaraciones II.5 y II.6 del referido contrato, se desprende que la empresa se obligó a coadyuvar con el recurrente para cumplir el Reglamento respecto a posibles observaciones por parte de la autoridad electoral y a extender los comprobantes correspondientes y cumplir dicha norma.

Por su parte, en la cláusula segunda del “Contrato de Dirección de Negocios” celebrado entre Movimiento Ciudadano y otra de las Empresas (Alternativa y Mejoramiento Inteligente, Sociedad Anónima de Capital Variable) consta la obligación del recurrente de pagar (\$2'458,294.60) dos millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil pesos con sesenta centavos por los servicios contratados; mientras que en la tercera, la empresa se obligó a cumplir todas sus obligaciones fiscales y en materia de seguridad social, a llevar su contabilidad conforme a la legislación fiscal y coadyuvar con el recurrente a solventar las posibles observaciones por parte de la autoridad electoral, así como entregar la información que la UTF le solicitara de conformidad con el artículo 199 del Reglamento.

Asimismo, en la cláusula sexta, las partes acordaron que podrían tener acceso recíproco a información de carácter tecnológico, técnico, operativo, jurídico, corporativo, administrativo, fiscal, financiero, contable, sistemático, estructural, procedimental,

etcétera, relacionado de forma parcial o total con el objeto del mismo contrato que se consideraría confidencial.

Los anteriores documentos fueron aportados en su versión electrónica tanto por Movimiento Ciudadano como por el INE y se encuentran en el expediente, mismos que al ser congruentes entre sí, no haber sido controvertidos y no existir prueba alguna en contrario, -en términos de los artículos 14 párrafo 6 y 16 párrafos 1 y 3 de la Ley de Medios- merecen valor probatorio pleno.

Ahora bien, como admite el propio recurrente, el objeto de los contratos de “Dirección de Negocios” y “Prestación de Servicios Profesionales” que Movimiento Ciudadano celebró con las Empresas es la prestación de servicios de *outsourcing* (subcontratación); es decir, la prestación de servicios personales en favor del recurrente por personal contratado por las Empresas.

Dicha figura (*outsourcing* o subcontratación) está regulada en el artículo 15-A de la Ley Federal del Trabajo<sup>20</sup>, que establece la posibilidad de la subcontratación si se cumplen ciertas condiciones.

Así, la subcontratación laboral es una figura permitida en el Derecho Mexicano que implica un convenio entre dos personas distintas en

---

<sup>20</sup> **Artículo 15-A.** El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

Este tipo de trabajo deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.
- b) Deberá justificarse por su carácter especializado.
- c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.



virtud del cual, una de ellas (subcontratista) se compromete a contratar personal que prestará sus servicios para la otra (contratista beneficiaria) a cambio de una contraprestación; siendo una de las características principales de esta figura que la Subcontratista asume el cumplimiento de las obligaciones laborales, fiscales y de seguridad social respecto del personal que prestará sus servicios a favor de la Contratista Beneficiaria.

Si bien, en principio, la misma Ley Federal del Trabajo señala que es la Subcontratista (en el caso las Empresas) quien debe cumplir las obligaciones laborales, fiscales y de seguridad social y no la Contratista Beneficiaria (en el caso, Movimiento Ciudadano); lo cierto es que, con independencia de la figura jurídica utilizada y las obligaciones fiscales que ello conlleva, el personal de las Empresas que prestó sus servicios al recurrente colaboró con éste en el desempeño de sus actividades ordinarias permanentes; esto es, para el cumplimiento de sus fines constitucionales. Cuestión que no está controvertida sino que es aceptada por Movimiento Ciudadano y el INE.

Tal circunstancia se desprende, además, de los propios contratos pues las Empresas se obligaron a prestar los servicios de “planeación, desarrollo y supervisión en la **administración de personal**” y “coadyuvancia, colaboración, ejecución y **actividades sustantivas**”, a cambio de una contraprestación.

Ahora, del artículo 41 de la Constitución se extrae que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y

-como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas- hacer posible el acceso de dichas personas al ejercicio del poder público.

Asimismo, dispone que el financiamiento público de los partidos políticos debe destinarse a (3) tres fines distintos: a) al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; b) a las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y c) a las de carácter específico.

En este sentido, el artículo 72 de la Ley de Partidos dispone<sup>21</sup>:

**Artículo 72.**

1. Los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

2. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

a) El gasto programado que comprende **los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática**, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;

b) (...)

c) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;

d) **Los sueldos y salarios del personal**, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares;

e) La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno, y (...)

Por su parte, el artículo 63 de la referida norma señala lo siguiente:

**Artículo 63.**

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos:

---

<sup>21</sup> Texto en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

- a) Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales;
- b) Efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Estar debidamente registrados en la contabilidad;
- d) Cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y
- e) Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.**

Como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos -por disposición constitucional- *única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido*<sup>22</sup>.

Así, por efecto de los contratos celebrados con Movimiento Ciudadano, el personal de las Empresas formó parte de la estructura orgánica del recurrente pues -como se desprende de los referidos contratos y de su propio dicho- sus funciones, en el caso, estaban relacionadas de manera directa y necesaria e imprescindible, con el cumplimiento de las actividades ordinarias permanentes de Movimiento Ciudadano y los recursos utilizados para cubrirlas provino, precisamente, del financiamiento público destinado constitucionalmente para dicho fin.

---

<sup>22</sup> Sentencia emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el (13) trece de agosto de (2015) dos mil quince.

Partiendo de ahí, es necesario hacer notar que la propia Constitución en su artículo 41 ha establecido para los partidos el deber de comprobar sus ingresos y egresos, atribuyendo al INE - mediante el modelo de fiscalización- la facultad de revisar el origen, monto, destino y aplicación de tales recursos, comprobando que los mismos sean erogados para los fines propios de los partidos políticos.

Así, esta Sala Regional ha sostenido que los requisitos y las condiciones establecidas por la normatividad en materia de fiscalización dotan de sentido y fortaleza al modelo, y tienen la encomienda de identificar el destino del financiamiento con el que cuentan los partidos.

Además, con ello se evita que los partidos reporten gastos sin demostrar el pago del recurso empleado, impidiendo la posibilidad de rastrear los recursos económicos involucrados y tener certeza sobre la aplicación y destino del dinero erogado, que es en gran parte, recurso público.

Por lo tanto, la obligación de rendir cuentas por parte de los partidos presenta una dualidad, dado que, por un lado, deben comprobar el destino de los recursos y, por otro, deben identificar plenamente a las personas o proveedores a quienes realizan cada pago mediante la documentación que al efecto establezcan las normas legales y reglamentarias.

Ahora, uno de los rubros de gasto ordinario especificados por el artículo 72 de la Ley de Partidos -y que la propia norma obliga a reportar- es el relativo a sueldos y salarios del personal de los referidos institutos políticos; es decir, los recursos entregados a las personas que realizan un trabajo personal y subordinado para los partidos.

El hecho de que los pagos al personal de los partidos políticos sea un rubro específico cuya comprobación sea obligatoria por ley, es indicativo de su importancia y necesidad para el sistema de fiscalización.

Lo anterior, sobre todo si se toma en cuenta que de acuerdo con el artículo 63 inciso e) de la Ley de Partidos, uno de los criterios a los que los partidos políticos deben sujetar sus gastos es el de transparencia; principio que, además, en términos del artículo 6 de la Constitución, debe extenderse a toda información en posesión de las autoridades y de personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos.

Así, a juicio de esta Sala Regional, el personal contratado por Movimiento Ciudadano mediante la figura de subcontratación u *outsourcing*, al encontrarse dedicado a las actividades ordinarias permanentes de un partido político -como parte sus fines constitucionales-, y haber sido cubierto con el financiamiento público destinado a ello, exigía una plena comprobación de los recursos públicos empleados, que permitiera rastrearlos debidamente y

brindar certeza sobre la aplicación y destino de los mismos<sup>23</sup>, pues el artículo 72 de la Ley de Partidos no establece la precisión de que solamente deban reportarse las cuestiones relativas a sueldos y salarios del personal que les presta servicios cuando éste es contratado de forma directa por los propios partidos, lo cual implica la obligación de reportar también las cuestiones relacionadas con el personal que les presta sus servicios de manera subcontratada.

Esta conclusión que se ve fortalecida si se toma en cuenta que el recurrente y las Empresas se obligaron contractualmente, entre otras cosas, a compartir entre sí la documentación comprobatoria de sus obligaciones fiscales y de seguridad social, pero -más importante todavía- entregarla a la autoridad electoral como parte del procedimiento de fiscalización que anualmente lleva a cabo el INE.

Esto solamente refleja el reconocimiento de los contratantes respecto de la necesidad de que la autoridad fiscalizadora pudiera contar oportunamente con dicha documentación para fines de comprobación de los respectivos gastos; y de ellas se desprende, también, que era ese el medio por el que no solamente la autoridad fiscalizadora sino el recurrente podría cerciorarse de que las Empresas hubieran cumplido cabalmente los fines para los cuales fueron contratadas.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que -contrario a lo afirmado por el recurrente- de la interpretación de los artículos 6 y 41 de la Constitución, 63 y 72 de la Ley de Partidos, y 127 párrafo 1 del Reglamento, que dispone que es obligación de los partidos registrar

---

<sup>23</sup> En similares términos resolvió la Sala Guadalajara de este Tribunal en el expediente SG-RAP-13/2019.

contablemente sus egresos y soportarlo con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado que deberá cumplir los requisitos fiscales, se extrae que el recurrente estaba obligado a contar con la documentación comprobatoria de los pagos, retenciones y enteros de contribuciones y cuotas de seguridad social del personal dedicado a las actividades ordinarias permanentes que fue contratado bajo el régimen de subcontratación laboral u *outsourcing*.

Por lo anterior, dado que el recurrente sostuvo que no existía alguna disposición que le obligara acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales por parte de las empresas con las que guarda una relación de subcontratación u *outsourcing*, el agravio es **infundado**.

**4.4.1.2 Motivación deficiente.** De acuerdo con el recurrente, el Consejo General no tomó en cuenta la presunción de inocencia, ni la presunción de cumplimiento de las obligaciones fiscales, ambas en su favor.

Dicho argumento es **infundado**.

Respecto de la presunción de inocencia, como señala el propio recurrente y lo ha sostenido consistentemente este Tribunal Electoral, se trata de un principio constitucional que, aunque previsto para la materia penal, resulta aplicable en los procedimientos sancionadores electorales, y consiste en la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento sancionador,

consecuencias que sean previstas para una infracción cuando no exista prueba plena de su responsabilidad<sup>24</sup>.

En el caso, si bien no nos encontramos ante un procedimiento sancionador electoral sino de fiscalización, dado que lo que se impugnó es una sanción derivada del incumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias, el procedimiento que llevó a la imposición de esa sanción debió respetar en todo momento el referido principio constitucional de presunción de inocencia.

El procedimiento de fiscalización tiene como finalidad verificar que las personas hayan cumplido en tiempo y forma las obligaciones que la ley les impone. Cabe señalar que en el caso de los partidos políticos, se encuentran obligados, constitucionalmente, no solo a cumplir las obligaciones en materia de fiscalización sino a informar oportunamente su cumplimiento y soportarlo documentalmente en la forma prescrita en la ley.

Bajo esta perspectiva, la presunción de inocencia implica la prohibición de sancionar a la persona fiscalizada sin haberle dado la oportunidad de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones; esto es, respetar su derecho de audiencia y defensa.

Sin embargo, el procedimiento de fiscalización -como ya se narró previamente- prevé la oportunidad para el partido político fiscalizado de atender las observaciones realizadas por la UTF antes de la emisión del correspondiente dictamen consolidado y resolución. Esto es, el derecho de audiencia está garantizado mediante un

---

<sup>24</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 21/2013 de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, /2013) dos mil trece, páginas 59 y 60.



mecanismo de (2) dos vueltas, o de (2) dos oportunidades para responder y acreditar lo que el partido considere necesario respecto de las referidas observaciones.

En este sentido, es un hecho no controvertido que el recurrente tuvo la oportunidad -en dos ocasiones- de acreditar que cumplió en tiempo y forma las obligaciones que le fueron observadas o, bien, de hacer las aclaraciones que considerara necesarias. Lo anterior, sin que en algún momento previo a la emisión del Dictamen, la UTF afirmara que el recurrente fuera responsable de alguna irregularidad; es decir, hubiera afirmado algo contrario a su inocencia.

Por ello, es **infundada** la afirmación de Movimiento Ciudadano de que se violó en su perjuicio el principio de presunción de inocencia.

Igualmente es **infundada** la supuesta violación a la presunción del cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues parte de una premisa errónea.

Ello, ya que -como se dijo- las obligaciones de los partidos en materia de fiscalización implican el deber de informar oportunamente al INE todos sus ingresos y egresos, y soportar documentalmente dichos movimientos. De ahí que esta Sala Regional considere que la premisa de la que parte el recurrente sea errónea, pues -contrario a lo que afirma- el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las personas fiscalizadas en ningún momento se presume, sino que debe comprobarse documentalmente.

Por tanto, es también **infundado** el agravio en este punto.

Por último, el recurrente alega que los argumentos expuestos por la autoridad responsable son ajenos a toda lógica jurídica, lo que -a juicio de esta Sala Regional- es **inoperante**.

Lo anterior, dado que se trata de expresiones vagas y genéricas que no están encaminadas a exhibir la ilegalidad o inconstitucionalidad de los argumentos expresados por la autoridad responsable, o a exponer su ausencia, sino a obligar a esta Sala Regional a realizar un estudio oficioso del acto impugnado a partir de un simple señalamiento.

Por tanto, en términos del criterio contenido en la tesis de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES**<sup>25</sup>, el agravio se califica como **inoperante**.

---

<sup>25</sup> Tesis I.4o.A. J/48. Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007 (dos mil siete), página 2121, Tribunales Colegiados de Circuito.

#### 4.4.2 Falta de exhaustividad

**4.4.2.1. Falta de ejercicio de facultad investigadora.** El recurrente argumenta que el INE, a pesar de que el partido hizo de su conocimiento oportunamente la imposibilidad material de entregar los documentos requeridos y las gestiones infructuosas hacia las Empresas, dejó de ejercer la facultad investigadora que prevén los artículos 199 inciso e) y 200 párrafo 2 de la Ley Electoral<sup>26</sup> para allegarse de otros medios de prueba.

El agravio es **infundado**.

Si bien -como hace notar el recurrente- la UTF cuenta con la facultad legal de requerir la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, incluyendo a los particulares, tal circunstancia no libera a Movimiento Ciudadano de su obligación constitucional y legal de comprobar debidamente sus ingresos y egresos.

Como ya se señaló previamente, el procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos se encuentra establecido en el artículo 41 de la Constitución.

Al respecto, el artículo 25 párrafo 1 inciso s) de la Ley de Partidos establece que los partidos están obligados a elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos públicos y privados a que se refiere la Ley.

---

<sup>26</sup> **Artículo 199.** 1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:  
(...)

e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos (...)

**Artículo 200.**

(...)

2. De igual forma la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos señalados en el párrafo inmediato anterior (...)

Por su parte, el artículo 59 menciona que cada partido será responsable de su contabilidad y de operar el sistema de contabilidad, así como de cumplir lo dispuesto en la Ley y acatar las decisiones que emita el Consejo General y la Comisión de Fiscalización del INE.

Asimismo, el artículo 61 párrafo 1 inciso a) establece que, en cuanto a su régimen financiero, los partidos políticos deberán llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;

El artículo 63 párrafo 1 incisos a), b) y c) señala que los gastos que realicen los partidos políticos deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales;
- b) Efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y
- c) Estar debidamente registrados en la contabilidad.

Si bien, en el caso, las Empresas se obligaron contractualmente a prestar servicios en favor de Movimiento Ciudadano y a entregar la

documentación comprobatoria que se requiriera para efectos de la fiscalización llevada a cabo por el INE; lo cierto es que la obligación de presentar dicha documentación ante la autoridad fiscalizadora recaía en el recurrente y no en las Empresas.

Esto, pues de las disposiciones referidas anteriormente se extrae claramente que, en el modelo de fiscalización establecido por el artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son los únicos entes obligados a presentar la documentación soporte de sus ingresos y egresos; por lo que es responsabilidad de éstos y no de las Empresas, proporcionar la documentación requerida por la UTF.

Con independencia de lo anterior, en el medio electrónico tipo "USB" que acompañó el recurrente a su demanda se encuentra la copia digitalizada del oficio número INE/UTF/DA/5331/19<sup>27</sup> de (17) diecisiete de abril firmado por el encargado de despacho de la UTF y dirigido al representante legal de la empresa Alternativa y Mejoramiento Inteligente, Sociedad Anónima de Capital Variable, por el que le requiere -en un plazo de (5) cinco días hábiles- que entregue la documentación comprobatoria de las obligaciones laborales y fiscales respecto del personal subcontratado en favor de Movimiento Ciudadano.

El anterior documento, al haber sido aportado por el propio recurrente y no existir prueba en contra, constituye una confesión de parte que adquiere valor probatorio en su contra, pues de ella se desprende claramente que el INE sí ejerció su facultad de investigación.

---

<sup>27</sup> Consultable en la carpeta MORELOS/6-C3-MO/evidencias pestaña PRIMERA CORRECCION con nombre de archivo 310\_1C\_INEUTFDA885719\_26\_2.

Sin embargo, como ya se dijo, el hecho de que las Empresas hubieran incumplido la obligación contractual de proporcionar a Movimiento Ciudadano (o al INE) los documentos comprobatorios del cumplimiento de las obligaciones laborales y fiscales respecto del personal que le proporcionó al recurrente, no liberó a Movimiento Ciudadano de la carga de tener en su poder y exhibir dicha documentación ante la autoridad fiscalizadora.

Por tanto, es **infundado** el agravio, con independencia de que, derivado del contrato celebrado entre Movimiento Ciudadano y las Empresas, si el recurrente lo considera pertinente puede hacer valer las acciones conducentes ante las autoridades competentes por el incumplimiento del contrato

**4.4.2.2. Falta de valoración de documentos aportados.** De acuerdo con Movimiento Ciudadano, el INE no tomó en cuenta la información soporte que presentó en forma física y de la que se desprendían las acciones realizadas para cumplir los requerimientos que la UTF le hizo.

El argumento es **infundado**.

De los documentos aportados por Movimiento Ciudadano en el medio magnético tipo USB, y que son coincidentes con los que se encuentran en el disco compacto entregado por el INE, se extrae que para solventar la observación que le hizo la UTF le hizo llegar, en formato "PDF", los contratos de "Dirección de Negocios" y "Prestación de Servicios Profesionales" celebrados con las Empresas; los comprobantes de las transferencias bancarias y cheques emitidos en favor de las Empresas; y las facturas emitidas a nombre del recurrente por cada pago realizado.

También, le hizo llegar (10) diez declaraciones mensuales de impuestos de la empresa Alternativa y Mejoramiento Inteligente, Sociedad Anónima de Capital Variable con sus respectivos acuses electrónicos; así como impresiones de pantalla de sendos correos electrónicos fechados el (22) veintidós de agosto y de una conversación a través de una red social, con las que pretendió acreditar las gestiones que llevó a cabo ante las Empresas para obtener la documentación comprobatoria requerida.

Las anteriores pruebas, analizadas conjuntamente, al ser congruentes entre sí y no haber sido objetadas de manera alguna en cuanto a su autenticidad o alcance probatorio, -en términos del artículo 16 párrafo 1 de la Ley de Medios- tienen valor suficiente para que esta Sala Regional tenga por ciertos los actos que en ellas constan.

Si bien, ni del Dictamen ni de la Resolución Impugnada se desprende un análisis individualizado de las pruebas aportadas; del Dictamen se desprende que la UTF valoró las manifestaciones de Movimiento Ciudadano en el sentido de haber solicitado a las Empresas la documentación requerida y no haber recibido respuesta y consideró que tal situación no lo eximía de la responsabilidad de presentar la documentación que soportara sus ingresos y egresos -concretamente la documentación soporte de los servicios de selección, reclutamiento y administración del personal con que contó durante el ejercicio fiscal (2018) dos mil dieciocho-, por lo que consideró la observación como no solventada.

De lo anterior se concluye que -contrario a lo afirmado por el recurrente- la autoridad responsable sí tomó en cuenta la

documentación que presentó junto con su respuesta a los oficios de primera y segunda vuelta, pero consideró que la misma no era suficiente para solventar la observación, ya que el haber solicitado la documentación a las Empresas y no haber recibido respuesta no lo liberaba de la obligación de contar con dichos comprobantes.

Por tanto, a juicio de esta Sala Regional, el argumento es **infundado**.

#### **4.4.3 Relacionadas con la calificación e individualización de la multa**

Movimiento Ciudadano planteó que la multa impuesta es excesiva y desproporcionada, pues la autoridad responsable no tomó en cuenta las conductas desplegadas por Movimiento Ciudadano para cumplir los requerimientos de la UTF y que acreditó, lo que puso de manifiesto la voluntad de cumplir las observaciones y requerimientos formulados, allegando toda la documentación y argumentos idóneos y las causas de imposibilidad de cumplimiento.

A juicio del recurrente, la autoridad responsable debió tomar en cuenta las conductas que desplegó y, con base en ello, debió calificar e individualizar la sanción de la manera más favorable a sus intereses.

También, afirma que el INE no consideró atenuantes como que no hubo reincidencia, ni beneficio o lucro; tampoco tomó en cuenta el grado de intencionalidad o negligencia; o si existió dolo o solo fue falta de cuidado.

Por último, refiere que la autoridad responsable tampoco consideró que con la magnitud de la sanción impuesta se afecta



sustancialmente el desarrollo de las actividades de Movimiento Ciudadano y el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Los agravios son **infundados**.

De la Resolución Impugnada se desprende que para la individualización de la sanción impuesta, el Consejo General analizó:

- a) El tipo de infracción;
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron;
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) La trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse;
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; y
- g) La posible reincidencia

A partir del análisis anterior, el Consejo General calificó la falta como grave ordinaria, pues -según concluyó- con su omisión el recurrente vulneró los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral en materia de fiscalización de los recursos públicos de los partidos políticos, por lo que determinó imponer la sanción por el (100%) cien por ciento del monto involucrado.

Así, al individualizar la sanción, la autoridad responsable se ajustó a los parámetros previstos en la ley, a fin de graduar las sanciones correspondientes a las conductas implicadas, considerando que éstas debían ser de la cantidad suficiente a fin de inhibir la realización de este tipo de conductas.

Por tanto, esta Sala Regional, considera que las conclusiones de la autoridad responsable se apegaron a derecho, pues atendiendo a la trascendencia de las normas violadas, a la forma de comisión de los hechos, a que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales bajo las que se rige la fiscalización de los recursos que maneja, y además a que fue garantizado su derecho de audiencia sin que solventara las observaciones realizadas por la UTF; tomando en cuenta el monto involucrado, consideró que se trataban de faltas graves ordinarias y, con base en ello, procedió a imponer las sanciones pecuniarias correspondientes.

Por otra parte, el monto de la sanción impuesta se ajusta a los parámetros constitucionales y legales pues, como lo ha sostenido esta Sala Regional, a las sanciones administrativas en la materia les son aplicables, con algunos matices, los principios de prevención general y prevención específica, desarrolladas en el derecho penal<sup>28</sup>.

De acuerdo con dichos principios, las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que, en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como la o el partícipe de un ilícito, no cometan nuevas y mucho menos, las mismas violaciones a las disposiciones legales, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Por esto, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del

---

<sup>28</sup> Así lo ha sostenido tanto la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-210/2017 como esta Sala Regional al emitir sentencias en los expedientes SCM-RAP-35/2017 y SCM-RAP-17/2019.

patrimonio de quien comete el ilícito, para que no se beneficie de alguna forma por la infracción en que incurrió.

Ello, porque el Estado debe desalentar las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad, al ser una circunstancia de orden público e interés general, y si la sanción o consecuencia del ilícito no toma en cuenta estas condiciones podría fomentar la comisión de este tipo de conductas.

Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que quien la cometa pueda obtener un beneficio; no obstante, que le recayera una sanción por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

Por tanto, esta Sala Regional concluye que es conforme a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para la o el infractor, sean sancionadas con un monto económico equivalente, como en el caso concreto.

Al respecto es aplicable la tesis **XII/2004<sup>29</sup>** de la Sala Superior, de rubro: **MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.**

Ahora bien, conviene señalar que, tal como señala el actor, el artículo 22 de la Constitución prohíbe la imposición de multas

---

<sup>29</sup> Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral, páginas 705 y 706.

excesivas, fijando como parámetro regulador que toda sanción debe ser proporcional al ilícito que se sanciona y al bien jurídico que se afecta con la conducta tipificada.

De esta manera, para definir cuándo una multa resulta excesiva en términos del artículo referido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**<sup>30</sup>, ha sostenido que para el análisis correspondiente deben tomarse en cuenta los siguientes elementos: a) La proporción que guarda respecto a las posibilidades económicas del ente infractor y de acuerdo con la gravedad de la conducta considerada como ilícita; b) si su imposición, va más allá de lo lícito y razonable, y; c) las características de cada persona, pues una multa puede ser excesiva para unas, moderada para otras y leve para muchas.

En ese sentido, como se ha explicado, al momento de imponer la correspondiente sanción, la autoridad responsable sí valoró las circunstancias específicas de la comisión de la conducta con el objeto de lograr, en la medida de lo posible, que la sanción guardara una adecuada proporción con la conducta ilegal que se castiga y la capacidad económica que tiene el sujeto infractor para hacerle frente, además de ser eficiente para inhibir la comisión futura de similares conductas.

De hecho, es incorrecta la afirmación de Movimiento Ciudadano respecto de que el Consejo General no tomó en cuenta la situación financiera del recurrente, pues de la propia Resolución Impugnada

---

<sup>30</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo II, julio de (1995) mil novecientos noventa y cinco, página 5.

se desprende que ese fue uno de los elementos a considerar para individualizar la sanción<sup>31</sup>.

En consecuencia, contrario a lo alegado por el promovente, el Consejo General no dejó de observar el contenido del criterio jurisprudencial referido, sino que con base en los estándares de proporcionalidad de la sanción que la Ley Electoral y el Reglamento contempla -que son coincidentes en lo esencial con la jurisprudencia de mérito-, impuso las multas que consideró necesarias para sancionar e inhibir las conductas infractoras, sanciones que a juicio de esta Sala Regional, no resultan excesivas ni desproporcionadas.

Por otro lado, el recurrente parte de la premisa incorrecta de considerar que por ser omisiones y no existir dolo en la conducta -además de haber realizado actos tendentes a la obtención de la documentación requería- debía imponérsele una sanción menor.

Esto es así, pues la ausencia de dolo o la no reincidencia, no se traduce en una obligación para la autoridad responsable de imponer necesariamente la sanción mínima, sino que, atendiendo al tipo de conducta infractora, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió y la afectación que causó en los bienes jurídicos tutelados, debe seleccionar de entre las sanciones establecidas en la norma, aquella que resulte efectiva para resarcir el daño causado a los valores infringidos y que además, resulte ser la idónea para castigar esa conducta e inhibir su futura realización.

En ese sentido, si bien la autoridad responsable estimó que no era posible desprender que la comisión de esas faltas fuera intencional o

---

<sup>31</sup> Concretamente en el Punto 1 del Dictamen, consultable en el disco compacto entregado por el INE, bajo nombre de archivo "Punto 1 (Dictamen Consolidado INE-CG462-2019) CGex1-201911-06", en la carpeta principal.

que Movimiento Ciudadano hubiera sido reincidente o renuente al cumplimiento, lo cierto es que se trata de faltas de carácter sustancial que provocaron un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados por la norma, esto es, a la certeza y transparencia en la rendición de cuentas del origen y el uso adecuado de los recursos.

Por tanto, contrario a lo que argumenta el recurrente, no es posible calificar esas faltas con una gravedad menor, partiendo de la premisa incorrecta de que no fue reincidente o renuente, pues, tal circunstancia no se incorpora en la legislación de la materia como una atenuante, sino como un agravante.

En ese sentido, los artículos 456 párrafo 1 inciso a) fracción II y 458 párrafo 6 de la Ley Electoral, determinan que se considerará reincidente a la persona infractora que habiendo sido declarada responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere dicha normatividad, incurra nuevamente en la misma conducta infractora y que de darse tal supuesto, la sanción será de hasta el doble de la impuesta anteriormente.

Tal circunstancia evidencia que la reincidencia constituye únicamente una agravante que, de actualizarse, amerita la imposición de una sanción mayor, pero ello no quiere decir que ante su ausencia, la autoridad responsable deba considerarla una atenuante como incorrectamente lo percibe el recurrente.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior 41/2010, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN**

**CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**<sup>32</sup>, en la que estableció que la reincidencia constituye una agravante al momento de imponer la sanción, por lo que -en todo caso- la ausencia de reincidencia de ninguna manera implica o debe traducirse en una atenuante para la calificación de la falta o infracción.

Además, debe precisarse que si el argumento del recurrente está dirigido a establecer una supuesta desproporcionalidad en el monto de las sanciones por la ausencia de dolo, sin controvertir aquellas razones en las que se basó el Consejo General en su determinación, al considerar la gravedad de la falta y las circunstancias particulares en que se cometió, es notorio que la falta de reincidencia o la ausencia de dolo, no podrían ser suficientes para que graduar las sanciones de otra manera, pues no se cumpliría la finalidad preventiva ni fomentaría que los responsables se abstuvieran de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

De ahí que el agravio sea calificado como **infundado**.

Por tanto, al haber sido **infundados** e **inoperantes** los argumentos expuestos por Movimiento Ciudadano, lo procedente es confirmar los actos impugnados.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

## RESUELVE

---

<sup>32</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010 (dos mil diez) páginas 45 y 46.

**ÚNICO. Confirmar** el Dictamen y la Resolución Impugnada en lo que fue materia de controversia.

**NOTIFICAR personalmente** a Movimiento Ciudadano; por **correo electrónico** a la autoridad responsable; y **por estrados** a las demás personas interesadas. Asimismo, infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior de conformidad con el Acuerdo General 1/2017.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y el Magistrado, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada del Magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**MAGISTRADA  
POR MINISTERIO DE LEY**

**LAURA TETETLA  
ROMÁN**



**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ**