

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: ST-RAP-
27/2019

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO: JUAN CARLOS
SILVA ADAYA

SECRETARIAS: CLAUDIA
ELIZABETH HERNÁNDEZ
ZAPATA Y BEATRIZ OLGUÍN
HERNÁNDEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiséis de diciembre
de dos mil diecinueve

La Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **RESOLUCIÓN** en el recurso de apelación indicado al rubro, en el sentido de **CONFIRMAR** el dictamen consolidado INE/CG462/2019 y la resolución INE/CG470/2019, ambos, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹ respecto de las irregularidades encontradas en la revisión del informe anual de ingresos y gastos de MORENA en el Estado de Hidalgo, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

¹ En lo subsecuente Consejo General del INE o autoridad responsable.

CONTENIDO

RESULTANDO.....2
 I. Antecedentes.2
 CONSIDERANDO5
 PRIMERO. Jurisdicción y competencia.5
 SEGUNDO. Estudio de la procedencia del recurso.....6
 TERCERO. Estudio de fondo.8
 Gastos sin objeto partidista.....8
 RESUELVE29

RESULTANDO

I. Antecedentes. De lo manifestado por el partido en su recurso y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Plazos para la fiscalización. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos y lo establecido en el acuerdo INE/CG104/2019,² los plazos para la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación local y los partidos políticos locales fue conforme al calendario siguiente:

Fecha límite de entrega de sujetos obligados	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones Improrrogable	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones improrrogable	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
60 días	60 días	10 días	15 días	5 días	20 días	10 días	3 días	10 días

² ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS PLAZOS DE LEY PARA LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON ACREDITACIÓN LOCAL Y PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, ASÍ COMO AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIECIOCHO.



Informe Anual Partidos Políticos Nacionales y Locales 2018	Miércoles 3 de abril de 2019	Lunes 1 de julio de 2019	Lunes 15 de julio de 2019	Lunes, 19 de agosto de 2019	Lunes, 26 de agosto de 2019	Martes, 24 de septiembre de 2019	Martes, 8 de octubre de 2019	Viernes, 11 de octubre de 2019	Viernes, 25 de octubre de 2019
--	------------------------------	--------------------------	---------------------------	-----------------------------	-----------------------------	----------------------------------	------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

2. Resultados de la fiscalización. En la sesión extraordinaria de seis de noviembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG462/2019, relativo al dictamen consolidado y la resolución INE/CG470/2019, por la que determinó e impuso las sanciones correspondientes a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de MORENA correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

II. Recurso de apelación. Inconforme con el dictamen consolidado y la resolución precisada, el doce de noviembre del año en curso, Carlos Humberto Suárez Garza, representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, interpuso el presente recurso de apelación ante la autoridad responsable.

III. Integración del recurso de apelación SUP-RAP-153/2019. El veinte de noviembre del año en curso, el Magistrado Presidente de la Sala Superior de este tribunal electoral ordenó integrar el expediente SUP-RAP-153/2019 y turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Escisión. El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, mediante Acuerdo de Sala dictado en el expediente SUP-RAP-153/2019, el pleno de la Sala Superior acordó escindir el

recurso de apelación para que las salas regionales, con excepción de la Especializada, conocieran y resolvieran de los planteamientos formulados por el apelante en contra de las irregularidades en materia de fiscalización conforme al ámbito de su competencia por territorio.

En el caso de la Sala Regional Toluca correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, la Sala Superior señaló que le correspondía conocer los agravios formulados en contra de las conclusiones impugnadas en el Estado de Hidalgo.

V. Recepción del expediente en esta Sala Regional. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, mediante el oficio TPEJF-SGA-OA-3090/2019, la Actuaría de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional remitió las copias certificadas del acuerdo de sala antes precisado, así como del oficio INE/SCG/1272/2019 y anexos, haciendo la aclaración que la información del disco compacto y la USB se encuentran disponibles para su consulta en la carpeta electrónica: rap Fiscalización ([\\10.10.35.162](http://10.10.35.162)).

VI. Turno a Ponencia. Mediante el acuerdo de seis de diciembre del año en curso, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente ST-RAP-27/2019 y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



Dicho acuerdo fue cumplido por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, mediante el oficio TEPJF-ST-SGA-783/19.

VII. Radicación y admisión. El dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, el magistrado instructor acordó tener por radicado y admitido el expediente en su ponencia.

VIII. Cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor, al advertir que no existía alguna cuestión pendiente de resolver, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, tiene competencia para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones III, VIII y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, incisos a) y g); 192, párrafo primero, y 195, párrafo primero, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1º; 3º, párrafo 1, inciso a), y párrafo 2, inciso b); 4º; 6º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como el punto primero del Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior de este Tribunal, de ocho de

marzo de dos mil diecisiete, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regionales.

Lo anterior, toda vez que el presente medio de impugnación es interpuesto por un partido político nacional con acreditación local en contra de un acuerdo y resolución de la autoridad nacional administrativa electoral relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos, específicamente, por aquellas detectadas en el Estado de Hidalgo, entidad federativa perteneciente a la quinta circunscripción plurinominal, donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Estudio de la procedencia del recurso

El presente recurso satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 42, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se evidencia a continuación:

a) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del partido político, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en



representación del instituto político.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la resolución impugnada fue notificada automáticamente al recurrente en la sesión ordinaria del Consejo General del INE, el seis de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de cuatro días para interponer este medio de impugnación transcurrió del siete al doce de noviembre de ese mismo año. Sin contar los días sábado nueve y domingo diez de noviembre por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, si el recurso fue interpuesto el doce de noviembre, tal y como se advierte del sello de la recepción de la autoridad responsable, es evidente que ello se realizó en tiempo.

c) Legitimación y personería. Este requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que el presente recurso fue interpuesto por un partido político, y quien suscribe el escrito de impugnación se encuentra acreditado como representante propietario ante el Consejo General del INE.³

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho debido a que, en la resolución impugnada, MORENA es sancionado por la supuesta comisión de irregularidades en materia de fiscalización.

³ Calidad que fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

e) Definitividad y firmeza. Este requisito se encuentra colmado, porque el recurso de apelación es el medio de impugnación procedente para inconformarse de las sanciones impuestas por el Consejo General del INE.

TERCERO. Estudio de fondo

Previamente a entrar al estudio de fondo, es necesario precisar que, en cumplimiento a la obligación que le impone lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 1, incisos b) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Consejo General del INE remitió un disco compacto certificado que contiene, entre otros, la versión digital del dictamen consolidado y sus anexos, así como la resolución impugnada y una USB que contiene el expediente INE-ATG/356/2019. En este último expediente electrónico, se encuentra el soporte documental de las conductas que fueron objeto de sanción por parte de la autoridad responsable.

Dicha información será revisada por esta Sala Regional para confrontar lo determinado por la autoridad responsable en los actos impugnados (dictamen consolidado y resolución) con lo señalado por el partido recurrente.

Gastos sin objeto partidista

El recurrente hace valer un agravio único en contra de cinco conclusiones sancionatorias, por el que sostiene que la autoridad responsable vulneró el principio de legalidad, el de presunción de inocencia, incurrió en falta de exhaustividad e



indebida fundamentación y motivación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 22, 41 y transitorio segundo, inciso g), de la Constitución federal en relación con el 191, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 60 y 199 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 33, numeral 1, inciso i); 59, numeral 1; 107, numeral 3; 143 bis y 241, numeral 1, inciso f), y 336 del Reglamento de Fiscalización.

Las conclusiones sancionatorias impugnadas y las razones por las que se inconforma el recurrente de son las siguientes:

CONCLUSIÓN	IRREGULARIDAD
8-C7-HI	El sujeto obligado reportó egresos por concepto de arrendamiento que carecen de objeto partidista por un importe de \$20,674.00
8-C8-HI	El sujeto obligado reportó egresos por concepto de Renta de Salón que carece de objeto partidista por un importe de \$17,400.00
8-C9-HI	El sujeto obligado reportó egresos por concepto de "enlonado" que carece de objeto partidista por un importe de \$82,005.00
8-C10-HI	El sujeto obligado reportó egresos por concepto de "lona impresa" que carecen de objeto partidista por un importe de \$2,784.00
8-C11-HI	El sujeto obligado reportó egresos por concepto de impresos de "volantes y lonas" que carecen de objeto partidista por un importe de \$9,048.00

1. La autoridad responsable omitió valorar las aclaraciones presentadas a los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta que presentó durante la revisión del informe anual;
2. La autoridad responsable le impuso una sanción económica por una falta que no estaba acreditada, ni tenía fundamento en lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos;

3. La autoridad responsable fue omisa en precisar por qué los gastos observados no tienen objeto partidista;
4. La irregularidad por la “falta de objeto partidista” no tiene sustento de tipicidad en la ley electoral;
5. La autoridad responsable no ha elaborado un catálogo en el cual se puedan identificar las actividades ordinarias permanentes que puedan ser vinculadas al objeto partidista, limitando sus determinaciones a su interpretación;
6. La autoridad responsable no tomó en cuenta que hay un sin número de actividades que son esenciales para el buen funcionamiento de un partido político y que las mismas no están limitadas al desarrollo de las precampañas y campañas, por lo que resulta orientador el criterio contenido en la tesis XIV/2018 de la Sala Superior de rubro ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO ESTRICTO Y PROSELITISTA, de la cual se desprende que: “el acto partidista en sentido estricto es aquella actividad o procedimiento relacionada con la organización y funcionamiento de un partido político, es decir, cuestiones preponderantemente vinculadas a sus asuntos internos”;
7. La autoridad responsable resolvió una resolución incongruente ya que las observaciones que le fueron formuladas en los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta no coinciden con las razones que sustentan el acto impugnado, y



8. El término de “objeto partidista o la falta del mismo” no puede ser utilizado o inventado por la Unidad Técnica de Fiscalización hasta tener la aprobación de la Comisión de Fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 72, párrafo 8, del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

El agravio es **infundado** e **inoperante**.

En primer lugar, el agravio es **infundado** porque este órgano jurisdiccional considera que el apelante parte de una premisa inexacta al considerar que no debió ser sancionado, toda vez que la conducta irregular que le fue atribuida (realizar gastos sin objeto partidista) no se encuentra tipificado en la legislación electoral. Sin embargo, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, en la Ley General de Partidos Políticos se establece que cualquier infracción cometida a dicho ordenamiento y, en su caso, al Reglamento de Fiscalización, será sancionada por la autoridad, para lo cual se dispuso un “catálogo” de sanciones.

En principio, se debe precisar la tipicidad es la adecuación de un hecho cometido a la descripción que de ese hecho se hace en la ley. De ahí que sólo las conductas tipificadas en la ley como delitos o infracciones, pueden ser consideradas como tales. El elemento de tipicidad se circunscribe en la realidad del contexto social donde se presenta una amplia gama de comportamientos antijurídicos (variaciones de la conducta), circunstancia que no implica que el legislador tenga que describir con toda exactitud y detalle los comportamientos que estime deban ser sancionados, en razón de que ello supondría una exasperación del principio de legalidad, que ocasionaría un

casuismo abrumador, que eventualmente dejaría un supuesto de hecho fuera de toda descripción legal.⁴

Por otra parte, como lo ha señalado la Sala Superior,⁵ en el derecho administrativo sancionador electoral el tipo puede realizarse a través de una descripción directa e íntegra, como ocurre en el derecho penal, a través de un tipo básico con una configuración completa que prevé la infracción y la sanción. Incluso a través de una conjunción de dos o más disposiciones se puede articular un solo tipo, porque en un precepto legal se establece la infracción y en otro diversa la sanción, o bien, porque a través de dos o más preceptos legales se prevé la infracción, bien sea porque en uno se establece la conducta debida o prohibida, en otra la prohibición de incumplirlo o hipótesis normativa –infracción- y en una diversa la sanción. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones jurídicas será sancionado.

Es decir, en la técnica legislativa no existe un modelo único para establecer un tipo penal o infracción administrativa, pues puede ocurrir que en una primera disposición se determine la obligación de dar algo, o bien, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara (norma primaria); por lo que si no se cumple con esa obligación (incumplimiento o ilícito, lo que articula la hipótesis normativa), entonces se incurre en el supuesto de la segunda norma que tipifica la conducta como infracción administrativa y a la cual se añade una sanción, bien sea en la misma disposición o en otra más (tercera norma).

⁴ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *Derecho Penal, Parte General* (Editorial Tirant lo Blanch, 3ª edición, Valencia 1998) 282-283.

⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-73/2009 y reiterado por esta Sala Regional en el recurso de apelación ST-RAP-14/2017.



En cuanto a la sanción, puede establecerse un catálogo de penas generales y reglas para su aplicación, de manera que tanto en el supuesto de que se prevea en una misma norma la infracción y la sanción, como en el que ambos aspectos se encuentren en normas distintas, se deja a la autoridad encargada de imponerlas, la determinación de cuál de ellas es la pertinente y en qué medida.

El legislador tipifica como conducta ilícita, en términos generales, la infracción de las disposiciones legales contenidas en los ordenamientos electorales, siempre y cuando, dentro de la más amplia variedad de valores singulares que concurren en todo sistema jurídico, se trate de aquellos que posean una mayor valía y amplitud, a fin de asegurar la vigencia del Estado constitucional y democrático de derecho, así como la marcha correcta y adecuada de los procesos electorales y las actividades ordinarias de los sujetos políticos, para la satisfacción de los fines sociales que unos y otros tienen encomendados.

Esto puede dificultar la ponderación separada de la forma de afectación general de cada uno de esos valores con las conductas infractoras, para establecer de antemano en la ley la clase de sanción que debe imponerse ante cada tipo de infracción, y las bases para la graduación correspondiente, sobre todo si se tiene presente la gran variedad de sujetos que pueden ser responsables.

En ese sentido, en la legislación aplicable sí se encuentra prevista expresamente la imposición de sanciones para el caso

de que un partido político incurra en una conducta como la que, en la especie, se actualizó.

Los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para los gastos de procesos electorales y para actividades específicas; a la par de dicha prerrogativa, la legislación general no sólo prevé la obligación de reportar sus ingresos y gastos relativos al financiamiento ordinario y de campaña, sino que, también, se especifican los rubros en que pueden ser utilizados dichos recursos (artículos 41, Base II, de la Constitución Federal, así como **25, numeral 1, inciso n**); 50; 51; 72 y 73 de la Ley General de Partidos Políticos).

Son principios rectores de la función electoral, entre otros, los de certeza y legalidad, éstos cobran vigencia en el momento en el que los destinatarios de las normas en materia electoral – partidos políticos, candidatos independientes, ciudadanos, autoridades administrativas y jurisdiccionales– ⁶ tienen conocimiento de las conductas ordenadas o prohibidas previstas en la norma, así como también de sus consecuencias jurídicas que su incumplimiento provoca.

En el caso de la imposición de una sanción derivado del incumplimiento de un deber previsto en la norma, ésta se verifica a través del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), mismo que se encuentra limitado por el principio de legalidad, el cual implica la existencia de: a) Un principio de

⁶ También se pueden considerar a las agrupaciones políticas, organizaciones de ciudadanos, organizaciones sindicales laborales o patronales, observadores electorales, autoridades y servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, órganos de gobierno de los diferentes niveles, concesionarios de radio y televisión, notarios públicos, ministros de culto, entre otros.



reserva legal, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa del incumplimiento o falta, así como el presupuesto de la sanción; b) Dicho supuesto debe estar determinado en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma debe estar expresada en forma escrita [abstracta, general e impersonal] para garantizar su difusión y conocimiento, y d) Las normas que regulen ese ejercicio de poder correctivo del Estado requieren de una interpretación y aplicación estricta, esto es que estén previstas en forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales [principio de tipicidad].⁷ Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 7/2005 de la Sala Superior de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.⁸

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General del INE, en ese sentido, en la ley se desarrollarán sus atribuciones para el cumplimiento de esta función, así como la definición de los órganos técnicos que serán los responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos **para la aplicación de las sanciones correspondientes**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso b), numeral 7, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público, entre otros, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, respecto del cual, **tienen el deber –es decir la obligación–** de destinarlo exclusivamente para los

⁷ Respecto del principio de tipicidad, sirve como criterio orientador la jurisprudencia P./J.33/2009, de rubro NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124.

⁸ Consultable en la *Compilación 199-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, volumen 1, págs. 643 y 644.

finés que les hayan sido entregados, en términos de lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 442, párrafo 1, inciso a), y 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos son considerados como sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales, y **el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos y las demás disposiciones aplicables constituyen una infracción.**

De lo anterior, se puede advertir que en la Constitución federal y en la Ley General de Partidos Políticos se estableció que la función de fiscalizar a los partidos políticos estuviera a cargo del Consejo General del INE, y que es una obligación de los partidos políticos aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados. En lo que respecta a la consecuencia jurídica por el incumplimiento de dicha obligación –la imposición de una sanción por parte del Estado–, se encuentra prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se adelantó.

Por tanto, es evidente que el supuesto jurídico de sancionar a un partido político por haber incumplido con su obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, es decir, por haber realizado gastos que carecer de un objeto partidista, se encuentra expresamente previsto en la Ley General de



Instituciones y Procedimientos Electorales [artículo 25, párrafo 1, inciso n)] y, además, dicha norma cumple con los parámetros que establece el principio de legalidad, de acuerdo con lo siguiente:

I. Se encuentra prevista en ley [artículo 443, párrafo 1, inciso a), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales], por lo que cumple con el principio de reserva legal; II. Su incorporación en la ley se dio de manera previa a la comisión del hecho, toda vez que la referida ley general fue publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el *Diario Oficial de la Federación*, mientras que la omisión atribuida al apelante ocurrió durante el año dos mil dieciocho; III. Derivado de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se hizo del conocimiento de sus destinatarios, y IV. Cumple con el principio de tipicidad, toda vez que su implementación no está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad, ya que la conducta –obligación de dar, hacer o no hacer– está prevista en una norma jurídica.

Con base en lo anterior, esta Sala Regional considera que la determinación de la autoridad administrativa electoral de sancionar a MORENA por el incumplimiento a su obligación de aplicar el financiamiento del que dispone exclusivamente para los fines que le fueron entregados, en el particular, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, se encuentra prevista en la ley, en el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos. De ahí que no le asiste la razón al recurrente (**agravio 4**).

De igual forma, no le asiste la razón a MORENA al sostener que la autoridad responsable limita la clasificación de los gastos que carecen de objeto partidista a una mera interpretación, puesto que esa irregularidad se actualiza, según cada caso, cuando de la documentación contable y soporte de los egresos no es posible advertir el beneficio o vínculo con el partido político.

En relación con los denominados “gastos sin objeto partidista”, esta Sala Regional ha establecido una serie de parámetros que han permitido dilucidar, de manera objetiva, si existe o no relación entre el gasto y el beneficio para el instituto político fiscalizado.⁹

En principio, cabe recordar que, en México, los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para los gastos de procesos electorales y para actividades específicas; a la par de dicha prerrogativa, la legislación general no solo prevé la obligación de reportar sus ingresos y gastos relativos al financiamiento ordinario y de campaña, sino que, también, se especifican los rubros en que pueden ser utilizados dichos recursos (artículos 41, Base II, de la Constitución Federal, así como 50 y 72 de la Ley General de Partidos Políticos).

En el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos, se establece una limitante al uso de los recursos públicos y privados, que puedan darle los institutos políticos, la cual consiste en la obligación de **“aplicar el**

⁹ Al resolver el recurso de apelación ST-RAP-3/2017, ST-RAP-1/2019 y ST-RAP-22/2019.
18



financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados”.

Sin bien, ni la legislación general, ni el Reglamento de Fiscalización, se define el concepto de “gasto sin objeto partidista”, lo cierto es que la autoridad fiscalizadora electoral, así como la doctrina judicial¹⁰ que ha emitido este tribunal electoral, han ido delineando los aspectos objetivos que deben ser considerados para determinar si un gasto tiene un fin partidista o no.

Los elementos, enunciativos mas no limitativos, a ser tomados en cuenta son:

1. El tipo de financiamiento del que derivó el gasto;
2. El vínculo con las actividades del partido político y su respectiva comprobación;
3. El beneficio o utilidad recibido por el partido político y su respectiva comprobación, y
4. Los criterios de idoneidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia y máxima publicidad.

Por tanto, **los gastos sin objeto partidista son aquellas erogaciones que, estando debidamente acreditado el origen y destino del recurso, su aplicación y beneficio no se encuentre directamente vinculado con alguna de las actividades de un partido político.**

¹⁰ La Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-433/2015, SUP-RAP-633/2015, SUP-RAP-653/2015 y acumulado, SUP-RAP-135/2016, SUP-RAP-526/2016, entre otras.

La determinación de un gasto sin fin partidista se trata de un ejercicio hermenéutico sobre el tipo de financiamiento que es otorgado y la vinculación del gasto con el mismo. Pues, incluso, puede existir un gasto que por su propia naturaleza parezca propio de la actividad de un partido político; sin embargo, si dicha erogación no está relacionada por el sujeto obligado con su beneficio, utilidad o entrada al erario del partido en el ejercicio que lo reporta, de cualquier forma, carecería de objeto partidista.

Existen erogaciones que por sí mismas, como ocurrió en la especie: i) La renta de bienes inmuebles; ii) La renta de un Salón; iii) La impresión de lonas, y iv) La impresión de volantes, que pudiera parecer que están dirigidas al desarrollo y cumplimiento de las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendadas los partidos. Ello, porque los Comités Estatales o Municipales necesitan de la renta de edificios para su operación; los partidos realizan eventos para el desarrollo de diversas actividades como: las asambleas, las reuniones de reclutamiento, las celebraciones institucionales, entre muchas otras, y los partidos políticos tienen derecho a elaborar propaganda institucional para lo cual utilizan lonas y volantes.

Sin embargo, contrariamente a lo señalado por MORENA, la autoridad fiscalizadora no limita su revisión a interpretar si un gasto “parece” que tiene objeto partidista por tener una aparente relación con las actividades ordinarias de un instituto político; sino que la revisión de los egresos se efectúa de conformidad con las normas que engarzan el sistema de auditoría y que están previstas en el Reglamento de



Fiscalización y los manuales generales de contabilidad que emite para tal efecto.

En ese sentido, cada documento que requiere la autoridad tiene la finalidad de dar certeza respecto del origen, aplicación y destino de los recursos que manejan los partidos políticos.

Las disposiciones reglamentarias en materia de fiscalización que obligan a una debida comprobación del gasto (artículo 127 del Reglamento de Fiscalización), aseguran que los gastos sean empleados efectivamente en beneficio del partido, es decir, que no sean usados en beneficio de un tercero, particulares o un fin diverso para el que fueron otorgados. Por ejemplo, en el caso de las irregularidades que son materia de impugnación, del dictamen consolidado se advierte que el órgano fiscalizador no tuvo certeza del vínculo o beneficio del partido con los gastos reportados por lo siguiente:

- i) **La renta de bienes inmuebles.** El partido no demostró que el inmueble arrendado fue utilizado para el desarrollo de actividades partidistas, no pertenece a un domicilio de las ubicaciones de los comités y, por el contrario, de la cláusula VI, del contrato de arrendamiento se señala que el inmueble “será destinado exclusivamente para casa habitación”;
- ii) **La renta de un Salón.** El partido señaló que se usó para realizar actividades que promovieran la participación del pueblo en la vida democrática, pero no dijo cuáles actividades fueron y no exhibió programas a algún evento que tuviera como sede

dicho edificio o las listas de asistencia o fotografías o videos del mismo;

- iii) **La impresión de lonas.** Aun cuando el partido sostuvo que fueron utilizadas para eventos, no demostró cuáles fueron esos eventos, ni fotografías que, en principio, acreditaran su existencia, y
- iv) **La impresión de volantes.** El partido tiene derecho a realizar propaganda institucional a través de la cual difunda sus ideas y plataforma; sin embargo, al haber presentado como muestras un tiraje de volantes con la leyenda “Andrés Manuel López Obrador, Presidente Electo, 2018-2014”, no se cumplió con el objeto partidista de un gasto ordinario, más bien parecería que corresponde a uno de campaña.

Por más que se hubiere acreditado el pago por la renta de bienes inmuebles; la renta de un Salón; la impresión de lonas, y la impresión de volantes, era necesario que MORENA acreditara, por ejemplo, el uso que le dio a un inmueble destinado para casa habitación; la existencia de un evento para que guardara lógica la necesidad de rentar un salón; la existencia de lonas y los lugares o eventos en que hubieran sido utilizadas o por qué tuvo la necesidad de realizar propaganda personalizada del Presidente de la República y acreditar el beneficio al Comité Ejecutivo Estatal.

Es importante destacar, que la acreditación del **vínculo u objeto partidista** del gasto no siempre corresponde a la presentación de “muestras” como fotografías, pues existen



casos en que los registros contables cuentan con la totalidad de la documentación soporte y aun así el vínculo partidista no está acreditado. Por ejemplo, un partido político puede reportar el pago por concepto de compra de gasolina (aparentemente válido), pero si en su activo fijo o registros de arrendamiento no cuenta con vehículos a su disposición tal gasto no podría vincularse a un objeto partidista; por el contrario, si el partido reporta un gasto por concepto de flores (aparentemente inválido), pero ese gasto tiene una factura, recibo, está vinculado a un evento, exhibe fotografías de los arreglos y de la colocación en el evento, el evento fue reportado en la agenda de eventos, la autoridad fiscalizadora tiene certeza de que el gasto tuvo un objeto partidista.

Lo anterior, tutela que los recursos públicos que reciben los institutos políticos no tengan un fin diverso para el que fueron otorgados, es decir, que los sujetos obligados a través de sus dirigentes o militantes no puedan destinar recursos ordinarios, por ejemplo, para una campaña, para un beneficio personal o bien, para algún otro fin ilícito o indebido.

Razonar algo diverso llevaría a la autoridad a concluir que cualquier gasto reportado en el ejercicio ordinario que tuviera una relación con una actividad desempeñada dentro de una oficina debiera ser considerado como válido, aun sin cumplir las reglas de comprobación que establece la normativa en materia de fiscalización.

Por lo anterior, en concepto de esta Sala Regional, la petición de MORENA a la responsable de elaborar un catálogo de gastos válidos para el ejercicio ordinario no es materialmente posible, porque sería una lista infinita en la que deberían estar

incluidas tantas actividades inimaginables puedan ser utilizadas por un instituto político y, aun así, dicho catálogo no le daría, por sí mismo, la validez del gasto. Sino que esa validez estaría sujeta a cumplir con las reglas de comprobación para acreditar el vínculo o beneficio con el partido político, en términos de lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Es más, la creación de un catálogo como lo pretende el partido sería en su perjuicio, pues la autoridad estaría restringiendo las actividades o bienes en que podía ejercer su gasto, lo cual se encuentra abierto a las necesidades de cada instituto, siempre y cuando sean razonables.

Como ha sido expuesto, la autoridad responsable no sancionó al recurrente porque haya considerado que los únicos gastos válidos son los de precampañas o campañas, sino que consideró que de los gastos ordinarios observados no se acreditó el objeto partidista. De ahí que esta Sala Regional considere infundados los **agravios 5 y 6**.

Por otra parte, son **inoperantes**, por genéricos, los agravios identificados con los números **1, 2, 3 y 7**, ya que no controvierte la comisión de las conductas que le fueron atribuidas en el caso concreto, sino que el agravio está restringido a señalar, de manera ambigua, un indebido actuar de la responsable.



Ha sido criterio de este tribunal electoral¹¹ que para estar en aptitud de analizar un concepto de agravio, en su formulación debe expresarse claramente la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que le ocasiona la sentencia impugnada, así como los motivos que originaron ese agravio, de tal forma que se encamine a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en la actuación de la autoridad responsable, con independencia de la ubicación de los conceptos de agravio en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya como silogismo jurídico o mediante la utilización de cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, puesto que el recurso de apelación no está sujeto a un procedimiento que requiera de una especial estructura o de determinadas palabras o expresiones sacramentales o solemnes.

Sirve de sustento el criterio contenido en la jurisprudencia 3/2000, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, de rubro AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.¹²

De lo expuesto, se concluye que los conceptos de agravio deben estar encaminados a desvirtuar todas y cada una de las consideraciones o razones de hecho y de derecho, que la autoridad responsable tomó en cuenta al emitir la resolución reclamada; esto es, el apelante debe hacer patente que los argumentos en los cuales la autoridad enjuiciada sustentó el

¹¹ Véase, por ejemplo, las resoluciones a los recursos de apelación SUP-RAP-362/2017, SUP-RAP-3/2018, ST-RAP-38/2018 y ST-RAP-1/2019.

¹² Consultable en las páginas 122 y 123, de la "Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 1, Jurisprudencia, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

acto reclamado conforme a los preceptos jurídicos que estimó aplicables, son contrarios a derecho.

Por tanto, cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, en los términos anticipados, éstos deben ser calificados como inoperantes, ya sea porque se trate de:

- Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;
- Argumentos genéricos o imprecisos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;
- Cuestiones que no fueron planteadas en los medios de impugnación cuya resolución motivó el juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve, o
- **Argumentos que no controviertan los razonamientos de la responsable, los cuales son el sustento de la sentencia impugnada.**

De los cuales, resulte innecesario su estudio ante la circunstancia de que, por el contenido o fin que se pretende alcanzar, no conduzca a algún efecto práctico o incluso teniéndolo, no sea posible resolver la cuestión planteada sobre la base de esas manifestaciones, al existir una determinación o prohibición expresa en la Constitución federal o en la ley aplicable.

En el caso, la **inoperancia** del agravio se actualiza por lo genérico y subjetivo de los argumentos del recurrente, como se demuestra a continuación:



- La autoridad responsable omitió valorar las aclaraciones presentadas a los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta que presentó durante la revisión del informe anual;
- La autoridad responsable le impuso una sanción económica por una falta que no estaba acreditada;
- La autoridad responsable fue omisa en precisar por qué los gastos observados no tienen objeto partidista, y
- La autoridad responsable resolvió una resolución incongruente ya que las observaciones que le fueron formuladas en los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta no coinciden con las razones que sustentan el acto impugnado

El agravio es genérico e impreciso, porque no identifica cuales aclaraciones no fueron tomadas en cuenta por la responsable; o no señala, caso por caso, por qué las conductas no estaban acreditadas; no evidencia la incongruencia o las diferencias entre las conductas que le fueron inicialmente observadas y aquellas con las que fue sancionado.

En ese sentido, se insiste, no es una exigencia desproporcionada la que se impone al partido apelante para la precisión de sus agravios, ya que, sólo pueden ser objeto de estudio, aquellos motivos de inconformidad que tengan argumentos que desvirtúen las consideraciones o fundamentos con base en los cuales se erigió el acto reclamado, mas no así meras afirmaciones, que dada su generalidad imposibilitan a este órgano jurisdiccional a apreciar su pertinencia, en el asunto que es sometido a su consideración.

De tal modo, que lo afirmado por el apelante se traduce en generalidades; por lo cual, dichas alegaciones se tornan ineficaces para desvirtuar las razones que motivan el acto de autoridad.

En consecuencia, al quedar demostrado que los argumentos que realiza el partido recurrente son afirmaciones vagas, genéricas y carentes de sustento probatorio, el agravio deviene **inoperante**.

Finalmente, el **agravio 8**, debe desestimarse ya que, como ha quedado demostrado, la irregularidad en materia de fiscalización por no haber acreditado que determinados gastos carecen de objeto partidista no es un término inventado por la Unidad Técnica de Fiscalización y que, como lo señala el partido, deba ser autorizado por la Comisión de Fiscalización, sino que se trata de una infracción a lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos, cuyo cumplimiento está encomendado a dichas autoridades auxiliares, en materia de fiscalización, del Consejo General del INE.

En consecuencia, se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado INE/CG462/2019 y la resolución INE/CG470/2019, ambos, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión del informe anual de ingresos y gastos MORENA en el Estado de Hidalgo, correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho.

Por lo expuesto y fundado, se



RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al partido político recurrente y, **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **infórmese**, a la Sala Superior de este Tribunal Electoral y, por **estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano judicial en Internet. En su caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y **da fe**.

MAGISTRADA PRESIDENTA

**MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ**

MAGISTRADO

**MAGISTRADO
EN FUNCIONES**

**JUAN CARLOS
SILVA ADAYA**

**ALFONSO JIMÉNEZ
REYES**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ANTONIO RICO IBARRA