

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-703/2017

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: ENRIQUE MARTELL
CHÁVEZ Y CARMELO
MALDONADO HERNÁNDEZ

Ciudad de México a veinticuatro de noviembre de
dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de
apelación, identificado con el número de expediente
SUP-RAP-703/2017, interpuesto por el Partido de la
Revolución Democrática, para controvertir del
Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la
resolución identificada con la clave INE/CG447/2017,
respecto del procedimiento oficioso en materia de
fiscalización instaurado en contra de diversos
partidos, entre ellos el recurrente, identificado como
INE/P-COF-UTF/151/2017/Coahuila.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De los hechos narrados por el partido

político recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se desprenden, los siguientes antecedentes.

1. Inicio de procedimiento oficioso. El diecisiete de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen Consolidado y la resolución INE/CG313/2017, en las cuales se determinó que existieron diversas irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y, Presidentes Municipales correspondientes al proceso electoral ordinario 2016-2017, en el Estado de Coahuila de Zaragoza y, en la que, se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización que, en el ámbito de sus atribuciones, iniciara diversos procedimientos oficiosos, entre otros, en contra del partido político recurrente.

2. Notificación del inicio del procedimiento oficioso y requerimiento. El diecisiete de julio del año en curso, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la representación del Partido de la Revolución Democrática el inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización y, le requirió todos los formatos de "Comprobación de Representación General o de Casilla" que aún estuvieran en poder

del indicado partido político.

3. Emplazamiento. El veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, el Partido de la Revolución Democrática fue emplazado dentro del procedimiento oficioso iniciado en su contra, además de que se le requirió para que, en el plazo de cinco días, manifestara lo que a su Derecho conviniera y, ofreciera las pruebas que estimara pertinentes.

4. Contestación al emplazamiento. El dos de septiembre de dos mil diecisiete, mediante escrito sin número, el instituto político dio respuesta al emplazamiento realizado, en donde, precisó que los formatos se encontraban en poder de la autoridad fiscalizadora y que, no existían evidencias de la participación de representantes de casillas el día de la jornada electoral a nombre del propio partido.

5. Resolución impugnada. El cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG447/2017, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de diversos partidos, entre ellos el recurrente, identificado como INE/P-COF-UTF/151/2017/Coahuila.

Al efecto, en la resolución impugnada se sancionó al Partido de la Revolución Democrática con una

SUP-RAP-703/2017

reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$211,047.52 (doscientos once mil cuarenta y siete pesos 52/100 M.N.).

II. Recurso de apelación. El nueve de octubre de dos mil diecisiete, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpuso recurso de apelación, mediante el cual impugnó la resolución identificada con la clave INE/CG447/2017.

III. Recepción en Sala Regional Monterrey. El dieciséis de octubre del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, el oficio INE/SCG/2727/2017, por el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, hizo llegar el expediente INE-ATG/618/2017, formado con motivo del recurso de apelación presentado por el Partido de la Revolución Democrática.

IV. Consulta competencial. El dieciséis de octubre del año que transcurre, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Monterrey, dictó Acuerdo en el

Cuaderno de Antecedentes 147/2017, mediante el cual remitió el medio de impugnación y, formuló consulta competencial, a efecto de que la Sala Superior determine quién debe conocer y resolver del recurso de apelación.

V. Recepción y turno en Sala Superior. Recibidas las constancias atinentes, mediante proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó la integración del expediente identificado con la clave SUP-RAP-703/2017 y, que se turnara a la Ponencia 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.

VI. Radicación y competencia. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el medio de impugnación y por acuerdo plenario de veintitrés de noviembre del año en curso, esta Sala Superior asumió competencia para conocer del presente asunto.

VII. Admisión y cierre de instrucción. En su debido momento, la Magistrada Instructora acordó la admisión de la demanda y, el respectivo cierre de instrucción.

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 1º, 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo primero, fracción II, 184, 185, 186, fracción III, incisos a) y g), 189, fracción I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 3, párrafo segundo, inciso b), 4, 6, 40, párrafo 1, inciso b), y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en términos del acuerdo plenario de veintitrés de noviembre del año en curso, dictado en el expediente en que se resuelve.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El presente recurso de apelación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Forma. Se tiene por cumplido este requisito, ya que el ocurso inicial de demanda, relativo al recurso de

apelación de mérito, se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable; se hizo constar el nombre del partido político impugnante, así como el nombre y firma de la persona que lo interpone en su representación; el domicilio para oír y recibir notificaciones; así como de las personas señaladas para tal efecto; identificó, tanto, el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, menciona los hechos y agravios que el apelante aduce, le causa la resolución reclamada.

2. Oportunidad. El requisito de procedencia en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que el escrito del medio de impugnación identificado al rubro, fue interpuesto oportunamente, toda vez que el acto impugnado, es decir, la resolución INE/CG447/2017, fue emitida el cinco de octubre de dos mil diecisiete por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, el escrito inicial de demanda relativo al recurso de apelación de mérito, se presentó el nueve de octubre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto prevé el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación y personería. En cuanto al partido político recurrente, estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en los artículos

12, párrafo 1, inciso a), 13, párrafo 1, inciso a), y, 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político nacional que se inconforma contra la resolución INE/CG447/2017, en la cual se sancionó al partido recurrente.

En el caso, se encuentra acreditada la personería de quien comparece en su representación, ya que se trata de Royfid Torres González, quién se ostenta en su calidad de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado le reconoce tal carácter, por lo que se encuentra colmado este requisito, en términos del artículo 18 de la citada ley.

4. Definitividad. Respecto a la resolución INE/CG447/2017, emitida el cinco de octubre de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se cumple el principio de definitividad y firmeza, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional electoral federal, de ahí que se cumpla

el presente requisito.

5. Interés jurídico. El partido político recurrente tiene interés jurídico para impugnar la resolución INE/CG447/2017, pues reclama que la infracción que la autoridad responsable le atribuye, así como la sanción que le fue impuesta resultan contrarias a Derecho.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. Resolución impugnada y agravios. Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en el caso resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Aunado a ello, atendiendo a que el propio partido recurrente invoca en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes que manifiesta le causan agravio, como se ha señalado, no sólo resulta innecesaria su transcripción, sino ociosa su repetición.

De igual forma se estima innecesario transcribir los

planteamientos expuestos en vía de agravios por el partido recurrente, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Litis

La controversia consiste en determinar, si como lo afirma la parte recurrente, no fue demostrada la participación de ciento veinte personas, como representantes generales y de casilla del Partido de la Revolución Democrática; o bien, como se afirmó en la resolución recurrida, con los medios de prueba de cargo, se evidenció esa circunstancia, generándose la consecuencia de ubicar la omisión de reportar los formatos como un gasto no reportado, en términos del numeral 216 bis.7 del Reglamento de Fiscalización.

B. Tesis de la decisión

En criterio de esta Sala Superior, debe confirmarse la resolución recurrida, en atención a que:

- i) La determinación del Consejo General, sí se encuentra fundada y motivada,
- ii) Las pruebas recabadas por la Unidad Técnica de

Fiscalización en la sustanciación del procedimiento, evidenciaron que, ciento veinte personas, sí actuaron a nombre y representación del partido político el día de la jornada electoral.

iii) La participación referida, produjo en la convicción de la responsable que la omisión de reportar los formatos se ubica en el supuesto de gasto no reportado, conforme al numeral en cita.

iv) El instituto político no desvirtuó la participación de los representantes ni que ello implicara un gasto, aunado a que tampoco combata de manera particularizada, las razones por virtud de las cuales se determinó el monto de la sanción.

C. La resolución impugnada es resultado de un procedimiento oficioso sancionador en materia de fiscalización

Es necesario, como una cuestión previa, establecer la naturaleza del procedimiento en el cual se enmarca la resolución recurrida, pues de ahí, se ciñe el marco de estudio en esta ejecutoria.

La función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales, se realiza mediante

actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, de ahí que su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Esto, dado que bajo la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por tanto, permitir la práctica de auditorías, verificaciones e instrumentación de procedimientos

administrativos por los órganos del Instituto Nacional Electoral cumple con la finalidad y tarea Constitucional de indagar y conocer el origen, uso y destino de los recursos públicos a efecto de participar en un proceso electoral a nivel federal, local o municipal.

Conforme con la normatividad aplicable, es posible distinguir dos tipos de procedimientos administrativos en materia de fiscalización:

- El procedimiento administrativo de fiscalización, que tiene por objeto la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados, a fin de verificar y comprobar la veracidad de lo reportado respecto del origen, monto, aplicación y destino de los ingresos y egresos, y
- El procedimiento sancionador en materia de fiscalización, cuyo propósito es el esclarecimiento de la probable comisión de una infracción en la materia.

Si bien, ambos procedimientos administrativos están vinculados con el cumplimiento de las obligaciones que en materia de origen, destino y aplicación de los recursos que reciben los sujetos obligados de las distintas fuentes de financiamiento con las que

cuentan, a efecto de transparentar los recursos públicos utilizados por los sujetos que intervienen en los procesos electorales, lo cierto es que se instrumentan de manera distinta.

Procedimiento administrativo de revisión de informes

El primero de los procedimientos, es decir, el de revisión de informes, en términos de los artículos 190 a 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 72 a 84 de la Ley General de Partidos Políticos, tiene como punto de partida lo reportado por los sujetos obligados en sus respectivos informes, de manera que la autoridad ejerce una facultad comprobatoria con el propósito de verificar si la información aportada, permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos.

Así, la autoridad, frente a un ingreso o gasto debidamente reportado, califica como válido el reporte del sujeto obligado y cumplidas sus obligaciones en la materia, y, en consecuencia, da por concluido el procedimiento mediante una resolución en la que se declara satisfactorio el reporte de ingresos y gastos.

Caso contrario, esto es, cuando la información

reportada y su documentación soporte, no permiten comprobar la veracidad del origen, monto y/o destino de los recursos, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo diligencias comprobatorias, mediante la formulación de observaciones a los sujetos obligados, en las que se puede incluir la realización de prevenciones y requerimientos, a través de los oficios de errores y omisiones, a fin que los partidos políticos puedan subsanar las irregularidades detectadas.

De esta forma, la autoridad administrativa electoral, específicamente la Unidad Técnica de Fiscalización, formula el denominado *dictamen consolidado*, en el que se contienen las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas, y el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones presentadas por los partidos políticos.

Posteriormente, a partir de las observaciones no subsanadas por los sujetos obligados, expuestas en el dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite *resolución*, en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, respecto de errores e irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la

aplicación de sanciones.

Procedimiento administrativo sancionador

Por otra parte, de los artículos 41, bases I, fracción II, y V, apartado B, de la Constitución General de la República, 192 y 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte la existencia de un procedimiento sancionador en relación con el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Tales procedimientos sancionadores¹ son paralelos al procedimiento administrativo de revisión de informes, por lo que guardan diferencias entre sí.

Dicho procedimiento sancionador tiene como punto de partida la presunta comisión de una infracción, la cual es denunciada por algún sujeto de Derecho o bien, el procedimiento se puede instaurar de oficio, cuando se presume la existencia de una transgresión al orden jurídico.

Es decir, se necesita lo que en Derecho Penal se llama *notitia criminis*, mediante la cual se inicia la actividad

¹ Cuya regulación se encuentra en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

de la justicia, mediante la promoción del proceso; ya sea por la denuncia, ya por la querrela, o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado en la tesis **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN**² que se está ante una manifestación del Derecho Administrativo Sancionador cuando el procedimiento:

1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;

2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y,

² Época: Décima Época. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis 1a. XXXV/2017 (10a.). Página: 441

3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Lo anterior, resulta aplicable a la materia régimen sancionador electoral en materia de fiscalización, dado que el procedimiento sancionatorio:

- Presupone la existencia de un tipo administrativo que implica el reproche de una infracción, la transgresión a los principios de transparencia en el manejo y destino de los recursos de los sujetos obligados, la adecuada rendición de cuentas y aplicación de tales recursos para los fines legalmente establecidos.

- Dicho procedimiento sancionatorio, como se advierte de la normativa aplicable, se sigue en forma de juicio, ya que inicia con la presentación de la queja o denuncia, o bien, con el acuerdo de instauración de uno oficioso, se emplaza a los denunciados o presuntos responsables para que manifiesten lo que a su derecho convenga, se sustancia el mismo (incluyendo la correspondiente investigación), se cierra instrucción y se emite la

correspondiente resolución.

- La materia de tal procedimiento seguido en forma de juicio, es determinar si la conducta -acción u omisión- del sujeto obligado contraviene las disposiciones a las cuales se sujeta su actuar en materia de fiscalización de sus recursos.

- La finalidad es que los sujetos obligados ajusten su conducta y acciones a las normas que regulan la administración de los recursos que obtienen de sus diferentes formas de financiamiento, así como sancionar a los infractores y lograr la restitución de los bienes jurídicos afectados con tal infracción.

De manera que, el procedimiento sancionador tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos, dicho de otro modo, la búsqueda de la verdad, a fin de estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción.

Diferencias entre los procedimientos administrativos en materia de fiscalización (carga probatoria)

SUP-RAP-703/2017

En suma, es posible establecer que, si bien ambos procedimientos administrativos pueden ser paralelos, en cuanto a que tienen por objeto vigilar el origen y destino de los recursos que derivan del financiamiento de los partidos políticos, es decir, transparentar el empleo de los recursos, lo cierto es que su inicio o instauración tienen motivos y causas distintas, así como su tramitación.

El procedimiento de revisión de informes se constriñe a la verificación y comprobación de la información reportada por los propios partidos políticos, por lo que, la carga de probar corresponde a los sujetos obligados, puesto que, ante alguna irregularidad, inconsistencia o error del reporte, los partidos políticos tienen el deber de subsanar, aclarar o rectificar y, en caso de no hacerlo, se actualizará la infracción relativa. En la inteligencia que, si bien la autoridad lleva a cabo una serie de diligencias como prevenciones o requerimientos, estas se formulan para garantizar el derecho de audiencia de los sujetos fiscalizados.

En cambio, el procedimiento administrativo sancionador tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que, la carga de la

prueba corresponde al denunciante o a la autoridad electoral, según se inicie a petición de parte o de oficio, en la inteligencia que el denunciado sujeto a procedimiento goza en todo tiempo del derecho de defensa y garantía de audiencia.

En efecto, ante la probable existencia de infracción, la autoridad electoral está en posibilidad de desplegar su facultad investigadora, con el propósito de averiguar si ha sido vulnerado o no el orden jurídico, esto es, debe indagar y verificar la certeza de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo sancionador, para lo cual podrá requerir información que le sea útil, en aras de garantizar la seguridad jurídica de la que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos.

En caso, de la acreditación fehaciente de alguna infracción, a partir de elementos de convicción suficientes, estará en posibilidad de imputar o atribuir la comisión de esa infracción al sujeto denunciado y, en consecuencia, fijarle alguna sanción.

Naturaleza de la resolución

En el particular, la resolución impugnada corresponde a un procedimiento sancionador en materia de

fiscalización.

Como se estableció, el propio Consejo General determinó en el dictamen consolidado y su respectiva resolución, respecto de la revisión de los informes de campaña correspondientes al proceso electoral de Coahuila, iniciar un procedimiento oficioso, con la finalidad de descubrir si la totalidad de los ciudadanos involucrados ejercieron la función de representante general o de casilla de manera libre y desinteresada; o bien, representaron un gasto que debió ser reportado por los sujetos obligados, y estos no fueron identificados en su contabilidad.

Precisó que la instauración del procedimiento sancionador tenía el propósito de tener certeza respecto de los presuntos gastos realizados por los partidos políticos el día de la jornada electoral, esto es, el cuatro de junio del año en curso.

De ahí que, el análisis de la controversia sometida a examen, se deba abordar a partir de las características propias del procedimiento sancionador en el que se presume la probable comisión de una infracción y la carga de la prueba corresponde a la autoridad electoral.

D. Respuesta a los agravios

D.1 Falta de fundamentación y motivación, y contravención al principio de exhaustividad

Por cuanto hace a los temas referidos, el partido político aduce que:

- La resolución recurrida carece de fundamentación y motivación respecto a la existencia de una omisión del ahora actor, en torno al reporte de formatos por concepto de gastos de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral.
- Se viola el principio de exhaustividad, debido a que la autoridad responsable durante la investigación no llevó a cabo todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos.
- La autoridad no precisó razones de hecho, relativas a circunstancias de modo, tiempo y lugar, ni se invocaron los preceptos legales aplicables para arribar a la conclusión de que los ciento veinte

ciudadanos hayan cumplido, en nombre y representación del partido, con las actividades previstas en ley.

Los agravios vinculados con los temas referidos al rubro devienen **ineficaces**.

A efecto de evidenciar tal aserto, se estima necesario realizar las siguientes precisiones:

Los artículos 14 y 16 constitucionales en la parte que interesan señalan lo siguiente:

“Artículo 14. (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...).”

Los preceptos en consulta prevén diversas prerrogativas, entre ellas la de seguridad jurídica, que impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto, cumplan con una serie de formalidades

esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, constituyen elementos fundamentales útiles para asegurar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicte de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

En ese contexto, el derecho constitucional de fundamentación y motivación, contenido en el artículo 16 de la Norma Suprema, implica que las autoridades, al emitir sus actos, deben señalar con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión; siendo indispensable, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Lo anterior en términos de la tesis de jurisprudencia número 204, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada

en la página 166, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 2000, cuyo contenido es:

***"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".*

Ahora, debe diferenciarse entre la falta, y la indebida fundamentación y motivación.

La falta o carencia, abarca la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la indebida fundamentación y motivación se da cuando la autoridad, de manera inapropiada, esto es, habiendo citado los preceptos legales y las circunstancias especiales y particulares que le llevaron a emitir un acto de autoridad en determinado sentido, invoca preceptos o análisis de

las razones de hecho particulares, que no son las adecuadas para sustentar el acto emitido.

Lo anterior evidencia la ineficacia del razonamiento atinente a la carencia de fundamentación y motivación, pues basta acudir a la lectura del acto cuestionado para advertir que la autoridad administrativa electoral sí citó los preceptos legales que estimó pertinentes, y expuso las circunstancias particulares por virtud de las cuales arribó a la conclusión de que el partido político apelante fue omiso en reportar gastos vinculados con el pago de ciento veinte representantes (generales y de casilla), durante la jornada electoral, celebrada en el marco del proceso electoral ordinario 2017, en el Estado de Coahuila.

En efecto, contrario a lo sostenido por el instituto político apelante, la autoridad responsable sustentó la omisión atribuida, en el artículo 127, en relación con el 216 Bis, numeral 7, ambos del Reglamento de Fiscalización³; asimismo, refirió que el partido

³ **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.

3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el

prescindió de presentar ciento veinte formatos de los representantes generales y de casilla y por ende, registrar los gastos relacionados con las actividades de aquéllos en la jornada electoral.

Además, para arribar a su determinación, la autoridad fiscalizadora expuso que los hechos probados en cuanto a la determinación exacta de egresos no reportados, derivaron del procedimiento de revisión de los formatos denominados Comprobante de Representación General y de Casilla (CRGC), así como del contenido de las actas de jornada electoral, escrutinio y cómputo, correspondientes al día de la elección, cuya metodología se narra en el propio acto reclamado.

De ahí que, no asista razón al partido político.

Ahora bien, en torno a la falta de exhaustividad de la investigación realizada dentro del procedimiento sancionador, se desestima el planteamiento en el

monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento."

"Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral (...)

7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato "CRGC" - Comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña."

cual se afirma que, la autoridad responsable durante la investigación realizada en el procedimiento sancionador, no llevó a cabo todas las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos.

Lo anterior, pues si bien es cierto para emprender el estudio de los argumentos de defensa es suficiente con que el inconforme externe una causa de pedir, también cierto es, que las afirmaciones genéricas sin sustento, en modo alguno encuadran en esa connotación, pues a él corresponde exponer razonadamente, porqué estima ilegales los actos impugnados.

Ello ocurre en el particular, pues el partido político recurrente debió precisar, como requisito mínimo para configurar la causa de pedir, cuáles eran las diligencias que a su juicio debió efectuar la autoridad electoral en el procedimiento oficioso y aquellas que, en su caso, dejaron de efectuarse, para estar en aptitud legal de emprender el estudio del agravio en la forma que pretende el partido político, y que considera contrarias al citado principio de exhaustividad.

Sin embargo, el recurrente se limita a afirmar genéricamente que, la responsable no emprendió

todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, sin que se abunde sobre el particular.

Por otro lado, contrario a lo sostenido en los agravios, en la resolución impugnada sí se advierten las circunstancias de tiempo, modo y lugar; a efecto de concluir que, diversas personas participaron en representación del partido político el día de la jornada electoral.

En efecto, la autoridad responsable afirmó que existió una participación de representantes en favor del partido político, a partir del resultado que arrojaron las diligencias entabladas con diversas autoridades electorales, tanto a nivel nacional, como local, donde se analizaron las actas de jornada electoral, así como de escrutinio y cómputo, de las cuales se obtuvo:

- **Tiempo.** Durante la jornada electoral celebrada el cuatro de junio de dos mil diecisiete.
- **Modo.** Actividad de personas en favor del partido político ante las mesas respectivas.
- **Lugar.** Estado de Coahuila

Concatenación de resultados que permitieron a la responsable, afirmar la participación de esas personas

como representantes del partido político, concretándose la presunción legal contenida en el numeral 216 bis.7, del reglamento aplicable, a efecto de actualizar un egreso no reportado.

D.2 Acreditación de la participación de representantes.

Previo al estudio de los motivos de disenso hechos valer en el presente rubro, por ser un referente de la determinación en esta ejecutoria, resulta ilustrativo precisar las actuaciones que, de manera esencial, informan el proyecto.

Orden de inicio del procedimiento oficioso.

Derivado del dictamen consolidado INE/CG312/2017 y resolución INE/CG313/2017, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de catorce de julio de dos mil diecisiete, se determinó iniciar un procedimiento oficioso, en atención a que, a criterio de la autoridad fiscalizadora, en el rubro de "representantes de casilla":

"...de la verificación al Sistema de Información de la Jornada Electoral del INE (SIJE) se determinó la asistencia de representantes del sujeto obligado en las mesas directivas de casilla; en la cual se identificaron gastos registrados en la contabilidad

del sujeto obligado; sin embargo, no se presentó en control de folios de los recibos correspondiente.

Dentro de las razones que sustentaron esa determinación, contenidas en el dictamen consolidado, se advierten las siguientes:

(...)

...mediante comunicado emitido al sujeto obligado con fecha de 13 de junio por la UTF se informó lo siguiente:

En caso de que la participación de los representantes generales y de casilla haya sido voluntaria, gratuita y desinteresada, el formato del comprobante de representación general o de casilla (CRGC), no se adjuntará en el SIF quedando bajo su resguardo.

De lo anterior, se desprende que la autoridad electoral permitió al sujeto obligado conservara en su poder aquellos formatos de representantes ante mesa de casilla que no fueron remunerados y, en consecuencia, los formatos de aquellos representantes que recibieron gastos, debieron ser anexados en el SIF, en la póliza correspondiente.

Durante la etapa de errores y omisiones y, en respeto al derecho de audiencia, se informó y solicitó al sujeto obligado para que identificara el gasto registrado en la contabilidad correspondiente respecto del número de representantes ante las mesas directivas de casilla que asistieron de acuerdo con la información del SIJE.

Al respecto, con fecha 18 de junio de 2017, el sujeto obligado manifestó que incluyó en el SIF el control de folios de los recibos RG y RC, en el que se identifican los recibos utilizados, cancelados y pendientes de utilizar.

Como parte de los procedimientos de auditoria, mediante oficio núm. INE/UTF/DA-L/10798/17, se le solicitó al sujeto obligado lo siguiente:

“Por lo que, en uso de las facultades conferidas a esta UTF, solicito a usted permitir el día 23 de junio de 2017 al personal actuante de la UTF la verificación de los formatos del Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC), así como cualquier otra documentación relacionada con los gastos por concepto de apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro tipo de pago o dádiva y remuneración entregada a los representantes generales de casilla para el desarrollo de sus actividades el referido día de la jornada electoral.”

*Como se observa, en esta última solicitud se le requirió que presentara la totalidad de los formatos CRGC para su validación por parte de la autoridad electoral. Así, el sujeto obligado reportó el número de formatos de los ciudadanos **que realizaron la función de representante de manera libre y desinteresada, como consta en las actas entrega recepción.***

*A efecto de contar con certeza respecto de los gastos realizados el día de la jornada electoral **se considera necesario el inicio de un procedimiento oficioso.** (Conclusión 11. PRD/COAH).*

Inicio del procedimiento oficioso

En cumplimiento a lo anterior, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó integrar el expediente relativo al procedimiento oficioso y entre otros actos, requirió a los sujetos investigados, entre ellos al actor, para que en el plazo improrrogable de veinticuatro horas presentaran en las oficinas de la Oficialía Electoral, la totalidad de los comprobantes que tuviesen en su poder, respecto a los comprobantes de representación general o de casilla.

Respuesta al requerimiento

El dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el Secretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Coahuila, dio respuesta al requerimiento señalado en el párrafo anterior, sin que presentara los formatos requeridos, no obstante, señaló haberlos registrado con anterioridad en el SIF y argumentó su entrega previa a través de un acta de veintitrés de junio de dos mil diecisiete, con motivo de la solicitud efectuada por la propia unidad técnica.

Emplazamiento.

Como resultado de las diligencias e investigación, el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/UTF/DRN/13160/2017, la Unidad Técnica de Fiscalización, al colegir de forma presuntiva que el Partido de la Revolución Democrática no había reportado formatos por concepto de gasto destinado a representantes generales y de casilla, durante la jornada electoral de cuatro de junio de dos mil diecisiete, emplazó al partido político corriéndole traslado con copia simple de todas las constancias que integran el expediente del procedimiento

oficioso, para que en un plazo improrrogable de cinco días naturales manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de:

a) Los egresos no reportados relativos al pago de representantes generales y de casilla el día de la Jornada Electoral celebrada el cuatro de junio de dos mil diecisiete; y

b) El rebase al tope de gastos de campaña derivados del egreso no reportado referido.

Respuesta al emplazamiento.

El dos de septiembre de dos mil diecisiete, mediante escrito sin número, el instituto político dio respuesta al emplazamiento realizado, en donde, en esencia, precisó que:

i) En el Sistema Integral de Fiscalización se encuentran cargados y reportados todos y cada uno de los formatos de los representantes de casillas

ii) No existe certeza de que se haya omitido la presentación de los formatos.

iii) Se objetó el contenido de la base de datos a través de la cual, la autoridad llegó a la cantidad de formatos no reportados.

iv) Por insuficiencia probatoria, debe operar el principio *in dubio pro reo* y en consecuencia, al haberse trasgredido la presunción de inocencia, se debía absolver al partido político.

Pronunciamiento de la responsable en la decisión.

Como base de pronunciamiento, la responsable consideró que, ante la omisión de reportarse la actividad de los representantes generales o de casilla, conforme con lo previsto en el artículo 261 Bis párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización, se calificaría como un gasto no reportado de campaña.

Situación que, a su vez, implicaba:

- Ubicar la conducta como omisión de reporte de gasto en términos del numeral 216 bis.7 del Reglamento de Fiscalización.
- Asignar un costo conforme al procedimiento regulado en el artículo 27, del reglamento en consulta y sumar tal cantidad a las demás erogaciones que el partido político haya realizado durante la campaña electoral, para que

sea contabilizada y fiscalizada para efectos del control de los recursos aplicados durante la contienda electoral.

Consecuencia de lo anterior, se impuso como sanción la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponde al partido político para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$211,047.52 (doscientos once mil cuarenta y siete pesos 52/100 M.N.).

Pruebas recabadas por la autoridad responsable.

Con el propósito de contar con mayores elementos para la determinación de la participación de representantes generales y de casillas de la jornada electoral, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, se llevaron a cabo las siguientes diligencias:

- ✓ Se solicitó a los Organismo Públicos Locales de cada entidad, la totalidad de **actas de la jornada electoral y las de escrutinio y cómputo en casilla** de todas elecciones llevadas a cabo en las entidades correspondientes.

SUP-RAP-703/2017

- ✓ Los respectivos Vocales Secretarios y de Organización de las Juntas Locales conformaron dos conjuntos de actas: las de jornada electoral y las de escrutinio y cómputo, clasificando ambos conjuntos por Distrito electoral federal, y ordenándolas por sección y tipo de casilla. Al concluir este procedimiento, las actas se pusieron a disposición de los Vocales Ejecutivos, Secretarios y de Organización de las Juntas Distritales a través del sitio <https://repositorio.ine.mx>
- ✓ Los Vocales Ejecutivos Distritales, con el apoyo de los Vocales Secretarios correspondientes, coordinaron el trabajo de revisión de las actas y captura de la **información de los representantes de partidos políticos** y candidatos independientes **que asistieron el día de la jornada electoral**, en el Sistema de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes.
- ✓ Una vez llevadas a cabo las actividades descritas en el procedimiento referido, se

remitió a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la información consolidada para la integración del Informe que se entregó a la Secretaría Ejecutiva.

El veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/DERFE/1056/2017, el Director del Registro Federal de Electores, remitió a la Unidad Técnica de Fiscalización, el cruce con la Base de Datos de Información de la Jornada Electoral (SIJE), misma que fue complementada con los datos de clave y nombre del Distrito local, así como el municipio.

Agravios

El partido político aduce que, no está acreditado que las ciento veinte personas hayan actuado en su representación, para lo cual, expone lo siguiente:

- En el Sistema Integral de Fiscalización, se reportaron todos los formatos de los representantes de las mesas directivas de casillas, correspondientes a los ciudadanos que de manera efectiva cumplieron con sus funciones.
- Las ciento veinte personas por las cuales se

SUP-RAP-703/2017

sancionó al instituto político, no representaron al partido.

- Se vulneró el principio de certeza jurídica, en virtud de que no existen pruebas para acreditar que las aludidas personas ejercieron su cargo en nombre y en representación del Partido de la Revolución Democrática; mediante actividades como sería la participaron en la instalación, contribución, desarrollo y clausura de la jornada electoral; tampoco se desprende que hicieran entrega al partido de las actas de jornada electoral, actas de escrutinio y cómputo, actas de incidentes de casilla, así como copias de los escritos de incidentes que, en su caso, se llegaron a presentar.
- Al no existir mayores elementos que generen certeza sobre la responsabilidad del partido, y ante la duda razonable, se debe aplicar el principio jurídico *"in dubio pro reo"*, y debe prevalecer el principio de presunción de inocencia.

Consideraciones de esta Sala Superior

Son **ineficaces** los agravios en estudio, pues las pruebas recabadas por la autoridad electoral, sí evidenciaron la participación de representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral, lo cual generó, a su vez, la presunción de que, la omisión de reportar los formatos se considerara un gasto no reportado, en términos del artículo 216 bis.7 del Reglamento de Fiscalización.

Presunción derivada del artículo 216 bis. 7 del Reglamento de Fiscalización

A efecto de tener una mejor intelección de la afirmación en el sentido de que, el partido político no desvirtuó la presunción contenida en el numeral en cuestión, es necesario precisar lo siguiente:

El precepto reglamentario vigente en la fecha de los hechos, en lo conducente establece:

*“Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral
1... a 6...*

7. En caso de que el partido político sea omiso en la presentación del Formato “CRGC” –comprobante de Representación General o de Casilla, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y será valuado de conformidad con el artículo 27 del presente Reglamento y acumulado al respectivo tope de campaña...”

La disposición reglamentaria en consulta prevé que la omisión en la presentación del formato, implica que, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla será considerada como un egreso no reportado y, por ende, valuado de conformidad con el artículo 27 del indicado ordenamiento y acumulado al respectivo tope de campaña.

Desde esta vertiente, el precepto anotado es una norma complementaria, puesto que para su existencia presupone la actualización del incumplimiento de la obligación del que depende, que en el caso son los artículos 127 y el citado 216 Bis. 2, del propio ordenamiento legal⁴, que imponen la

⁴ "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.
3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento."

"Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral
[...]

2. El único gasto que podrán realizar los partidos políticos y candidatos independientes el día de la Jornada Electoral será aquel erogado con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la Jornada Electoral; adicionalmente, el referido gasto deberá ser prorrateado

obligación de reportar los gastos erogados con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada electoral.

En este sentido, la interpretación sistemática de los artículos 127 y 216 Bis. 2 y 7, del Reglamento de Fiscalización, permite establecer que la conducta susceptible de reproche se presenta cuando **el partido político o candidato independiente que haya erogado recursos con motivo de la actividad desplegada por los representantes generales y de casilla**, por concepto de remuneración o apoyo económico, comida, transporte o cualquier otro gasto vinculado a sus actividades el día de la jornada electoral, **omite la presentación del formato; lo cual genera que, la actividad desarrollada por el representante general o de casilla sea considerada como un egreso no reportado** y valuado de conformidad con el artículo 27 del indicado ordenamiento y acumulado al respectivo tope de campaña, **salvo prueba en contrario.**

conforme a la normativa aplicable, considerando como ámbito geográfico el lugar en donde se encuentren las casillas respectivas.
[...]"

En tal circunstancia, si bien es cierto que en el artículo 216 Bis. 7, del Reglamento de Fiscalización, se establece la **presunción** de que la **omisión de la presentación del formato trae aparejada que la actividad desarrollada por el representante general o de casilla sea considerada como un egreso no reportado, valuado y acumulado al respectivo tope de campaña**, lo cierto es que dicha **presunción no es absoluta**, ya que dentro de la dinámica del procedimiento oficioso, el partido político o candidato independiente estará en posibilidad de demostrar:

1) Que no omitió la presentación del formato y,

2) La actividad desarrollada por el representante general o de casilla no constituyó un gasto, mediante la exhibición de la documentación respectiva⁵.

⁵ En este sentido, el artículo 216 Bis. 3, 5, 5 y 6, del Reglamento de Fiscalización disponen lo siguiente:

"Artículo 216 Bis. Gastos del día de la Jornada Electoral

[...]

3. Los siguientes conceptos no serán considerados como aportación en especie a los partidos políticos:

a) Servicios prestados por los órganos directivos, y

b) Servicios personales de militantes inscritos en el padrón respectivo, o simpatizantes, **siempre que sean prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.**

4. El registro de los gastos realizados el día de la Jornada Electoral, así como el envío de la documentación soporte se realizará al momento de registrar a los representantes respectivos, a través del Sistema de

En efecto, tratándose de los gastos del día de la jornada electoral, debe tenerse en cuenta que, la funcionalidad de la causa de responsabilidad prevista en el artículo 216 Bis. 7, del Reglamento de Fiscalización, descansa en la premisa de que **la actividad desarrollada por el representante general o de casilla**, sólo podrá ser sancionada en los casos que el partido político o candidato independiente **no logre justificar que el servicio personal se ha prestado de manera gratuita, voluntaria y desinteresada**, pues es en este momento, **cuando se afecta el bien jurídico tutelado por la norma, que es la de reportar los gastos del día de la jornada electoral.**

Así, la hipótesis de infracción prevista en el artículo 216 Bis. 7, del Reglamento de Fiscalización, tiene el rasgo distintivo de requerir para su configuración **la actuación pasiva del partido político o candidato independiente**, porque, **la conducta reprochada sólo se subsumirá en la hipótesis normativa, cuando el**

Contabilidad en Línea, mediante el Comprobante de Representación General o de Casilla (CRGC).

5. El formato "CRGC" será propuesto por la Unidad Técnica e incorporado en el Manual de Contabilidad, el cual debe proporcionar elementos para documentar si la aportación fue voluntaria, gratuita y desinteresada o, en su caso, si recibieron remuneración económica, así como el monto de esta. Asimismo, deberá identificar al ciudadano que la otorga y estar firmado por este último.

6. Los sujetos obligados deberán conservar la documentación original para ser cotejada por la Unidad Técnica de ser necesario.
[...]"

presunto infractor no allegue a la autoridad los elementos que corroboren la ausencia del reproche y, por el contrario, la autoridad administrativa electoral acredite los elementos que demuestren la ilicitud de la conducta.

En este orden de ideas, las particularidades de la hipótesis de infracción prevista en el artículo 216 Bis. 7, del Reglamento de Fiscalización, **hace descansar en el probable infractor la carga para aportar las pruebas que desestimen la irregularidad** atribuida, dado que **él tiene a su alcance los documentos que acrediten que la actividad desarrollada por el representante general o de casilla se ha prestado de manera gratuita, voluntaria y desinteresada.**

Desde esta lógica, a la autoridad electoral le corresponde allegar pruebas para sustentar la infracción y responsabilidad, mientras que, al probable infractor, le corresponde destruirlas **con el objeto de sostener su defensa.**

Consecuentemente, **la presunción** sobre la que se sostiene la conducta prevista en el artículo 216 Bis. 7, del Reglamento de Fiscalización, **no desconoce la calidad de su inocencia,** porque **la conducta reprochada no constituye per se la anticipación de**

una sanción por la comisión una falta en la normatividad electoral.

Basta con argumentar que, la autoridad administrativa electoral se encuentra compelida a realizar las indagatorias atinentes a acreditar la probable existencia o no, de una infracción a la normatividad electoral, así como la responsabilidad del probable infractor; a fin de emplazar al procedimiento al probable infractor, donde se le permita ser escuchado y aportar todas las pruebas que considere pertinentes a fin de acreditar que no ha cometido la falta.

Finalmente, en la etapa resolutoria, la autoridad administrativa electoral tiene el deber de analizar todas las pruebas allegadas al procedimiento, ponderando tanto las que permitan acreditar la comisión de la falta como de aquellas que las desvirtúen, en aras de formar un recto raciocinio sobre la demostración o no de la culpabilidad del infractor.

De esta forma, el apartado 7 del artículo 216 Bis establece una presunción legal *iuris tantum*, en tanto que, ante la omisión de presentar el formato CRGC, se tiene efectuado el gasto, como un hecho

provisionalmente cierto, mientras no se demuestre lo contrario.

Por ello, ante la existencia de algún medio de convicción que confronte la presunción, se genera una duda en el operador jurídico, que le impide ya, concluir que el hecho es cierto, y le impone el deber de analizar el alcance y valor de las pruebas aportadas en descargo.

Así, la cuestión jurídica probatoria a dilucidar, ya no se resuelve mediante la aplicación directa de la presuncional reglamentaria, sino que, el juzgador tiene el deber de analizar si los comprobantes y demás documentos aportados por los partidos políticos tienen el valor convictivo suficiente, para desvirtuar la presunción y estar en posibilidad de concluir que la actividad de los representantes fue gratuita.

Esto es, en el caso de que, a pesar del emplazamiento, el partido político no aportó prueba alguna para acreditar la gratuidad del servicio, es claro que prevalece la presunción de que ante la omisión de presentar el correspondiente formato se traduce en un gasto erogado y no reportado.

Por el contrario, si el partido ofrece y aporta pruebas con la finalidad de acreditar la gratuidad del servicio de sus representantes, tales pruebas deben ser valoradas más allá de que cumplen o no con ciertos elementos formales, a fin de establecer si con tales elementos se vence o no la presunción legal aludida.

Presunción no desvirtuada

El partido político recurrente al dar respuesta al emplazamiento, ofreció como medios de convicción los siguientes:

- Instrumental privada, consistente en todos los formatos de representantes cargados en el Sistema Integral de Fiscalización.
- Instrumental de actuaciones, atinente a todas las actuaciones del expediente y
- Presuncional en su doble aspecto.

Sin embargo, esos medios de convicción son ineficaces para evidenciar que no existió participación, o bien, que ésta haya sido gratuita, es decir, el partido político con esos medios de convicción, no desvanecen el resultado obtenido de

las pruebas allegadas por la autoridad fiscalizadora, de las cuales se desprenden datos unívocos y concurrentes, cuya concatenación genera una prueba indiciaria, la cual revela de forma objetiva y natural, que la participación de los aludidos representantes se tradujo en un gasto erogado por el partido político.

En primer lugar, porque es un hecho demostrado que diversas personas actuaron en representación del ahora recurrente y, en segundo término, pues el reglamento aplicable prevé la presunción legal (*juris tantum*) de que la falta de entrega de formatos "CRGC", se considera como gasto no reportado. Esos elementos, en su conjunto, integran una prueba indiciaria, apta y suficiente, que produce la convicción de tener por demostrada la irregularidad atribuida al partido político recurrente.

Lo anterior, sobre la base de que, al contestar el emplazamiento, el partido político rechazó las irregularidades que le fueron atribuidas, negando la participación de representantes en su beneficio, situación que, en consecuencia, le imponía demostrar los hechos positivos mediante los cuales pretende sustentar su postura excluyente, sin que al efecto le favorezca la sola negativa de la conducta imputada,

porque las pruebas ofrecidas por el recurrente, no corroboran esa circunstancia.

En contraste con lo anterior, se insiste, los datos indiciarios que obran para acreditar las irregularidades atribuidas, son eficaces para sostener la comisión de la falta y la responsabilidad del partido político.

Efectivamente, de la colisión entre los medios de convicción aportados por la Unidad Técnica de Fiscalización y los ofrecidos por el partido político, prevalece el contenido de los descubiertos en el procedimiento oficioso.

Se afirma lo anterior, pues recordemos que la responsable para determinar de manera objetiva la participación de representantes generales y de casilla a nombre del partido político, se apoyó en las actas de jornada electoral, así como de escrutinio y cómputo, lo cual se advierte con claridad de la resolución recurrida, conforme con lo siguiente:

Es relevante aclarar que el elemento de prueba determinante para afirmar que el día de la Jornada Electoral hubo representantes generales o de casilla son las Actas de Jornada Electoral y las de Escrutinio y Cómputo que fueron proporcionadas por los Organismo Públicos Locales de cada entidad.

Esos medios de convicción, son documentales públicas en términos de lo dispuesto en el artículo 14.4, inciso, a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que tienen pleno valor probatorio y con los cuales, la responsable acreditó la participación de los representantes generales y de casilla.

Lo anterior, pues el numeral 264.3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que el presidente de cada mesa directiva de casilla, tendrá una relación de los representantes que tengan derecho a actuar.

Conforme con el numeral 280.3, inciso b) y punto 4, de la propia legislación, pueden acceder a las casillas, los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados y, permanecerán el tiempo necesario para cumplir con sus funciones.

A ello, como dato esencial, se debe agregar la disposición del artículo 275.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual impera que, **los representantes que actuaron en la casilla, deben, sin excepción, firmar las actas.**

De esa manera, las pruebas en cuestión, son aptas

para demostrar de manera fehaciente la participación de los representantes generales y de casilla, pues en su contenido, por imperativo legal, se hace constar la presencia de quienes fungieron con ese carácter el día de la jornada electoral y, sobre todo, se suscriben por estos. De ahí que, si la responsable se apoyó en esos elementos documentales de prueba, es clara la constatación objetiva de la representación en estudio.

Ahora bien, en contraste, **los medios de convicción ofrecidos por el partido político**, no son aptos para destruir el resultado de las diversas pruebas traídas al procedimiento por la Unidad Técnica de Fiscalización.

Se afirma lo anterior, pues **los formatos de representantes cargados en el sistema integral de fiscalización**, constituyen una prueba documental privada que, en términos de lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo hacen prueba plena cuando, *los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.*

Sin embargo, de dichos documentos sólo se acredita que, en su momento, el partido político ingresó ciertos formatos, pero de ello no se sigue que, con éstos se hubiese desvirtuado la participación de los representantes, pues debe tenerse en cuenta que, la participación de las ciento veinte personas referidas por la responsable, fue como resultado de la investigación y respecto de lo cual, los indicados documentos, resultan anteriores al hecho a desvirtuar, es decir, aluden a un supuesto ajeno a la litis.

Ello, porque la problemática en el procedimiento oficioso, no se conformó con motivo de los formatos que, a decir del partido político, no fueron ofrecidos en su momento, sino que, por el contrario, la controversia se originó a partir del descubrimiento efectuado por la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto de ciento veinte personas, en torno a las cuales, el partido político no ofreció medio de convicción idóneo para desvirtuar ese hallazgo.

Aunado a lo anterior, no existen pruebas diversas que soporten lo decidido, pues la **instrumental de actuaciones**, es un medio de prueba dependiente del resultado de las constancias que integran el procedimiento, es decir, carecen de autonomía y por ende, en modo alguno son conducentes para

evidenciar que la participación no aconteciere o bien, haya sido gratuita.

Por cuanto hace a la **presunción** en su doble aspecto, tampoco reporta un beneficio a los intereses del partido político, pues del hecho conocido consistente en el reporte dentro del Sistema Integral de Fiscalización de diversos formatos (analizados en párrafos anteriores) no se llega al descubrimiento de un hecho desconocido, como pudiera ser que las ciento veinte personas no participaron a nombre y representación del recurrente, o bien, que ésta haya sido gratuita.

Derivado de lo expuesto, además, es insuficiente la afirmación genérica del recurrente, en el sentido de que las personas referidas por la responsable, no efectuaron las labores propias de un representante, pues sobre esa afirmación genérica, subsiste el resultado valorativo de los documentos aportados por la autoridad fiscalizadora, por un lado, porque el recurrente no ofreció pruebas idóneas tendentes a demostrar su dicho y, por otro, en atención a que, en modo alguno controvierte la valoración que la responsable efectuó a las actas que soportaron su decisión.

Sumado a lo expuesto, se debe tener en cuenta, como un aspecto trascendental que:

- Al contestar el oficio de emplazamiento, el partido político en modo alguno hizo alusión a que las actas de jornada electoral, así como de escrutinio y cómputo, carecieran de eficacia para sustentar la participación de los representantes, situación que subsiste en este asunto.
- Si bien en la respuesta al referido emplazamiento, se objetó la base de datos, ello se hizo de forma genérica al no haberse precisado de manera particularizada, qué base de datos o prueba en particular carecía de eficacia, por lo cual, no es suficiente para vencer las razones expuestas en el acto recurrido.
- El recurrente, en modo alguno controvierte el contenido de las actas.
- No se alegó que, en todo caso, la participación haya sido gratuita.

En este punto, con el cúmulo de pruebas recabadas por la autoridad, se desvaneció la condición indiciaria de la participación gratuita de los

representantes, de ahí que, correspondía al partido político demostrar lo contrario sin que ello aconteciera en la especie.

Por vía de consecuencia, si en el caso la autoridad demostró con el material probatorio analizado, que ciento veinte personas actuaron en representación del partido político, sin que ello se desvirtuara a través de los medios de convicción ofrecidos por el recurrente, es evidente que, la presunción contenida en el numeral 216 bis.7 del Reglamento de Fiscalización, subsiste en el particular y consecuencia de ello, la omisión de reportar la erogación sustentada en la actividad de los representantes el día de la jornada electoral, debe considerarse como un egreso no reportado.

Aunado a lo anterior, al no haberse desvirtuado el contenido de las pruebas ofrecidas por la Unidad Técnica de Fiscalización durante el procedimiento oficioso, la presunción de inocencia alegada por el partido político, se desvaneció durante la instrucción y ello se reflejó en la resolución controvertida, razón por la cual, tampoco cobra aplicación el principio *indubio pro reo* invocado en su favor por el recurrente, pues, se reitera, las pruebas que se descubrieron por la autoridad fiscalizadora, cuya

sustancia no fue desvirtuada, impiden conformar una duda razonable.

D.3. Sanción excesiva y desproporcional

Son **inoperantes** los motivos de disenso en los que el partido político afirma que existe una afectación a sus derechos, al haberse impuesto sanciones que califica como excesivas y desproporcionadas, al no controvertir las consideraciones expuestas por la responsable, mediante las cuales estableció un monto a satisfacer por parte del partido político.

Este tribunal constitucional, ha sostenido el criterio de que, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se proscriben las sanciones excesivas y desproporcionadas, constituye una norma fundamental entendida como mandatos tanto al legislador, como al juzgador o a quien aplica la sanción.

Como mandato al legislador, dicho artículo impide que se configuren sanciones fijas, de tal suerte que se debe individualizar conforme a ciertos criterios objetivos y razonables en cada caso concreto, donde se analice si el ilícito corresponde a la sanción prevista.

En la óptica de un mandato al juzgador, el precepto contenido en la norma fundamental implica que, al momento de imponer una sanción, valore las circunstancias específicas de la comisión de la conducta a efecto de lograr, en la medida de lo posible, que la sanción corresponda a la conducta ilegal de acuerdo con los parámetros que imponen las normas aplicables.

En tales circunstancias, las sanciones previstas en el artículo 456.1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atienden a diversos grados y multas con máximos y mínimos, así como diversos estándares inidentificables para la individualización de la sanción, que la autoridad debe observar al momento de establecer la conclusión respectiva.

Dichas consideraciones sustentan la desestimación de los argumentos de defensa, pues la autoridad responsable, a efecto de concluir que ante la omisión de reportar ciento veinte formatos por concepto de gasto destinado a representantes generales y de casilla durante la jornada electoral, lo procedente era imponer como sanción la reducción del 50% de la ministración mensual que corresponde al partido

político para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$211,047.52 (doscientos once mil cuarenta y siete pesos 52/100 M.N.), analizó los elementos siguientes:

Individualización de la sanción, se especificó:

- Tipo de infracción (omisión).
- Circunstancias de modo (se dejaron de registrar los gastos), tiempo (proceso electoral ordinario 2017) y lugar (Estado de Coahuila)
- Comisión intencional o culposa de la falta: (culpa en el obrar).
- Trascendencia de las normas trasgredidas: (se omitió reportar un egreso en contravención con lo previsto en los artículos 127, 216 bis y 27 del Reglamento de Fiscalización)
- Valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta: (falta de fondo, en detrimento del principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas).
- Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas: (singular).

- Reincidencia: (el sujeto obligado no es reincidente).

Respecto a la calificación de la falta, la autoridad estimó que era grave ordinaria.

Dentro del rubro de imposición de la sanción, la responsable precisó que, en razón del monto por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2017 y tomándose en cuenta las sanciones pecuniarias preexistentes, no se advertía afectación real e inminente en sus actividades ordinarias permanentes

De lo anterior se concluye que, la responsable valoró las circunstancias específicas del caso a efecto imponer la sanción que, en su concepto, correspondió a la conducta ilegal de acuerdo con los parámetros de las normas aplicables.

Sin embargo, el inconforme a través de los agravios, en lugar de controvertir de manera particularizada las consideraciones expuestas en cada uno de los rubros analizados por la responsable, a efecto de que pudiera evidenciarse que la sanción impuesta es excesiva, se limita a aducir de forma genérica que la

sanción es excesiva y desproporcionada; de ahí la desestimación de los argumentos de defensa.

En consecuencia, al haber resultado **ineficaces** los motivos de inconformidad del actor, lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, la resolución recurrida.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE:

ÚNICO. En la materia del recurso, se **CONFIRMA** la resolución impugnada.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron 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 quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

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