

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-205/2017

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA Y RODOLFO
ARCE CORRAL

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG311/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

GLOSARIO

Resolución impugnada:

Resolución INE/CG311/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en

SUP-RAP-205/2017

el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de México

| | |
|--------------------------------|--|
| Consejo General: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| Constitución Federal: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| PRI: | Partido Revolucionario Institucional |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Código Electoral Local: | Código Electoral del Estado de México |
| Sala Superior: | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| UTF: | Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral |
| Consejo General local: | Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México |

I. ANTECEDENTES

1.1. Resolución impugnada. El diecisiete de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó la Resolución INE/CG311/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

1.2. Recurso de apelación. El veinticinco de julio del presente año, el PRI, a través de su representante suplente ante el

SUP-RAP-205/2017

Consejo General Alejandro Muñoz García, presentó un recurso de apelación en contra de la resolución impugnada.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político a través del cual controvierte una resolución emitida por un órgano central del INE.

En concreto, controvierte las conclusiones 19, 41 y 44 de la resolución impugnada, concretamente de la candidata al cargo de gobernadora del partido MORENA, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017.

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

III. PROCEDENCIA

El presente recurso reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, numeral 1, inciso a), fracción I; 40, numeral 1, inciso b); y 45,

SUP-RAP-205/2017

numeral 1, inciso a), fracción I de la citada Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella constan el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político que recurre, quien tiene reconocida su personería como representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del INE, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

3.2. Oportunidad. El recurso fue promovido dentro del plazo legal de cuatro días, dado que la resolución impugnada fue notificada el veintiuno de julio y la demanda fue presentada el veinticinco de julio del mismo año.

3.3. Legitimación y personería. El recurso lo interpone un partido político nacional a través de su representante suplente ante la autoridad electoral responsable, cuyo carácter es reconocido por esta última en su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, en virtud de que el recurrente es un partido político que aduce le causa agravio la resolución emitida por la autoridad administrativa electoral nacional.

3.5. Definitividad. Se estima procedente el recurso ya que se promueve el presente recurso para controvertir una resolución emitida por el Consejo General, el cual es definitivo y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, y cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar el acto controvertido.

En efecto, se trata de una resolución que afecta el interés jurídico del partido político actor de forma directa e inmediata y, de conformidad con la Ley de Medios, el recurso de apelación es el único mecanismo de defensa.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

IV. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El problema consiste en determinar si, como refiere el actor, la resolución del Consejo General carece de exhaustividad e indebida fundamentación y motivación, al haberse realizado una interpretación parcial, incompleta y subjetiva del acto jurídico en cuestión.

4.2. Análisis de los agravios

4.2.1. El aviso de contratación extemporáneo no conlleva necesariamente un registro contable fuera de plazo

El partido político actor controvierte la resolución impugnada al aducir que **carece de motivación y fundamentación, además de ser violatoria del principio de exhaustividad**, ya que la autoridad responsable fue omisa en revisar en forma íntegra la documentación presentada de manera extemporánea por el partido político MORENA respecto de las conclusiones 41 y 44, originando que no fueran sancionados veintitrés registros contables reportados, según su dicho, fuera del plazo.

En efecto, el PRI alega que la autoridad fiscalizadora fue omisa en revisar de forma exhaustiva los avisos de contratación presentados por MORENA, vulnerando con ello los artículos 41, fracciones II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35; 190, numeral 2; y 192, numeral 1, incisos a) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior solicita que este órgano jurisdiccional revoque la resolución impugnada y ordene a la responsable verificar de forma exhaustiva los avisos de contratación, así como su publicación.

SUP-RAP-205/2017

Esta Sala Superior considera que los agravios formulados por el actor son **infundados**, con base en los razonamientos que se exponen a continuación.

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, el Consejo General es la autoridad encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, a través de sus órganos técnicos responsables de realizar revisiones e instruir procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

De lo previsto en los artículos 44, numeral 1, inciso j); 190, numeral 2; 191, numeral 1, incisos b) y h); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; y 199, numeral 1, incisos b), c), d), e) y ñ) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que el Consejo General ejercerá sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización.

Dicha Comisión tiene a su cargo la revisión de las funciones y acciones que desempeña la UTF, como son la recepción y revisión integral de los informes que presentan los partidos respecto del origen monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento; la vigilancia del origen lícito y su aplicación para el cumplimiento de los fines para los que son destinados, entre otras.

SUP-RAP-205/2017

Asimismo, la UTF recibe y revisa los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña de los sujetos obligados y, en ese sentido, puede requerir información complementaria respecto de los informes rendidos o documentación comprobatoria.

En ese contexto, el artículo 61, inciso f), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos¹ impone la obligación a los sujetos obligados en materia de fiscalización, a informar la celebración de contratos en precampañas y campañas dentro de los tres días siguientes a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios.

Dicha información podrá ser notificada a la autoridad fiscalizadora por medios electrónicos con base en los lineamientos que se emitan.

De lo anterior se desprende que existen dos tipos de obligaciones que tienen los sujetos obligados en cuanto a la suscripción de contratos que celebren en precampañas y campañas: 1) Aviso de contratación y, 2) Registro de contratación.

El aviso de contratación tiene su fundamento reglamentario en el artículo 261 bis del Reglamento de Fiscalización² y sirve

¹ **Artículo 61...**

f) Entregar al Consejo General del Instituto la información siguiente...

III. La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

² **Artículo 261 Bis.**

Especificaciones para la presentación de avisos de contratación

SUP-RAP-205/2017

para que la UTF, en ejercicio de sus facultades, dé seguimiento a las operaciones reportadas para confirmar lo establecido en los contratos celebrados por los partidos políticos con los prestadores de servicios y para validar la veracidad e integridad de los mismos, a fin de presentar a la Comisión un informe de los resultados de las confirmaciones.

El registro de contratación tiene su fundamento reglamentario en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización³, del cual se desprende que las operaciones en materia de contabilidad y fiscalización deben realizarse en tiempo real y mediante un sistema informático en línea, a fin de generar información financiera y de ejecución presupuestaria auténtica que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

Lo anterior no excluye que en todo momento la autoridad fiscalizadora puede requerir la información que estime necesaria para el correcto desarrollo de sus facultades de revisión, como es el acceso a los documentos originales que sustenten los ingresos y egresos de los sujetos obligados.

En el caso concreto, el actor sostiene que la existencia de los avisos de contratación presentados de forma extemporánea,

1. Los sujetos obligados durante precampañas y campañas contarán con un plazo máximo de tres días posteriores a la suscripción de los contratos, para la presentación del aviso de contratación, previa entrega de los bienes o a la prestación del servicio de que se trate.

...
³ **Artículo 38.**

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

...

SUP-RAP-205/2017

genera la presunción de un registro de contratación extemporáneo, y que de la información contenida en los anexos AC-1 y AC-3 de MORENA, no se observó sanción alguna para el partido político.⁴

Por lo anterior solicita que sean revisadas veintitrés operaciones consistentes en avisos de contratación extemporáneos con la finalidad de saber si se cumple con la temporalidad del registro contable, ya que al no encontrarse visibles en el dictamen, a consideración del actor generan un estado de incertidumbre respecto a las conductas contenidas en los citados anexos.

El agravio se considera infundado, ya que el actor parte de la premisa inexacta consistente en que un aviso de contratación extemporáneo trae aparejado un registro de contratación extemporáneo.

Lo anterior, porque se trata de dos obligaciones distintas. Por un lado, al actualizarse la omisión de realizar registros contables en tiempo real, se vulneran los principios de transparencia y de certeza en el origen de los recursos, lo que constituye una falta sustantiva, debido a que se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

⁴ Dichos anexos provienen de las conclusiones 41 y 44, apartado 3.1.1.4, en los cuales se detallan por cada operación mercantil, entre otros datos el nombre del proveedor o prestador de servicios, tipo de gasto, descripción del bien o servicio, así como el monto total de la prestación.

SUP-RAP-205/2017

En cambio, el aviso fuera de tiempo pone en peligro, un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos y constituye una falta de forma.

Una falta sustancial trae aparejada la no rendición de cuentas, impide garantizar la certidumbre del origen de los recursos y, por consecuencia, se vulneran la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral.

Con la actualización de una falta formal no se logra acreditar el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas, en virtud de que la autoridad fiscalizadora tiene en todo momento la facultad de solicitar la presentación de la documentación necesaria para comprobar la autenticidad de lo reportado en los informes.

Por lo anterior, resulta conforme a derecho desestimar los planteamientos del actor, ya que la labor de revisión de la autoridad en ningún momento se vio obstaculizada.

La inobservancia de las normas por parte de MORENA, consistente en dar aviso extemporáneo sobre veintitrés operaciones, no vulneró directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, como ya se explicó, sino únicamente constituyeron faltas formales que no impidieron que la UTF tuviera certeza en el origen, destino y aplicación de los recursos, ingresos y egresos de origen público y privado del instituto político en cuestión.

SUP-RAP-205/2017

En ese tenor las conductas señaladas representaron un peligro sobre el adecuado control de recursos y cumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Sin embargo, como ya se explicó, la autoridad no estuvo impedida para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones de investigación encomendadas, y cumplió con la exhaustividad necesaria.

4.2.2. El gasto no comprobado por MORENA sí fue sancionado como una falta sustancial que se calificó como grave

Por otra parte, el actor manifiesta que le causa perjuicio la conclusión 19⁵ de la resolución impugnada, ya que desde su perspectiva carece de exhaustividad y motivación, en virtud de que la responsable no tuvo certeza del destino final del recurso de las transferencias realizadas.

La irregularidad consiste en que MORENA no aportó los recibos y contratos de prestación de servicios, transferencias o cheques que respaldaran el gasto por concepto de honorarios asimilables a brigadistas.

Es decir, se trata de un egreso reportado, pero no comprobado, con la documentación necesaria para que la UTF lo tenga por subsanado.

⁵La irregularidad consiste en que MORENA no aportó los recibos y contratos de prestación de servicios, transferencias o cheques que respaldaran el gasto por concepto de honorarios asimilables a brigadistas.

En ese sentido, tal como lo reconoce el partido actor, esta falta se consideró como de fondo o sustancial, y se calificó de gravedad ordinaria, por lo que fue sancionada con un equivalente al cien por ciento del monto involucrado, mediante la reducción del cincuenta por ciento de sus ministraciones mensuales, hasta alcanzar el total de la cantidad no comprobada por \$33,384,107.17 (treinta y tres millones trescientos ochenta y cuatro mil ciento siete pesos con diecisiete centavos).

Lo anterior, porque a consideración de la responsable la inobservancia por parte de MORENA vulneró directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.⁶

Esto se debe a que los sujetos obligados omitieron informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras.

Además de que se trataba de normas que protegen un bien jurídico de valor esencial para la convivencia democrática y el

⁶ **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.
2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad....

SUP-RAP-205/2017

funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político mexicano, pues son considerados constitucionalmente de interés público, reciben financiamiento del Estado y tienen finalidades establecidas, de manera que la autoridad determinó que las infracciones que comete un partido en materia de fiscalización originan una lesión resiente en la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Con base en lo anterior la autoridad responsable le impuso una sanción al partido político por la omisión aludida, consiste en no comprobar los gastos realizados y reportados.

De esta forma, precisamente porque no se tuvo certeza respecto del destino de los recursos, la autoridad responsable calificó la falta como de grave ordinaria y sancionó en consecuencia, sin generar impunidad de la conducta.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el partido ya fue sancionado y en armonía con el principio *non bis in ídem*⁷, es conforme a derecho declarar el agravio como infundado.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma la resolución INE/CG311/2017, en la materia impugnada, del Consejo General del Instituto Nacional

⁷ Constituye una garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho delictuoso, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

SUP-RAP-205/2017

Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

SUP-RAP-205/2017

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO