

INE/CG442/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO SCM-RAP-28/2022

ANTECEDENTES

I. Aprobación del Dictamen Consolidado y Resolución. El veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión ordinaria el Dictamen Consolidado **INE/CG729/2022** y la Resolución **INE/CG736/2022**, que presentó la Comisión de Fiscalización del propio Instituto, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido Morena, correspondiente al ejercicio dos mil veintiuno.

II. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el ocho de diciembre de dos mil veintidós, Morena presentó ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, recurso de apelación para controvertir la parte conducente del Dictamen **INE/CG729/2022** y la Resolución **INE/CG736/2022**. Posteriormente se remitió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¹, en donde se turnó a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y se registró con la clave **SUP-RAP-392/2022**.

III. Acuerdo de escisión y remisión. El treinta de diciembre de dos mil veintidós, el pleno de la Sala Superior determinó escindir la demanda del expediente **SUP-RAP-392/2022**, ordenando a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en la Ciudad de México² conocer exclusivamente lo concerniente a su ámbito de competencia.

¹ En adelante, Sala Superior.

² En adelante, Sala Ciudad de México.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En consecuencia, el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, la Magistrada Presidenta de la Sala Ciudad de México ordenó turnar el recurso de apelación a la ponencia a cargo del Magistrado en funciones, Luis Enrique Rivero Carrera, y registrarlo con la clave **SCM-RAP-28/2022**.

IV. Sentencia. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Ciudad de México resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el nueve de febrero de dos mil veintitrés, determinando en su punto resolutivo **ÚNICO**, lo que a continuación se transcribe:

*“**ÚNICO.** Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, en los términos y para los efectos previstos en la parte final de esta sentencia”.*

V. Toda vez que en la ejecutoria recaída al recurso de apelación **SCM-RAP-28/2022** se modifican las conclusiones **7.8-C5-MORENA-CM, 7.8-C40-MORENA-CM; 7.13-C43-MORENA-GR, 7.13-C44-MORENA-GR; 7.18-C25-MORENA-MO; 7.22-C21-MORENA-PB, 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL**, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación serán definitivas e inatacables, en consecuencia la Unidad Técnica de Fiscalización presenta el Proyecto de mérito.

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

1. Competencia. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, incisos a), n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44, numeral 1, inciso j); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos³.

³ El veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dr. Javier Laynez Potisek, acordó dentro del Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023 promovida por este

2. Sentencia. Que el nueve de febrero de dos mil veintitrés, la Sala Ciudad de México resolvió modificar única y exclusivamente las conclusiones **7.8-C5-MORENA-CM**, **7.8-C40-MORENA-CM**; **7.13-C43-MORENA-GR**, **7.13-C44-MORENA-GR**; **7.18-C25-MORENA-MO**; **7.22-C21-MORENA-PB**, **7.30-C34-MORENA-TL** y **7.30-C35-MORENA-TL** recaídas al Dictamen Consolidado y la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificadas con las claves **INE/CG729/2022** e **INE/CG736/2022**, por lo que se realiza la modificación respectiva, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

3. Determinación del órgano jurisdiccional. De la sección relativa al estudio de fondo dentro de la Razón y Fundamento **CUARTA. Estudio de fondo**, numeral III. Decisión de esta Sala, apartados: A. Sanciones con agravios comunes en las distintas entidades federativas y B. Sanciones por entidad federativa, inciso 1. Ciudad de México, el órgano jurisdiccional señaló que:

“(…)

CUARTA. Estudio de fondo.

(…)

III. Decisión de esta Sala.

Establecido el marco normativo aplicable, a continuación, se analizan las conclusiones combatidas que aun siendo de diversas entidades federativas, comparten semejante formulación de los motivos de disenso del recurrente, al tratarse de aquellas que originaron la imposición de similares sanciones.

A. Sanciones con agravios comunes en las distintas entidades federativas

Instituto Nacional Electoral, en contra del Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés, conceder la suspensión solicitada por este Instituto. Derivado de lo anterior, el presente acuerdo será resuelto conforme a las disposiciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor del Decreto antes mencionado. Finalmente, el veintidós de junio de dos mil veintitrés se resolvieron las Acciones de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 Y 93/2023, conforme a lo siguiente: **Se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, al considerar que acontecieron infracciones graves al proceso legislativo.** Lo anterior, pues se transgredió el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se garantizó el derecho a la participación de todos los grupos parlamentarios, lo que, a su vez, vulneró el principio de deliberación democrática. Debido a lo anterior, la normatividad aplicable es la existente con anterioridad a la reforma del día dos de marzo de dos mil veintitrés, la cual se ha declarado inválida.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

No.	Conclusión	Monto involucrado
7.8-C40-MORENA-CM (Ciudad de México)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 442 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$198,351,579.16.</i>	<i>\$198,351,579.16 (ciento noventa y ocho millones trescientos cincuenta y un mil quinientos setenta y nueve pesos con dieciséis centavos)</i>
7.13-C43-MORENA-GR (Guerrero)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 529 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$30,075,073.64.</i>	<i>\$30,075,073.64 (treinta millones setenta y cinco mil setenta y tres pesos con sesenta)</i>
7.13-C44-MORENA-GR (Guerrero)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 5 operaciones en tiempo real, reportadas en el primer periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$204,918.84.</i>	<i>\$204,918.84 (doscientos cuatro mil novecientos dieciocho pesos con ochenta y cuatro centavos)</i>
7.18-C25-MORENA-MO (Morelos)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 78 operaciones del periodo normal en tiempo real, durante el periodo normal de operaciones, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$7,892,744.45.</i>	<i>\$7,892,744.45 (siete millones ochocientos noventa y dos mil setecientos cuarenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos)</i>
7.22-C21-MORENA-PB (Puebla)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 409 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$60,489,280.44.</i>	<i>\$60,489,280.44 (sesenta millones cuatrocientos ochenta y nueve mil doscientos ochenta pesos con cuarenta y cuatro centavos)</i>
7.30-C34-MORENA-TL (Tlaxcala)	<i>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 118 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal excediendo los tres días posteriores a que se realizó las operaciones por un importe de \$10,866,306.04.</i>	<i>\$10,866,306.04 (diez millones ochocientos sesenta y seis mil trescientos seis pesos con punto cero)</i>
7.30-C35-MORENA-TL (Tlaxcala)	<i>registro contable de 2 operaciones en tiempo real, reportadas en el segundo periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$191,590.36.</i>	<i>\$191,590.36 (ciento noventa y un mil quinientos noventa pesos con treinta y seis centavos)</i>

- Agravios

De las conclusiones que anteceden, el partido se duele al señalar, esencialmente, que el Consejo General violó los principios de previsibilidad,

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

tipicidad y confianza legítima al modificar de último momento un criterio de sanción para el registro extemporáneo de operaciones, trastocando los principios fundamentales del derecho administrativo sancionador, sin que dicha modificación se encuentre debidamente fundada y motivada.

Para sostener tal alegación el recurrente manifestó, destacadamente, que:

- Las conclusiones versan sobre las faltas consistentes en el registro extemporáneo de operaciones respecto de las que el Consejo General realizó un viraje injustificado de sus criterios previos y decidió imponer “multas millonarias”, cuando contrario a lo manifestado en la resolución impugnada, para el actor jamás se pusieron en riesgo las labores de fiscalización del Instituto.*
- La autoridad responsable motivó laxamente la sanción impuesta, con argumentos contradictorios, pues se trataba del mismo tipo de conducta que antes era sancionada con amonestación pública y ahora el centro de su motivación la hizo consistir en que no resultaba permisible ni subsanable realizar registros con motivo de las notificaciones realizadas por el Instituto al partido en los periodos de revisión de los errores y omisiones durante la fiscalización de sus informes.*
- Para el recurrente, establecer en la resolución impugnada un criterio de sanción del “...1% del monto involucrado en periodo normal, 5% en periodo de corrección y 10% en segundo periodo de corrección...busca hacer nugatorio el proceso de errores y omisiones”, y causa un incentivo pernicioso al sistema de fiscalización en perjuicio de los partidos políticos porque se sanciona tomando en consideración los periodos a que pertenecen las operaciones, en lugar de los días efectivamente transcurridos en el retraso del registro.*
- El actor destaca incluso que en la revisión de la resolución INE/CG113/2022 emitida en el mismo año dos mil veintidós, el propio Consejo General abordó la individualización de sanciones relacionadas con el registro extemporáneo de operaciones -del mismo partido MORENA- en la revisión de su informe anual del ejercicio dos mil veinte y en dicha determinación le sancionó “...hace apenas diez meses (el 25 de febrero de 2022)...” con una amonestación pública, generando lo que considera es una confianza legítima sobre la carencia de gravedad de la conducta en cuestión que, además, se había mantenido desde la revisión de los ejercicios de fiscalización del año dos mil diecisiete.*
- Así, para el partido, la autoridad pretende modificar su propio criterio con razonamientos sin sustento legal, porque si bien un cambio de criterio de sanción puede resultar del ejercicio legítimo de una de las atribuciones del Consejo General, deberá estar acompañado de una motivación reforzada, lo que no acontece en el caso concreto puesto que el cambio de criterio implicó que el partido no pudiera realizar un ajuste a su conducta y atender*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

a la función inhibitoria de los criterios de sanción porque las conductas que a la postre serían sancionadas con ese nuevo criterio ya habían tenido verificativo.

En relación con ello, para el recurrente, el momento en que se modificó el criterio sancionador del Instituto rompió con la presunción de imparcialidad y licitud ya que "...no fue sino hasta que contó con los datos ciertos que arrojó la auditoría del ejercicio fiscalizado 2021, que decidió modificar criterios de sanción, con la plena certeza, conocimiento y convicción de a qué sujetos impactaría mayormente con la modificación a sus criterios"; esto es, al partido.

- *El recurrente aduce que, además, en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado -incluso en el ámbito administrativo- debe respetarse siempre el principio de tipicidad que se satisface cuando la descripción de las conductas ilícitas permite conocer su alcance y significado, lo que estima en el caso no sucedió al emitirse la resolución impugnada.*
- *Asimismo explicó la característica de previsibilidad como elemento del principio de seguridad jurídica que debe garantizarse a quienes son objeto de la norma que prevea una consecuencia jurídica frente a un acto u omisión, idea que estima reforzada con otro elemento de dicho principio que identifica como "confianza legítima" considerada en su faceta de prohibición de la arbitrariedad que impide que la actuación de los poderes públicos al crear en una persona confianza sobre la estabilidad de sus actos, no puedan luego modificarse de forma imprevisible e intempestiva.*

A partir de estas nociones que explica en su demanda, el recurrente afirma que fueron principios que se dejaron de observar por la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada ya que, según sostiene, fue a partir de que la autoridad responsable tuvo frente a sí los resultados de la fiscalización y con ello identificó plenamente a qué sujeto obligado afectaría en mayor medida, que decidió incrementar una pena que consistentemente había sancionado con una amonestación pública.

- *Destaca que en el caso, además, tal afectación resultó más lesiva para el partido, no solo por el número de operaciones extemporáneas, sino también porque la autoridad responsable asoció la sanción impuesta por exceder los días para registrar operaciones a un porcentaje arbitrario de cada operación sin motivo que lo justifique y sin una motivación reforzada, siendo que, pudo haber tomado como base otro tipo de criterios menos lesivos para sancionar una conducta "...que hasta hace apenas diez meses, señalaba la misma responsable, no ameritaba la imposición de alguna de las sanciones previstas en el artículo 456..." de la Ley electoral, que además observarían así el criterio de proporcionalidad en la sanción respecto al tiempo de retraso en el registro.*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- *El actor sostiene también la indebida motivación y fundamentación de la resolución impugnada, al afirmar que la autoridad responsable fue omisa en justificar por qué optó por la sanción establecida en la tercera fracción del artículo 456 primer párrafo de la Ley electoral, cuando se contemplan otras opciones menos lesivas, como la amonestación pública que, además, había sido su criterio de sanción desde los ejercicios de fiscalización de dos mil diecisiete.*
- *Es decir, a juicio del recurrente, el Instituto no motivó por qué se apartó específicamente de la amonestación pública ni la multa previstas en las fracciones I y II del referido numeral de la Ley electoral, y actuó como si el nivel primigenio de sanción sea la reducción a sus ministraciones sin mayor explicación, lo que evidencia su actuar arbitrario.*
- *Por otro lado, también considera falaz la justificación del Instituto al señalar que el registro extemporáneo de operaciones puso en riesgo sus labores de fiscalización y auditoría, pues a diferencia de la revisión a los ingresos y gastos en procesos electorales, tratándose de los informes anuales las labores de fiscalización se extienden a periodos de revisión más amplios y suficientes para revisar todas las operaciones que los sujetos obligados registren, como además se demuestra, a juicio del recurrente, de la simple observación a los plazos previstos para la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno.*
- *Finalmente, el actor manifiesta dos peticiones especiales con relación a las conductas bajo análisis:*
 1. *Solicita que al revocar las conclusiones aludidas se haga de manera lisa y llana, y que, además, se "...vincule al INE a la emisión de las reglas claras y aplicables a ejercicios futuros, para valorar, revisar y en su caso sancionar la extemporaneidad de los registros contables..."*
 2. *Que en la revisión de las consideraciones contenidas en el correspondiente informe circunstanciado que rinda la autoridad responsable no se le permita "...reciba ni tome en cuenta información, justificaciones, tarjetas, estadísticas ni argumentos con los cuales la responsable pretenda justificar o razonablemente explicar ex post, a su juicio, la pertinencia y verosimilitud de las sanciones que nos impuso, ya que dicha información al no encontrarse debidamente contenida en los actos reclamados como parte de la motivación obligatoria que debían tener, constituiría información novedosa con la intención de realizar un perfeccionamiento de los actos reclamados..."*

- Respuesta

Por principio se destaca que de los agravios reseñados es posible apreciar que no están dirigidos a cuestionar la acreditación de las conductas que se le atribuyeron en cada entidad federativa, consistentes la omisión de realizar el registro contable de diversas operaciones en tiempo real, sino que centra su

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

reclamo en la imposición de “multas millonarias” como sanciones derivadas de dichas conductas.

*A partir de tal precisión, en concepto de esta Sala Regional los motivos de disenso del actor son **esencialmente fundados y suficientes para revocar las conclusiones** bajo análisis, porque la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, dado que la autoridad responsable no plasmó debidamente las razones para arribar a su determinación sancionatoria al basarlas en consideraciones genéricas y sin una motivación reforzada ante el caso concreto. Se explica.*

Previo a abordar el estudio de los agravios, se precisará el marco jurídico aplicable que regula el proceso de fiscalización de los partidos políticos por cuanto hace a la obligación de reportar operaciones en tiempo real, en tanto que ese es el origen de la infracción que estimó actualizada la autoridad responsable.

Como lo ha sostenido esta Sala Regional, el sistema de fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos tiene por objeto verificar que sus ingresos y gastos se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones aplicables y mediante sistemas que transparenten la fuente y origen de los recursos, así como el destino de estos.

Conforme a lo establecido en el artículo 41 Bases II y V Apartado B inciso a) numeral 6 de la Constitución, corresponde al Instituto realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de quienes ostenten candidaturas, a través de su Consejo General.

En esa tesitura, los artículos 190 y 191 de la Ley electoral, regulan la labor de fiscalización de los partidos políticos a cargo del Instituto, la cual se realizará por el Consejo General, en los términos y con base en los procedimientos en ella previstos, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Ley de partidos.

*De conformidad con lo señalado, el Consejo General tiene, entre sus atribuciones: emitir lineamientos específicos para la fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; vigilar que el origen y aplicación de sus recursos observen las disposiciones legales; resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; así como, en caso de incumplimiento, **imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.***

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Para ese efecto, el Instituto cuenta con el Reglamento, a fin de establecer las disposiciones específicas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos.

Ello, dado que parte del propósito del sistema de fiscalización es fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como proteger la certeza y buen manejo del erario en posesión de los institutos políticos, conforme a los objetivos que persiguen.

Ahora, en el Reglamento se establecen diversas normas que regulan el actuar de los partidos políticos en relación con la manera en que deben cumplir con sus obligaciones fiscales.

Al respecto, el artículo 17 y 38 del Reglamento indican lo siguiente:

(...)

De dichos preceptos reglamentarios se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.*
- El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.*
- Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.*
- La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y **se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.***

Finalmente, el artículo 456 primer párrafo inciso a) de la Ley electoral indica las sanciones aplicables a los partidos políticos que, entre otras cuestiones, incumplan las obligaciones fiscales que tienen encomendadas, siendo las siguientes:

(...)

Como puede verse, en la disposición normativa de carácter general se establece un catálogo escalonado de sanciones, susceptibles de imponerse a quienes infrinjan el esquema normativo electoral, en cuya fracción I, se contempla la posibilidad de imponer una que carece de contenido pecuniario.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Dichas sanciones forman parte de un sistema sancionatorio que admite otras de mayor dimensión o afectación.

*Ahora, precisado el marco normativo anterior, es necesario señalar por cuanto hace al principio de legalidad -invocado entre aquellos que a juicio del recurrente se vulneraron en la emisión de la resolución impugnada- que es el artículo 16 de la Constitución el precepto que establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de las personas gobernadas se encuentre debidamente fundado y motivado, lo que supone la **base del principio constitucional aludido**.*

Al respecto, conviene distinguir entonces que existirá falta de fundamentación y motivación cuando se omita expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y/o las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

Por otro lado, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, pero resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa.

Finalmente, la indebida o incorrecta motivación acontece en el supuesto en que sí se indiquen las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

*Así se ha reconocido por la jurisdicción al emitir, entre otras, la tesis I.3o.C. J/47 de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**⁴ y la diversa tesis I.5o.C.3 K de rubro: **INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**⁵, que resultan orientadoras para este órgano jurisdiccional.*

Por otra parte, la Sala Superior ha señalado que se cumple con la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo del fallo se expresen las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.

⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

*Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 5/2002 emitida por la referida Sala, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)***⁶.

(...)

En segundo lugar, en el apartado B relativo a la imposición de la sanción, la resolución impugnada refiere -en similares términos en cada entidad federativa cuyas conclusiones se estudian en este apartado-, lo siguiente:

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III del artículo señalado consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al 1% (uno por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria...

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de...

⁶ Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 370 y 371.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Ahora bien, con los elementos del marco normativo y jurisprudencial que se ha invocado en párrafos anteriores, y a la luz de las consideraciones emitidas por la autoridad responsable para individualizar la sanción que en cada caso impuso, es posible concluir que lo **fundado** de los reclamos del partido reside en que, ante la existencia de actuaciones pasadas y consistentes en el tiempo de la autoridad responsable, se forjaba una obligación de motivar de manera reforzada esta nueva manera de determinar la individualización de la sanción, lo que no se aprecia que hubiera sucedido así en la resolución impugnada.*

Lo anterior porque además de las consideraciones retomadas de la resolución impugnada respecto a la calificación e individualización de la falta, cabe destacar que el Consejo General, agregó en el considerando 16.1 de la referida resolución, lo siguiente:

16.1 Registro extemporáneo de operaciones, Sistema Integral de Fiscalización. *De conformidad con el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, la obligación de reportar operaciones en tiempo real obedece al nuevo modelo de fiscalización, en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, si es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización), el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.*

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Fiscalización fue modificado para sancionar el registro de operaciones fuera del plazo previsto en dicho cuerpo dispositivo – desde que ocurren las operaciones de ingresos y egresos hasta tres días posteriores a su realización— como una falta sustantiva.

En consecuencia, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización. No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Ahora bien, por lo que respecta a sancionar esta conducta con amonestación pública, criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; se considera que no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, que minimicen o inhiban infringir la normatividad, motivo por el cual ponderó gradarlo de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma.

Las faltas deben ser acompañadas de una consecuencia suficiente para que, en lo futuro, el sujeto que comete el ilícito, no realice nuevos y menos las mismas violaciones a la normatividad, pues con ellos se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Cabe señalar que dicho cambio de criterio no implica un ejercicio arbitrario por parte de esta autoridad, toda vez que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo del ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 Constitucional.

Por otra parte, es importante señalar que este cambio de criterio no viola la garantía de audiencia del sujeto obligado, ya que, como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el "ius puniendi" o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Bases IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio de esta atribución no es necesario llevar a cabo una notificación al infractor, tal como ha sido sostenido por la Sala Superior al dictar sentencia en el expediente SUP-RAP-331/2016 y su acumulado que, para mayor claridad se transcribe la parte conducente a continuación:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*“Para ejercer las funciones de fiscalización y sancionadora, el Instituto Nacional Electoral **no está obligado a hacer saber, de manera previa a los sujetos electorales, cuáles serán los "criterios de sanción o la metodología para calificar las conductas infractoras"**, como pretenden los recurrentes. Ello es así, porque en conformidad con la normativa anteriormente citada, el Instituto Nacional Electoral tiene facultades para interpretar las normas que aplica en cada caso concreto, en el ejercicio de la facultad sancionadora y de fiscalización con las que también cuenta.*

*Ello implica, desde luego, la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el Instituto tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad; pero **no obliga a dicho órgano a hacerlos saber en forma anticipada a los justiciables, ni a mantenerlos indefinidamente, pues tiene también facultades para cambiar sus propios criterios**, expresando las razones que le lleven a ello.”*

En conclusión, esta autoridad electoral de conformidad con sus facultades y atendiendo a las circunstancias que rodean el incumplimiento de los sujetos obligados respecto de su obligación de registrar en el Sistema Integral de Fiscalización sus operaciones relacionadas con su operación ordinaria en tiempo real, considera necesario imponer sanciones de tipo económico a los partidos políticos de conformidad con los criterios establecidos en párrafos anteriores, sin que ello implique una vulneración a la garantía de audiencia de los sujetos obligados.

*En ese sentido, si bien en la resolución impugnada se emiten razonamientos tendentes a su justificación, y que parte de dicha motivación consistió en señalar que las anteriores determinaciones **no habían logrado crear un efecto disuasorio**, lo cierto es que la autoridad responsable ofreció **argumentos generales** que dejaron de lado la ponderación de las circunstancias fácticas y consideraciones particulares del Partido de las que objetivamente desprendiera razones y motivos para adoptar una individualización distinta de la sanción -comparado con la amonestación pública que en el pasado determinó para similares infracciones impuestas al recurrente-, sino que además se relacionó porcentualmente con el monto involucrado en las operaciones cuyo registro omitió realizar el partido en tiempo real, incrementándolo según el periodo en que se realizara el registro, de inicio (uno por ciento), primer periodo (cinco por ciento) o segundo periodo de revisión (diez por ciento).*

Así, para esta Sala Regional, en la resolución impugnada no se explica, con la necesaria motivación reforzada dada la trascendencia en la esfera jurídica del actor y el incremento en el tipo de sanción para efectos disuasorios -según lo expuesto por la propia responsable-, la valoración de elementos objetivos respecto a las conductas desplegadas por el partido que llevara al Consejo

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

General a justificar que, para el presente ejercicio fiscalizado, debía haber un cambio en los parámetros de sanción de una amonestación pública a una multa.

Esta última vinculada además, con el valor del monto involucrado y no con la conducta desplegada; es decir, una omisión de registro en tiempo real, que con independencia del monto de la operación que involucrara, en el origen, seguía siendo la misma conducta.

Ello, porque incluso el Instituto señaló en el considerando 16.1 de la resolución impugnada que era necesario cambiar el tipo de sanción porque la imposición de una amonestación pública en ejercicios pasados "...no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, que minimicen o inhiban infringir la normatividad...", lo que permite apreciar que su formulación es genérica y no individualizada respecto de las conductas llevadas a cabo previamente por el sujeto sancionado, es decir, el partido y qué actuaciones previas del propio recurrente fueron las que consideró el Consejo General para estimar que en este ejercicio fiscal debía sancionarle distinto a como le sancionaba en ocasiones anteriores a fin de conseguir un efecto disuasorio en las faltas que cometía.

En ese mismo tenor, tampoco ofrece datos objetivos para demostrar cómo los días y etapas dentro del proceso de fiscalización que transcurrieron hasta que se registraron las operaciones en cada caso implicaron una obstaculización que ameritara diferenciar porcentualmente la sanción y que además ésta se relacionara ineludiblemente con el monto de cada operación si la conducta, en cada caso era la misma, es decir, la omisión del registro en tiempo real conforme a lo previsto en los artículos 17 y 38 del Reglamento.

Así, la autoridad responsable tampoco hizo notar por qué se debían de tomar en cuenta los días de desfase efectivamente transcurridos y el monto involucrado para determinar la sanción que impuso a MORENA

*Ello, sin que se pueda estimar que con un señalamiento genérico **sobre la poca disuasión de una amonestación pública en todos los sujetos obligados y no solo del partido que era fiscalizado**, o la mención a la posibilidad reconocida por la jurisdicción electoral -al citar lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de clave SUP-RAP-331/2016 y acumulado⁷ sobre cómo la*

⁷ En este punto es necesario precisar que al resolver dicho recurso [SUP-RAP331/2016] la Sala Superior consideró que la modificación en la sanción impugnada en ese caso [la cual había aumentado en sus porcentajes] "... los porcentajes establecidos en la resolución reclamada, en relación con el monto de las operaciones reportadas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) fuera de plazo, **fueron previsibles** por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.- Lo señalado es así, porque previamente, la autoridad administrativa electoral había establecido criterios para imponer sanciones entre el 3% y 10% del monto involucrado, con motivo de la revisión de los informes de

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el Instituto tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad no le obliga a hacerlos saber en forma anticipada a las personas justiciables, ni a mantenerles indefinidamente, pueda considerarse como argumentación que cumpla con los parámetros de una motivación reforzada al caso, ya que, como se ha dicho, son razonamientos generales que precisaban de una justificación adicional que, por ejemplo, diera cuenta de la actuación histórica del recurrente sobre la conducta **y demostrara si con la sanción de amonestación pública había o no disminuido la conducta sancionada**, además de explicar la vinculación entre el tiempo de demora en el registro de las operaciones y los porcentajes de los montos involucrados en cada caso, con que determinó sancionar al Partido.*

En este punto, no se soslaya que en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-331/2016, la Sala Superior de este Tribunal explicó que la autoridad responsable decidió establecer porcentajes distintos en la imposición de sanciones por operaciones de registro realizadas fuera de plazo reglamentario⁸, y que el aumento progresivo del porcentaje para aplicar en función de periodos en la revisión de los informes, era un elemento racional frente a la fiscalización que se obstaculiza con motivo del incumplimiento de la obligación que tienen los partidos de registrar todas las operaciones contables en tiempo real.

En ese precedente, la Sala Superior sostuvo que los porcentajes establecidos en la resolución reclamada como parámetros de sanción -en relación con el monto de las operaciones reportadas al Sistema fuera de plazo- fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos, ya que los porcentajes cuestionados, se orientaron en función del tiempo de retardo fijado en atención al periodo en que se registró inoportunamente la operación contable.

*No obstante, el precedente en comento no puede relevar a la autoridad responsable de emitir una determinación con un nivel de argumentación y fundamentación reforzadas, ya que, en aquél, caso se trató de registros extemporáneos que **ya estaban siendo sancionados con multas**, esto es,*

precampaña en el procedimiento electoral que se revisaba y, ante la persistencia de la conducta infractora consistente en reportar operaciones al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) en forma extemporánea, fue necesario implementar medidas de mayor efectividad, como la de establecer porcentajes entre el 5% y el 30% del monto de lo reportado extemporáneamente, sobre la base de datos objetivos, como son el menor o mayor retraso y, como consecuencia, la menor o mayor afectación al ejercicio pleno de las facultades de fiscalización de la autoridad.” [lo resaltado es propio]. De donde se advierte que en aquel caso, la sanción impuesta previamente ya era de carácter económico y solamente se estaba ante un aumento en los porcentajes a determinar, lo que no sucede en este caso en que la sanción pasó de una amonestación, a una multa que implica la retención de prerrogativas

⁸ En esa ocasión, se utilizaron indebidamente porcentajes del cinco, quince y treinta por ciento (5%, 15% y 30%) sobre el monto de las operaciones involucradas, para determinar las sanciones a imponer.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

sobre sanciones económicas tasadas con base en distintos porcentajes respecto del incumplimiento del deber del partido entonces obligado.

En cambio, en el presente caso, el Instituto modificó y aumentó la sanción, ya que previamente había emitido consecuencias que no afectaban el patrimonio del sujeto obligado, con una que actualmente sí incide en su esfera patrimonial, al trasladarla de una amonestación a multa, lo que hacía necesario que fundara y motivara de una forma distinta.

Desde esa perspectiva, es válido establecer que en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-331/2016 y acumulados, se analizó la variación de un criterio sancionatorio en la que el Consejo General, lejos de modificar la sanción a imponer -multa, únicamente consideró incrementar el porcentaje sobre el monto involucrado de las operaciones registradas extemporáneamente.

*Además, en esa misma resolución -SUP-RAP-331/2016 y acumulados- la Sala Superior señaló que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción, no es irrestricto, ya que está condicionada a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares de la persona infractora, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de **equidad, proporcionalidad y legalidad**, a efecto de que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir de volver a incurrir en una conducta similar.*

En ese sentido, se estima que el Consejo General, al modificar criterios sancionatorios, debe actuar con mesura y, en consecuencia, debe justificar y racionalizar los criterios seguidos en cada caso concreto, aspectos que, como se ha señalado, no aconteció en el caso que se analiza.

*Ello, pues la responsable no justificó (no fundó ni motivó) **adecuadamente** conforme a las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular, el por qué consideró que debía mutarse a la individualización de la sanción como multa que tiene incidencia o afectación de naturaleza económica para el sujeto obligado, en vez de la amonestación pública que aplicaba previamente como una corrección como prevención especial en la que solo se advierte públicamente al sujeto obligado que se abstenga de hacer la conducta reprochable por la norma.*

Así, es de destacar que si bien los órganos del Estado, dentro de su esfera de atribuciones y competencias tienen la capacidad de modificar sus actos o regulaciones, cuando las necesidades y conveniencias así lo requieren, máxime que no puede pasarse por alto que el derecho, al igual que la sociedad, evolucionan; nociones que para esta Sala Regional claramente permiten

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

desprender que el Instituto puede modificar sus criterios sancionatorios dentro del margen que la legislación electoral y fiscal le permiten al tenor de las circunstancias específicas de cada caso concreto.

No obstante la conclusión a que se arriba, cabe destacar que, contrario a lo manifestado por el actor, en el caso concreto, la autoridad responsable no vulneró el principio de tipicidad, sino que detectando la conducta infractora correspondiente, al momento de individualizar las sanciones que impondría incumplió con el deber de una motivación reforzada.

Esto se explica porque la conducta objeto de las sanciones bajo estudio sí tiene sustento legal.

Al respecto, es importante considerar que para acreditar que se ha incumplido con una obligación o se ha vulnerado una prohibición, es necesario describir en forma clara y unívoca cuál es la conducta concreta que actualiza el denominado tipo, se deben citar las normas y exponer las consideraciones en las que se sustente la conclusión, y debe existir adecuación entre éstas y los preceptos legales aplicables, a fin de demostrar que el caso actualiza el supuesto previsto en la norma.

Lo anterior involucra el principio de legalidad que busca garantizar la seguridad jurídica de las personas, al permitirles prever las consecuencias de sus actos y evitar la arbitrariedad de la autoridad al sancionarlas.

Ahora bien, del artículo 14 de la Constitución deriva el principio de que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate.

De ahí la importancia que se asigna en la dogmática al elemento del delito o hecho sancionador llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Conforme a lo narrado, en la materia sancionadora electoral, como se ha visto, también rige el principio de legalidad, el cual exige que la conducta, como condición de la sanción, se contenga en una predeterminación definida, para que ésta sea individualizable de forma precisa, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo “nullum crimen sine lege, nullum poena sine praevia lege”⁹, y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las sanciones previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas por analogía o por mayoría de razón, respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

Sin embargo, el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez, debido a la cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del derecho público¹⁰.

El principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos:

- 1. Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de las personas sujetas de derecho en materia electoral.*
- 2. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.*
- 3. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a quienes sean personas sujetas de derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o **por haber incumplido una obligación.***

Los elementos referidos, en conjunto, contienen el denominado “tipo” en materia sancionadora electoral, respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones), se actualice el denominado tipo.

También deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción, y la

⁹ Que puede traducirse a la idea de “ningún delito, ninguna pena sin ley previa”.

¹⁰ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver, entre otros, los recursos de apelación SUP-RAP-133/2021 y acumulados y SUP-RAP-210/2017.

descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a las personas infractoras¹¹.

A partir de lo expuesto, en el caso concreto, contrario a lo establecido por el recurrente en su escrito de demanda, no se advierte una violación al principio de tipicidad porque la falta o conducta señalada como infractora en cada caso versó sobre el incumplimiento de realizar el registro contable de distintas operaciones en tiempo real, lo cual, además a diferencia de lo planteado por el promovente, sí puede obstaculizar la función fiscalizadora del Instituto, en tanto que impide el conocimiento oportuno de los gastos erogados por los sujetos obligados, así como el seguimiento de su comprobación veraz y oportuna.

Sin embargo, aún de estimarse actualizada la obstaculización de mérito, lo cierto es que en la resolución impugnada no se motivó adecuadamente la individualización de la sanción, pues conviene recordar que, como se estableció al inicio del presente estudio, es en donde se centró tanto el reclamo del actor como, consecuentemente, la detección del cumplimiento deficiente al principio de legalidad, de ahí que no obstante esta precisión sobre la tipicidad en materia administrativa sancionadora, en el caso, se vuelve innecesario el estudio individualizado del resto de los motivos de disenso del recurrente respecto a las conclusiones en análisis en tanto ha alcanzado su pretensión.

*Esto es así, toda vez que se han estimado esencialmente fundados los motivos de disenso del partido y en consecuencia **se revoca parcialmente la resolución impugnada** por lo que hace a las conclusiones **7.8-C40-MORENA-CM** (Ciudad de México), **7.13-C43-MORENA-GR** y **7.13-C44-MORENA-GR** (Guerrero) **7.18-C25-MORENA-MO** (Morelos), **7.22-C21-MORENA-PB** (Puebla), **7.30-C34-MORENA-TL** y **7.30-C35-MORENA-TL** (Tlaxcala), para los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.*

(...)

B. Sanciones por entidad federativa

Enseguida, como se estableció en la metodología de estudio correspondiente, se analizarán las conclusiones combatidas respecto a cada entidad federativa donde ejerce jurisdicción esta Sala Regional.

1. Ciudad de México.

¹¹ Véase la jurisprudencia 7/2005 de la Sala Superior, de rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral, páginas 276 a 278.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

(...)

En el caso de los agravios hechos valer respecto a la Ciudad de México, el actor se duele -además de lo analizado de manera común en todas las entidades federativas, y lo que resulta materia de estudio de la Sala Superior- de las siguientes conclusiones:

(...)

No.	Conclusión	Monto involucrado
7.8-C5-MORENA-CM	<i>El sujeto obligado omitió reportar gastos por concepto de adquisición de propaganda utilitaria en los informes de campaña, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en la Ciudad de México, por un importe de \$539,980.00 (quinientos treinta y nueve mil novecientos ochenta pesos)</i>	<i>\$539,980.00 (quinientos treinta y nueve mil novecientos ochenta pesos)</i>

- Agravios

El partido señala inicialmente las comunicaciones que tuvo con la autoridad responsable en las etapas de detección de errores y omisiones, para enseguida dolerse de la sanción impuesta, de conformidad con lo siguiente:

- *Se vulneraron en su contra los principios de legalidad, exhaustividad, y proporcionalidad de la sanción, así como el principio de tipicidad porque la autoridad responsable pasó por alto los argumentos esgrimidos por el partido, sin pronunciarse sobre ellos y concluyó unilateralmente que el registro de cubrebocas debía haber sido realizado en los gastos correspondientes al periodo de campaña y no dentro del gasto ordinario.*
- *El recurrente afirma, no obstante, que el Consejo General no valoró:*
 1. *Que los cubrebocas objeto de la conducta observada sí fueron debidamente registrados en la contabilidad de ordinario, por lo que no se trató de una omisión de reporte.*
 2. *Que en contexto de la enfermedad conocida como COVID-19 el gasto en comento fue sumamente necesario, denominando incluso el concepto como "insumos por contingencia".*
 3. *Que la factura reportada y registrada y la operación atinente fue realizada durante el periodo ordinario y no durante campaña.*
 4. *Que los cubrebocas no beneficiaron una candidatura en particular, sino que contienen el logo de MORENA, lo que no se encuentra prohibido y no es suficiente para atribuirlos a campaña, ni desvirtuar su carácter genérico.*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- *Para el partido, la autoridad responsable realizó una inferencia sin fundamento ni pruebas por el solo hallazgo de una bolsa con algunos cubrebocas y, sin embargo, de manera general establece que la totalidad de los bienes que amparan la factura reportada en el gasto ordinario debía haber sido reportada en los gastos de campaña, determinando unilateralmente la existencia de un presunto beneficio a una sola candidata, basando esta decisión solo en dos elementos:*
 - a) *La presunta confesión del partido en el sentido que el gasto fue reconocido como de campaña, lo cual afirma es falso "...pues en modo alguno lo acredita, faltando a su deber de ser exhaustiva... Además de lo anterior, el dicho equívoco de un sujeto obligado en modo alguno le releva a la autoridad de sustentar sus afirmaciones y acreditarlo fehacientemente, lo cual en la especie no sucedió."*
 - b) *En la existencia de tres actas de verificación, durante campaña, que dan cuenta en ese momento de la existencia de cubrebocas en lugares asociados con candidaturas que se encontraban en campaña.*
- *Para el actor, las actas levantadas por el personal del Instituto solo dieron cuenta de una cantidad minúscula y circunstancial de cubrebocas encontrados durante campaña, lo que no podía ser suficiente para desvirtuar la presunción y acreditación del debido reporte por el partido, es decir, el hecho de su registro como gasto ordinario.*
- *Considera que la autoridad responsable se excedió en sus facultades al determinar que los cubrebocas solo por tener el logo del partido -y sin mayor motivación expresada en la resolución impugnada-, debían contar en beneficio de una candidatura en particular, sin señalar por qué sucedía así.*
- *Además, señala que se le dejó en estado de indefensión pues sí realizó manifestaciones en el sentido de que se trató de gasto ordinario, que fue debidamente registrado y comprobado, que no benefició a una campaña y que se presentaron los kárdex correspondientes y notas de entrada y salidas del almacén, argumentos que no fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable.*
- *Finalmente señala que resulta desproporcionado que por la existencia de 753 (setecientos cincuenta y tres) cubrebocas encontrados durante el periodo de campaña, se le imponga una sanción por \$809,970.00 (ochocientos nueve mil novecientos setenta pesos) con la orden de sumar dicha cantidad total al tope de gastos de campaña.*

- Respuesta

Para esta Sala Regional, los motivos de disenso en que el actor expresa que la autoridad responsable le dejó en estado de indefensión al resultar **esencialmente fundados** y suficientes para revocar parcialmente la resolución impugnada, conforme a lo que enseguida se explica:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Dado el planteamiento del actor es necesario referir el primer oficio de observaciones en que la UTF hizo de conocimiento al partido, por lo que hace a la presente conclusión, lo siguiente:

9. De la revisión a la documentación presentada en el SIF, se observó el registro de una póliza, de gastos realizados en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en la Ciudad de México, por lo que debieron reportarse en los Informes de Campaña respectivos; como se muestra a continuación:

Subcuenta	Referencia contable	Datos del comprobante			Importe	
		Número	Fecha	Proveedor		
Insumos sanitarios por contingencia	PN-EG-86/08/21	A40	10-03-21	Laboratorios FOTEI, S.A. de C.V.	50,000 cubre bocas reusable y lavable confeccionado en tres telas ajustado a la forma de la cara con elástico ajustable a las orejas. Tela exterior, 100% poliéster repelente a líquidos, tela intermedia polipropileno y tela interior. Microfibra 100% poliéster con tratamiento tipo dry fit lo que da mayor transpirabilidad y secado de humedad. Lleva un estampado de morena al frente izquierdo	\$539,980.00

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- *Las aclaraciones que a su derecho convenga.*

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la LGPP y 127, del RF.

En respuesta a lo anterior, el partido señaló:

RESPUESTA DEL PARTIDO

Respecto a este punto y con la finalidad de atender la observación hecha por la autoridad fiscalizadora, se anexa el papel de trabajo (formato Excel) en el que consoliden correctamente el traspaso de los saldos del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 a la contabilidad de la operación ordinaria del ejercicio 2021., por lo que se solicita dar por solventado este requerimiento.

Por su parte en el segundo oficio de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora, precisó lo siguiente:

7. Del análisis a la respuesta presentada y de la documentación que obra en el SIF, se corroboró que el sujeto obligado omitió reportar la factura señalada en el cuadro que antecede en los informes de campaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021; al respecto, conviene señalar

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 9 de agosto de 2017 emitió la jurisprudencia 4/2017, la cual establece con toda claridad:

...

FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.

De lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, 191, numeral 1, incisos c) y g), 243, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 51, 76, 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos; 192 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; 26, numerales 2 y 3; 34, numeral 3; y 30, párrafo primero, fracción IV del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, se desprende que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes presentados por los sujetos obligados de conformidad con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, se concluye que cuando en los informes rendidos por dichos sujetos se advierta la existencia de gastos o ingresos que debieron reportarse en un informe distinto al que se revisa, dicha autoridad, en cumplimiento de sus obligaciones, cuenta con la facultad para imponer, en su caso, las sanciones que estime conducentes, pues considerar lo contrario implicaría permitir a los sujetos obligados omitir reportar gastos o ingresos en los informes en los que deban rendirlos, con la intención de impedir u obstaculizar el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.

...

En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2 de la LGIPE, y 192 del RF, el gasto por concepto de propaganda utilitaria se acumulará al tope de gastos de campaña, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, como se detalla en el Anexo 3.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- *Las aclaraciones que a su derecho convenga.*

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la LGPP y 127, del RF.

En atención a dicha comunicación, el partido respondió:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

RESPUESTA DEL PARTIDO

Respecto a este punto y con la finalidad de atender la observación hecha por la autoridad fiscalizadora, kárdex, notas de entrada y salida de almacén, es oportuno aclarar que fueron utilizados para el personal del comité en las diferentes Alcaldías de la Ciudad de México, así como, mencionar que los cubrebocas solo contienen el nombre del partido, dice "Morena" que corresponde a propaganda genérica y no fueron utilizado en la campaña.

Aunado a lo anterior es oportuno mencionar con base al acuerdo INE/CG518/2020. *PRIMERO. Se aprueban las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña para el Proceso Electoral Federal y Locales Concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, como sigue:*

En el artículo 6, dice:

"Los gastos por concepto de artículos que sirven para evitar contagios o detección de Coronavirus (COVID-19) como pueden ser cubrebocas y/o cualquier otro artículo, cuando no se trate de propaganda electoral, caretas, guantes, gel antibacterial y otros que sirvan de protección para prevenir los contagios por este virus, no pueden ser considerados como propaganda utilitaria, ni distribuirse entre la ciudadanía. Asimismo, los gastos que realicen en dichos insumos en beneficio de la salud de la ciudadanía y su personal para el periodo de obtención de apoyo ciudadano, si bien deberán ser reportados en tiempo y forma y serán investigados en materia de fiscalización, no serán acumuladas a sus topes de gastos."

En relación a lo antes señalado y reiterar a esta autoridad dichos utilitarios no corresponde a propaganda que beneficie a un candidato o campaña electoral, así mismo se aclara que no contiene la leyenda, emblema que motiven al voto, por lo que se solicita dar por solventado este requerimiento.

Se anexa a la póliza PN-EG-86/08/21 que se menciona en el cuadro antecede, kárdex, notas de entrada y salida de almacén.

Nombre de los archivos:

- ✓ 7. KARDEX_LABORATORIO FOTEI_A184
- ✓ 7. NOTA DE ENTRDA_LABORATORIO FOTEI_A184
- ✓ 7. NOTA DE SALIDA_LABORATORIO FOTEI_A184



Finalmente, en el Dictamen consolidado se razonó respecto a esta conclusión que:

No atendida

La respuesta proporcionada se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando el sujeto obligado manifestó que los cubrebocas objeto de la presente observación fueron utilizados por el personal de las diferentes demarcaciones territoriales, y que únicamente contiene el logotipo del partido "MORENA", que corresponde a propaganda genérica y que no fue utilizado en el periodo de campaña; al respecto conviene señalar que el sujeto obligado mediante escrito CEN/SF/0308/2022 consideró que los gastos señalados, fueron utilizados durante el proceso de campaña. Aunado a lo anterior, es importante señalar que cubrebocas en comento, fueron utilizados durante el periodo de campaña correspondiente al pasado Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México; como se muestra a continuación:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeiFiles/PDF/Visitas/2021/ABRIL/16/LOCAL/CIUDAD DE MÉXICO/62575_62575.pdf

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeiFiles/PDF/Visitas/2021/MAYO/27/LOCAL/CIUDAD DE MÉXICO/188620_240432.pdf

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeiFiles/PDF/Visitas/2021/MAYO/28/AMBOS/MORENA/CIUDAD DEMÉXICO/190390_242202.pdf

*Como puede advertirse, se constató que el sujeto obligado omitió reportar en los informes de campaña respectivos, la factura número A40 expedida por Laboratorios FOTEL, S.A. de C.V., por concepto de la elaboración de cubrebocas de tela con el logotipo “MORENA” por **\$539,980.00**.*

*En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2 de la LGIPE, y 192 del RF, el gasto por concepto de la elaboración de propaganda utilitaria se acumulará al tope de gastos de campaña, de la candidata beneficiada, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, como se detalla en el **Anexo 2-MORENA-CM**, del presente Dictamen.*

En vista de lo anterior, del seguimiento originado en la conducta detectada puede advertirse, por un lado, que mediante escrito identificado con la clave CEN/SF/0308/2022 el partido respondió al primer oficio de errores y omisiones y dicha respuesta, desde la perspectiva de la autoridad responsable, encerró el reconocimiento de la conducta que se le atribuía pues señaló que anexaba para solventar la observación “el papel de trabajo (formato Excel) en el que consoliden correctamente el traspaso de los saldos del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 a la contabilidad de la operación ordinaria del ejercicio 2021”.

No obstante, cuando la autoridad fiscalizadora estableció que no podía tenerse por atendida la observación, lo hizo a partir de la jurisprudencia 4/2017 de la Sala Superior de la que explicó se establecía que el Consejo General está facultado para sancionar irregularidades detectadas en un informe distinto al fiscalizado y que consecuentemente el gasto por concepto de propaganda utilitaria se acumularía al tope de gastos de campaña del proceso local ordinario.

Es con el segundo escrito de respuesta del partido que éste ofrece elementos argumentales y probatorios encaminados a demostrar que, de hecho, el gasto detectado no correspondía a alguno ejercido respecto del proceso electivo ni era atribuible a una candidatura, así como se advierte de su respuesta previamente citada, agregó también que acompañaba la documentación soporte de sus aseveraciones.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*No obstante, en la conclusión del dictamen consolidado no se advierte pronunciamiento alguno en que se explique al recurrente por qué con su respuesta al segundo oficio de errores y omisiones no se subsanó la conducta detectada, sino que se refirió someramente la defensa hecha por el actor, se enfatizó que en su primera respuesta había considerado los gastos como utilizados durante la campaña y **se citaron tres actas de verificación con que sustentó la conclusión sobre que los cubrebocas objeto del gasto detectado fueron utilizados durante la campaña correspondiente.***

Ahora bien, a juicio de esta Sala Regional, ello no basta para tener por colmado el principio de legalidad en el caso que nos ocupa pues, como se ha señalado en párrafos previos, se cumple con la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo del fallo o resolución se expresen las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y se señala con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que se adopta.

Sin embargo, como se aprecia en el presente caso ello no se ve colmado, sobre todo tomando en consideración la naturaleza compleja del procedimiento de fiscalización, así como las garantías que deben observarse en el mismo, tal como la de audiencia que se ve trastocada cuando se deja al partido en estado de indefensión al no establecer de manera clara el valor y alcance de las probanzas que acompañó a su escrito de respuesta al segundo oficio de errores y omisiones y se descarta, sin mayor argumentación, que con ello se pudiera tener por subsanada la observación atinente.

Al respecto, debe recordarse también que el principio de exhaustividad -que el partido aduce tampoco fue observado por el Consejo General-, impone el deber de agotar cuidadosamente en la determinación de que se trate, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la controversia, en apoyo de sus pretensiones.

*Si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, **y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso,** como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

recabadas en ese nuevo proceso impugnativo¹², principio que esta autoridad federal advierte no fue debidamente observado en la emisión de la resolución impugnada.

Ello porque, por un lado, la autoridad responsable dio un peso decididamente mayor a lo contestado en la primera respuesta del partido, sin valorarlo a la luz de lo que posteriormente informó en una segunda etapa que está también contemplada en el sistema de fiscalización, precisamente para atender a errores y omisiones en que se pudiera incurrir.

*Máxime que, de las actas de verificación que como probanzas fueron invocadas en el dictamen consolidado -las que **no fueron hechas del conocimiento del Partido** en los oficios de errores y omisiones- para demostrar que se trató de un gasto que debió reportarse en un ejercicio distinto -el de campaña del proceso electoral local- se aprecia, dentro del material gráfico adjunto, no solo las imágenes de los cubrebocas sino de algunas personas que a la postre serían candidatas del partido a algún cargo de elección popular, sin que del anexo que refirió la Unidad Técnica como del propio dictamen consolidado pueda observarse tampoco cuál fue el fundamento y motivo que le llevó a concluir a qué campaña se agregaría el gasto fiscalizado.*

En ese orden de ideas, se destaca entonces que en efecto se trastocó la esfera jurídica del actor pues para observar los principios de legalidad y exhaustividad, la autoridad fiscalizadora debe dar la oportunidad al sujeto obligado para que aclare rectifique y aporte elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido, siempre que sean formuladas claramente a fin de que el instituto político esté en condiciones de subsanar o aclarar la posible irregularidad, y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción que se le pudiera imponer, lo que según se ha descrito, no aconteció en el caso concreto.

*Por todo lo anterior es que, los agravios del actor se consideran **fundados** y consecuentemente lo conducente es **revocar parcialmente la resolución impugnada**, por lo que hace a la presente conclusión, para los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente de esta sentencia.*

(...)

QUINTA. Efectos.

¹² Véase la jurisprudencia 12/2001 emitida por la Sala Superior y que lleva por rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Consultable en Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 346 y 347.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

1. Toda vez que se consideró fundado el agravio concerniente a las conclusiones relacionadas con la omisión del registro de operaciones en tiempo real, **se revoca parcialmente la resolución impugnada** por lo que hace a las conclusiones **7.8-C40-MORENA-CM (Ciudad de México), 7.13-C43-MORENA-GR y 7.13-C44-MORENA-GR (Guerrero) 7.18-C25-MORENA-MO (Morelos), 7.22-C21-MORENA-PB (Puebla), 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL (Tlaxcala)**, para que el Consejo General emita una nueva resolución, en la que individualice nuevamente la sanción que en cada caso corresponda, tomando en consideración en su caso la sanción (amonestación) que había determinado en sus actuaciones de los ejercicios fiscalizados previamente, o bien, en caso de que considere que en esta ocasión para la individualización resulta aplicable una sanción distinta deberá atender a los parámetros delineados en esta resolución por cuanto hace a la motivación reforzada la que en cualquier caso no podrá ser mayor a la impuesta en la resolución impugnada, en observancia al principio de no reformar -modificar- en perjuicio del recurrente (non reformatio in pejus).
2. Toda vez que se consideró fundado el agravio concerniente a la conclusión **7.8-C5-MORENA-CM**, esta Sala Regional estima procedente reponer el procedimiento -notifique al partido los videos que sirvieron de apoyo a la conclusión a la que llegó (como si se tratase del segundo oficio de errores y omisiones)-, una vez recibida la respuesta que en su caso dé MORENA a efecto de que la autoridad electoral revise y valore de manera exhaustiva los argumentos y elementos de prueba relacionados con dicha falta presentados en su momento por el partido y, con base en ellos, emita un nuevo dictamen al respecto; con el nuevo dictamen que emita la UTF el Consejo General deberá emitir una nueva resolución, en la que determine si la falta atribuida al actor fue subsanada.

Además, en caso de estimar, de manera fundada y motivada, que la observación de mérito no fue atendida y que subsiste la determinación de que el gasto detectado corresponde a algún ejercicio de campaña y no al ordinario 2021 (dos mil veintiuno), el Instituto deberá abrir el procedimiento sancionador oficioso correspondiente y deberá ordenar su inicio conforme a lo previsto en el capítulo correspondiente del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

(...)"

4. Capacidad económica. De conformidad con lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad electoral para la individualización de sanciones deberá tomar en cuenta

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, considerando entre ellas, las condiciones socio económicas del ente infractor.

Ahora bien, debe establecerse que los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local sujetos al procedimiento de fiscalización, cuentan con capacidad económica suficiente para cumplir con las sanciones que, en su caso, fueran impuestas toda vez que les fueron asignados recursos a través de los distintos Organismos Públicos Locales Electorales, derivado del financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2023. Lo anterior, sin perjuicio del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-407/2016, en el sentido de considerar la capacidad económica a nivel nacional en caso de que los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local no contaran con los recursos suficientes para afrontar las sanciones correspondientes, circunstancia que no se actualiza en ninguno de los estados. Así, los montos de financiamiento son los siguientes:

Entidad	Acuerdo de Financiamiento 2023	Financiamiento público actividades ordinarias permanentes.
Ciudad de México	IECM/ACU-CG-001/2023	\$166,878,753.36
Guerrero	002/SE/13-01-2023	\$55,403,857
Morelos	IMPEPAC/CEE/OO8/2023	\$22,177,320.70
Puebla	CG/AC-005/2023	\$86,706,209.78
Tlaxcala	ITE-CG 01/2023	\$15,855,683.00

Asimismo, no pasa desapercibido para este Consejo General el hecho que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de manera estática dado que es evidente que van evolucionando conforme a las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, el partido político cuenta con saldos pendientes por pagar, relativos a sanciones, conforme a lo que a continuación se indica:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Entidad	Resolución de la Autoridad	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de mayo de 2023	Monto por saldar
Ciudad de México	IECM/RS-CG-11/2022	\$5,491.85	\$0	\$5,491.85
	IECM/RS/09/2022	\$4,224.50	\$0	\$4,224.50
	INE/CG606/2022	\$18,481,416.18	\$18,481,416.18	\$0
	INE/CG1439/2021	\$249,270.44	\$249,270.44	\$0
	INE/CG382/2022	\$62,658.56	\$62,658.56	\$0
	IN/CG113/2022	\$4,964,229.59	\$2,066,498.98	\$2,897,730.61
	INE/CG606/2022	\$6,106,201.67	\$0	\$6,106,201.67
	INE/CG736/2022	\$9,183,518.02	\$0	\$9,183,518.02
Guerrero	INE/CG1266/2021	\$3,000.00	\$0	\$3,000.00
	INE/CG1296/2021	\$24,332.16	\$0	\$24,332.16
	INE/CG1352/2021	\$5,064,508.17	\$3,800,699.49	\$1,263,808.68
Morelos ¹³	INE/CG606/2022	\$3,475.20	\$3,475.20	\$0
	INE/CG736/2022	\$1,271,723.91	\$0	\$1,271,723.91
Puebla	INE/CG736/2022	\$3,456,443.71	\$3,456,443.71	\$0
Tlaxcala	INE/CG113/2022 e ITE-CG 66/2022	\$2,027,146.21	\$1,957,326.89	\$69,819.32

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza de que el partido político cuenta con la capacidad económica suficiente con la cual puedan hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérseles en el presente acuerdo.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes del partido político, pues aun cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Jurisprudencia 10/2018 cuyo rubro señala MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN, mediante la cual estableció

¹³ Montos de deducciones realizadas al mes de abril 2023.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

que en atención al principio de legalidad que rige en los procedimientos Sancionadores, el Instituto Nacional Electoral, al imponer una multa, debe tomar en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción, ya que se parte de un valor predeterminado en la época de la comisión del ilícito.

En ese contexto, para la imposición de las sanciones respectivas, será aplicable el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA's) vigente a partir del uno de febrero de dos mil veintiuno y publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha ocho de enero de la misma anualidad, que asciende a \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.), lo anterior, en virtud de la temporalidad en la cual se desarrolló el ejercicio sujeto a fiscalización.

5. Efectos de la sentencia. Que de la lectura de la sentencia **SCM-RAP-28/2022**, se advierte que respecto de las conclusiones **7.8-C5-MORENA-CM**, **7.8-C40-MORENA-CM**; **7.13-C43-MORENA-GR**, **7.13-C44-MORENA-GR**; **7.18-C25-MORENA-MO**; **7.22-C21-MORENA-PB**, **7.30-C34-MORENA-TL** y **7.30-C35-MORENA-TL**, la Sala Ciudad de México determinó que lo procedente conforme a Derecho era modificar la resolución impugnada a efecto de que, respecto de la conclusión 7.8-C5-MORENA-CM, se repusiera el procedimiento, otorgando una nueva garantía de audiencia respecto del segundo oficio de errores y omisiones, así como se realice una revisión y valoración exhaustiva de los argumentos y elementos de prueba aportados. Asimismo, respecto de las conclusiones restantes, esta autoridad electoral deberá fundar y motivar de manera óptima el criterio y/o individualización de la sanción, y en su caso, realice una nueva determinación sobre las sanciones a imponer a Morena.

6. Alcances del cumplimiento. Para dar cumplimiento a la determinación de la Sala Ciudad de México en la sentencia SCM-RAP-28/2022, esta autoridad electoral procedió a acatar en los términos ordenados en la referida sentencia, de acuerdo a lo siguiente:

Sentencia	Efectos	Acatamiento
ÚNICO. Se revoca parcialmente la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, en los términos y para	Se modifica el Dictamen Consolidado INE/CG729/2022 , así como la Resolución INE/CG736/2023 , por cuanto hace a la conclusión 7.8-C5-MORENA-CM , a efecto de reponer el procedimiento, otorgando una nueva garantía de audiencia respecto del segundo oficio de errores y omisiones, así	En términos de lo mandatado por la Sala Ciudad de México: Respecto a la conclusión 7.8-C5-MORENA-CM , se repuso el procedimiento, se notificó al partido Morena, el oficio de errores y

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
los efectos previstos en la parte final de esta sentencia.	<p>como se realice una revisión y valoración exhaustiva de los argumentos y elementos de prueba aportados por el sujeto obligado.</p> <p>Adicionalmente, en caso de que esta autoridad estime que subsiste la falta determinada, el Instituto deberá ordenar el inicio de un procedimiento sancionador oficioso, conforme a lo previsto en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.</p> <p>Asimismo, se revoca parcialmente la Resolución INE/CG736/2022, por lo que hace a las conclusiones 7.8-C40-MORENA-CM; 7.13-C43-MORENA-GR; 7.13-C44-MORENA-GR; 7.18-C25-MORENA-MO; 7.22-C21-MORENA-PB, 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL, a efecto de que esta autoridad electoral elabore un análisis en el que justifique debida y satisfactoriamente las razones de hecho y de Derecho en las que base la determinación de si es o no viable tomar en consideración la temporalidad aludida y el monto involucrado en el criterio de la sanción derivada de la omisión de registrar operaciones en tiempo real.</p>	<p>omisiones, se llevó a cabo la confronta correspondiente y se elaboró un nuevo Dictamen Consolidado en el cual se realizó el análisis correspondiente, determinando el inicio de un procedimiento oficioso.</p> <p>Respecto a las conclusiones 7.8-C40-MORENA-CM; 7.13-C43-MORENA-GR, 7.13-C44-MORENA-GR; 7.18-C25-MORENA-MO; 7.22-C21-MORENA-PB, 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL, se fortaleció el sustento normativo y fáctico que vincula la temporalidad de desfase en el registro de las operaciones, la afectación a la facultad de verificación de manera oportuna e integral, así como respecto de la validez de tomar en consideración el monto involucrado en el criterio y/o individualización de la sanción relativa a la omisión de registrar operaciones en tiempo real.</p>

7. La Sala Ciudad de México determinó modificar el Dictamen Consolidado **INE/CG729/2022** en lo tocante a las conclusiones **7.8-C5-MORENA-CM, 7.8-C40-MORENA-CM; 7.13-C43-MORENA-GR, 7.13-C44-MORENA-GR; 7.18-C25-MORENA-MO; 7.22-C21-MORENA-PB, 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL**, a efecto de elaborar un análisis en el que se considere la reposición del procedimiento, la nueva garantía de audiencia otorgada al partido Morena respecto del segundo oficio de errores y omisiones, así como la realización del análisis correspondiente, en este sentido, este Consejo General realiza la modificación al Dictamen **INE/CG729/2022**, el cual se adjunta al presente acuerdo¹⁴, con los anexos¹⁵ correspondientes, y formando parte de la motivación y fundamentación¹⁶.

¹⁴ Archivo Word identificado como Dictamen MORENA acat. CM

¹⁵ Dos archivos en formato PDF identificados como Confronta MORENA acatamiento y Respuesta, un archivo en Excel denominado Anexo 1-MORENA acatamiento, así como dos carpetas de nombres Actas y Oficio EyO 2563_2023.

¹⁶ El SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de

8. Modificación de la resolución. La Sala Toluca determinó modificar la resolución **INE/CG736/2022**, en los considerandos siguientes:

- **18.2.7**, inciso **i)**, conclusión **7.8-C40-MORENA-CM**.
- **18.2.12**, inciso **o)**, conclusiones **7.13-C43-MORENA-GR**, e **7.13-C44-MORENA-GR**.
- **18.2.17**, inciso **g)** conclusiones **7.18-C25-MORENA-MO**.
- **18.2.21**, inciso **f)** conclusión **7.22-C21-MORENA-PB**.
- **18.2.29**, inciso **i)** conclusión **7.30-C34-MORENA-TL** y **7.30-C35-MORENA-TL**

Para quedar en los términos siguientes:

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO MORENA, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL VEINTIUNO

(...)

18.2 RECURSO LOCAL

(...)

18.2.7 Comité Ejecutivo Estatal de Ciudad de México.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Ejecutivo Estatal de Ciudad de México del Partido Morena, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo a las actividades ordinarias del Comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado, [...] es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...].”

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político son las siguientes:

(...)

b) 1 Procedimiento Oficioso: Conclusión 7.8-C5-MORENA-CM. (en acatamiento a lo ordenado en el SCM-RAP-28/2022).

(...)

i) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.8-C40-MORENA-CM.

(...)

A continuación, se desarrollan los apartados en comento:

(...)

b) En el capítulo de conclusiones finales de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció el siguiente procedimiento oficioso. Lo anterior, respecto de la conclusión **7.8-C5-MORENA-CM.**

Segunda Vuelta

Observación

Oficio Núm. INE/UTF/DA/2563/2023

Fecha de notificación: 24 de febrero de 2023

Materiales y suministros

De la revisión a la documentación presentada en el SIF, se observó el registro de una póliza, de gastos realizados en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, por lo que debieron reportarse en los Informes de Campaña respectivos, como se muestra a continuación:

Subcuenta	Referencia contable	Datos del comprobante				
		Número	Fecha	Proveedor	Concepto	Importe
Insumos sanitarios por	PN-EG-86/08/21	A40	10-03-21	Laboratorio s FOTEI, S.A. de C.V.	50,000 cubre bocas reusable y lavable confeccionado en tres telas ajustado a la forma de la cara con elástico ajustable a las	\$539,980.00

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Subcuenta	Referencia contable	Datos del comprobante				
		Número	Fecha	Proveedor	Concepto	Importe
contingencia					orejas. Tela exterior, 100% poliéster repelente a líquidos, tela intermedia polipropileno y tela interior. Microfibra 100% poliéster con tratamiento tipo dry fit lo que da mayor transpirabilidad y secado de humedad. Lleva un estampado de morena al frente izquierdo	

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio Núm. INE/UTF/DA/16052/2022 notificado el 16 de agosto del 2022, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.

Con escrito de respuesta número CEN/SF/0308/2022 de fecha 03 de septiembre 2022, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Respecto a este punto y con la finalidad de atender la observación hecha por la autoridad fiscalizadora, se anexa el papel de trabajo (formato Excel) en el que consoliden correctamente el traspaso de los saldos del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 a la contabilidad de la operación ordinaria del ejercicio 2021., por lo que se solicita dar por solventado este requerimiento.”

Del análisis a la respuesta presentada y de la documentación que obra en el SIF, se corroboró que el sujeto obligado omitió reportar la factura señalada en el cuadro que antecede en los informes de campaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021; al respecto, conviene señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 9 de agosto de 2017 emitió la jurisprudencia 4/2017, la cual establece con toda claridad:

Jurisprudencia 4/2017

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México

vs.

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca

FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO

De lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 190, 191, numeral 1, incisos c) y g), 243, numeral 2, inciso a) de la Ley

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 51, 76, 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos; 192 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; 26, numerales 2 y 3; 34, numeral 3; y 30, párrafo primero, fracción IV del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, se desprende que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está facultado para llevar a cabo la revisión de la totalidad de ingresos y gastos reportados en los informes presentados por los sujetos obligados de conformidad con los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, se concluye que cuando en los informes rendidos por dichos sujetos se advierta la existencia de gastos o ingresos que debieron reportarse **en un informe distinto al que se revisa, dicha autoridad, en cumplimiento de sus obligaciones, cuenta con la facultad para imponer, en su caso, las sanciones que estime conducentes**, pues considerar lo contrario implicaría permitir a los sujetos obligados omitir reportar gastos o ingresos en los informes en los que deban rendirlos, con la intención de impedir u obstaculizar el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.*

Sexta Época:

Contradicción de criterios. [SUP-CDC-5/2017](#).—Entre los sustentados por las Salas Regionales correspondientes a la Cuarta y Quinta Circunscripción Plurinominal, con sedes en la Ciudad de México y Toluca, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—9 de agosto de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Secretario: Luis Rodrigo Sánchez Gracia.

*En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2 de la LGIPE, y 192 del RF, el gasto por concepto de propaganda utilitaria se acumulará al tope de gastos de campaña, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, como se detalla en el **Anexo 3** del oficio INE/UTF/DA/16052/2022.*

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio Núm. INE/UTF/DA/16989/2022 notificado el 21 de septiembre del 2022, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.

Con escrito de respuesta número CEN/SF/0415/2022 de fecha 28 de septiembre 2022, el sujeto obligado manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Respecto a este punto y con la finalidad de atender la observación hecha por la autoridad fiscalizadora, kárdex, notas de entrada y salida de almacén, es oportuno aclarar que fueron utilizados para el personal del comité en las diferentes Alcaldías de la Ciudad de México, así como, mencionar que los cubrebocas solo contienen el nombre del partido, dice “Morena” que corresponde a propaganda genérica y no fueron utilizados en la campaña.

Aunado a lo anterior es oportuno mencionar con base al acuerdo INE/CG518/2020. PRIMERO. Se aprueban las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

precampaña para el Proceso Electoral Federal y Locales Concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, como sigue:

En el artículo 6, dice:

“Los gastos por concepto de artículos que sirven para evitar contagios o detección de Coronavirus (COVID-19) como pueden ser cubrebocas y/o cualquier otro artículo, cuando no se trate de propaganda electoral, caretas, guantes, gel antibacterial y otros que sirvan de protección para prevenir los contagios por este virus, no pueden ser considerados como propaganda utilitaria, ni distribuirse entre la ciudadanía. Asimismo, los gastos que realicen en dichos insumos en beneficio de la salud de la ciudadanía y su personal para el periodo de obtención de apoyo ciudadano, si bien deberán ser reportados en tiempo y forma y serán investigados en materia de fiscalización, no serán acumulados a sus toques de gastos.”

En relación a lo antes señalado y reiterar a esta autoridad dichos utilitarios no corresponde a propaganda que beneficie a un candidato o campaña electoral, así mismo se aclara que no contiene la leyenda, emblema que motiven al voto, por lo que se solicita dar por solventado este requerimiento.

Se anexa a la póliza PN-EG-86/08/21 que se menciona en el cuadro antecede, kárdex, notas de entrada y salida de almacén.

Nombre de los archivos:

- ✓ 7. KARDEX_LABORATORIO FOTEI_A184
- ✓ 7. NOTA DE ENTRADA_LABORATORIO FOTEI_A184
- ✓ 7. NOTA DE SALIDA_LABORATORIO FOTEI_A184

[Imagen]”

Aun cuando el sujeto obligado manifestó que los cubrebocas únicamente contienen el logotipo del partido MORENA que fueron utilizados por el personal que colabora en los comités de las 16 demarcaciones territoriales de la ciudad; por lo cual, se debe considerar como propaganda genérica, en términos de lo establecido en el artículo 6 de las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales Concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso, aprobadas mediante acuerdo INE/CG518/2020, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 6. Los gastos por concepto de artículos que sirven para evitar contagios o detección de Coronavirus (COVID19) como pueden ser cubrebocas y/o cualquier otro artículo, **cuando no se trate de propaganda electoral**, caretas, guantes, gel antibacterial y otros que sirvan de protección para prevenir los contagios por este virus, **no pueden**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

ser considerados como propaganda utilitaria, ni distribuirse entre la ciudadanía.

Asimismo, los gastos que realicen en dichos insumos en beneficio de la salud de la ciudadanía y su personal para el periodo de obtención de apoyo ciudadano, si bien deberán ser reportados en tiempo y forma y serán investigados en materia de fiscalización, no serán acumulados a sus topes de gastos.”

Al respecto, conviene señalar que si bien los gastos en comento sirven para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), de la verificación a las muestras proporcionadas en el SIF, se corroboró que la propaganda utilitaria en comento, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 209 de la LGIPE, toda vez que dicha propaganda fue elaborada con material textil y contiene imágenes, signos, emblemas y expresiones que tienen por objeto difundir la imagen del partido político.

Por otra parte, en el marco de la revisión de los informes de campaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, en los procedimientos de campo realizados, se llevaron a cabo diversas vistas de verificación a casas de campaña y eventos proselitistas de los entonces candidatos postulados por Morena, en los que se observó el almacenamiento y distribución de la propaganda objeto de observación, como se muestra en las siguientes actas de verificación levantadas y firmadas tanto por el personal de la UTF como de los responsables de atender las diligencias por parte del sujeto obligado:

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeifiles/PDF/Visitas/2021/ABRIL/16/LOCAL/CIUDAD DE MÉXICO/62575_62575.pdf

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeifiles/PDF/Visitas/2021/MAYO/27/LOCAL/CIUDAD DE MÉXICO/188620_240432.pdf

https://simeiv7.lennken.com/IneSimeifiles/PDF/Visitas/2021/MAYO/28/AMBOS/MORENA/CIUDAD DE MÉXICO/190390_242202.pdf

Derivado de lo anterior, la propaganda en cuestión se considera como gastos de campaña, toda vez que cumple con lo establecido en el acuerdo CF/016/2020, aprobado por la Comisión de Fiscalización de este Instituto en sesión extraordinaria celebrada el 9 de septiembre de 2020, toda vez que fue elaborada con material textil y contiene el logotipo del instituto político; así mismo, fue distribuida en eventos de campaña en el marco del pasado Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

Las aclaraciones que a su derecho convenga

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la LGPP y 127, del RF.

**Escrito de respuesta: CEN/SF/046/2023
Fecha del escrito: 2 de marzo 2023**

*Resulta menester evidenciar a este H. Instituto que la presente respuesta se presenta **ad cautelam** y para no consentir el acto consistente en una supuesta vista para garantizar el derecho fundamental de audiencia previa en favor de mi representado.*

*Es decir, lo manifestado en el presente no constituye la respuesta extensiva y completa que mi representado quisiera dar, ya que **no tiene los elementos necesarios para poder realizarlo de manera exhaustiva, derivado de omisiones de la propia autoridad en su observación, con lo cual no se subsana ni soslaya a la autoridad de la obligación que tenía de garantizar el derecho de audiencia.***

No pasa desapercibido que el presente asunto versa sobre una supuesta omisión de reportar gastos relacionados con una supuesta entrega de propaganda electoral de campaña consistente en cubre bocas con elementos que identifican al Partido Morena.

Así, ordenado por el TEPJF este Instituto debió otorgar la garantía de audiencia a mi representado para manifestar lo que a su derecho conviniera, sin embargo, en el supuesto cumplimiento a dicho ordenamiento, este Instituto omite dar vista o correr traslado de todos los elementos para que mi representado desahogara los requerimientos o las imputaciones de este Instituto.

*La supuesta propaganda electoral consistente en cubre bocas fue supuestamente detectada por este Instituto a través de dos modalidades: **(i)** al distribuirse en un solo evento reportado por mi representado, al que asistieron no más de 150 personas y, **(ii)** un recorrido realizado a una de las instalaciones de Morena en las que no se demostró ni de forma indiciaria que los cubrebocas hayan sido repartidos, tan es así que incluso seguían empaquetados y así se mantuvieron durante el proceso electoral.*

Así, el intento de cumplimiento a lo ordenado por el TEPJF constituye una violación a la garantía de audiencia de mi representado al impedirle contar con los elementos necesarios para pronunciarse respecto a las supuestas omisiones de reporte de gastos, ya que de manera sumamente vaga e imprecisa manifiesta que mi representado no reportó gastos de campaña consistentes en propaganda electoral en forma de cubrebocas.

Recordemos que la garantía de audiencia como elemento del derecho fundamental de acceso a la justicia, impone a la autoridad la obligación de contemplar una etapa dentro de cualquier procedimiento para que el gobernado haga valer lo que a su

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

derecho corresponda. Empero, la garantía de audiencia no solo debe entenderse como una acción formal de dar vista, sino debe traducirse en el otorgamiento de una posibilidad real de acceder a la justicia, otorgándole todos los elementos al gobernado con que cuente la autoridad, relacionado al asunto de mérito.

Lo anterior, deviene en una transgresión a lo previsto en el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPEUM”). En este sentido, resulta de particular relevancia hacer referencia a lo previsto en el numeral referido:

CPEUM

Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Esta disposición constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha sido interpretado por la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007 como aquel “derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión”.¹

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1o. de la Constitución de la República, impone a todas las autoridades las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva ha maximizado sus alcances respecto de la concepción tradicional.

Así, en esta nueva interpretación se concibe como un derecho dúctil que tiende a garantizar el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas, por lo que, en congruencia con el principio de progresividad, la protección a éste derecho debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional, como lo son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o cualquier procedimiento que tutele los derechos de una persona, inclusive a aquellos en los que no se suscite una controversia. Al respecto resultan ilustrativos los siguientes precedentes:

ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES.²

*En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. **No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1º., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud**, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.*

SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO.³

El artículo 1º., tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En tales condiciones, debe estimarse que la observancia de las subgarantías de prontitud, eficacia y expeditez contenidas en el segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna, no sólo resulta atribuible a las autoridades que ejerzan actos materialmente jurisdiccionales, sino que debe expandirse a todas las manifestaciones del poder público, como son los procedimientos administrativos no contenciosos seguidos ante las dependencias del Poder Ejecutivo. Ello es así, pues la eficacia de la autoridad administrativa presupone no sólo una sujeción irrestricta a los procedimientos señalados en la ley y los reglamentos, sino también que su proceder no puede ser ajeno a la tutela del derecho de acceso a la jurisdicción en las vertientes señaladas, lo que, además, implica en un

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

correcto ejercicio de la función pública, la adopción de medidas, actuaciones y decisiones eficaces, ágiles y respetuosas de los derechos de los administrados, razones por las que las citadas subgarantías de prontitud, eficacia y expeditéz no pueden ser privativas del ámbito judicial, sino que comprenden la producción de los actos administrativos.

De esta forma, en atención al principio de progresividad, resulta válido concluir que **todas las autoridades –jurisdiccionales y no jurisdiccionales– tienen la obligación de garantizar, de forma extensiva, el derecho a una tutela judicial efectiva.** En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”:

349. Por otra parte, la Corte ha señalado que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por **cualquier autoridad pública, sea administrativa,** legislativa o judicial, que pueda afectarlos. Así, en su jurisprudencia constante, la Corte ha reiterado que “si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto”. Más bien, el “elenco de garantías mínimas del debido proceso legal” se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Es decir, **“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.**

Así las cosas, es posible advertir que la autoridad electoral responsable violentó el derecho a una tutela judicial efectiva porque no otorgó toda la información con la que cuenta para que esta representación pudiera manifestarse exhaustivamente.

A juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución consiste en otorgar a las personas la oportunidad de defenderse previamente a que se emita un acto privativo, por lo que como derecho humano su respeto impone a las autoridades la obligación de garantizar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que se traducen en los siguientes requisitos:⁴

- **La notificación del inicio del procedimiento** y sus consecuencias;
- **La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas** en que se finque la defensa;
- La oportunidad de alegar y

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- *El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.*

*Claramente, al no correrse traslado de todas las constancias relacionadas con la supuesta distribución de propaganda electoral en modalidad de cubrebocas, violentó el derecho de acceso a la justicia y la garantía de audiencia en perjuicio de mi representado. Esto, máxime cuando esta autoridad electoral, en la sesión de confronta llevada a cabo el día 28 de febrero de 2023 a las 11am, nos manifestó que las únicas tres actas que se notificaron se hicieron de **forma ejemplificativa**.*

En efecto, se solicita atentamente a esta autoridad que, al analizar la presente respuesta, tome en consideración la versión estenográfica de la sesión de confronta referida en la que la Lic. Toshiko Kato Rodríguez manifestó que la totalidad de las actas de las que supuestamente es posible desprender que se hizo un reparto de los 50,000 cubrebocas que esta autoridad ahora observa no se notificaron en la presente garantía de audiencia porque no era necesario dado que en algún momento se notificó el resto con anterioridad.

Lo anterior demuestra a todas luces la violación a la garantía de audiencia de mi representado porque, en primer lugar, una autoridad no puede sancionar a un gobernado sin darle vista con la totalidad de los elementos utilizados para fundar y motivar la sanción a imponer y; en segundo lugar, porque de hecho en el oficio notificado en ningún momento se aclara que únicamente se da vista de estas tres actas de forma ejemplificativa.

Debe darse especial importancia al hecho de que esta autoridad pretende sancionar la supuesta entrega de 50,000 cubrebocas cuando únicamente me está dando vista con un acta en la que presuntamente se entregó como máximo un 0.3% del total de los cubrebocas que observa. Ni si quiera es el 1%, estamos hablando de un 0.3% que esta autoridad pretende inferir que de ahí se acredita la entrega de los cubrebocas durante un periodo de campaña que duró como máximo 2 meses, respecto de bienes que fueron útiles durante la totalidad de la pandemia y que precisamente fueron entregados fuera del proceso electoral, por ello es que se registraron en ordinario en primer lugar.

Ahora bien, se hace del conocimiento de este H. Instituto que la existencia de los cubrebocas con rasgos que identifican a este instituto político no corresponde necesariamente a propaganda electoral, sino que son artículos utilitarios destinados al uso y cuidado de la salud por parte del personal de Morena y de los asistentes a las instalaciones, fuera del proceso electoral.

No debe pasar desapercibido que a la fecha en que se manifiesta el presente, la Organización Mundial de la Salud y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal han resuelto la existencia de un estado de emergencia por la enfermedad provocada por el virus covid-19, recomendando el uso de cubrebocas en espacios cerrados. En

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

atención a ello, este Instituto político atiende la recomendación referida y, a su vez, recomienda el uso de cubrebocas en las oficinas que ocupan las distintas representaciones de Morena.

Luego entonces, manifestamos el rechazo total a que los cubrebocas sean considerados propaganda electoral, ya que no reúnen los elementos para darles ese tratamiento.

Propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.⁵

- *Por su tipo, la propaganda electoral se clasifica esencialmente en tres grandes rubros:*

- 1. Propaganda electoral impresa.**
2. *Propaganda en medios de comunicación.*
3. *Artículos promocionales utilitarios.*

- *Las características de dichos tipos de propaganda es la siguiente:*

1. *Propaganda electoral impresa: deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.*
2. *Propaganda en medios de comunicación: está amparada bajo por el derecho fundamental de libertad de expresión, y tendrá las únicas limitantes que establece el artículo 6º constitucional, es decir, no ser ofensivas o calumniosas.*
3. *Artículos promocionales utilitarios: aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados preponderantemente con material textil.*

- *Los ejemplos por excelencia de cada tipo de propaganda electoral son:*

1. *Propaganda impresa: espectaculares, trípticos, perforados, estampas, lonas, etc.*
2. *Propaganda en medios de comunicación: spots en radio y televisión, publicaciones en redes sociales, etc.*
3. *Artículos promocionales utilitarios: playeras, chalecos, banderas, sombrillas, etc.*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, queda claro que la propaganda electoral es aquella que se destina a promocionar la candidatura y solicitar el voto a favor o en contra de una opción electoral, lo que en la especie no sucede ya que los cubrebocas no tienen relación alguna con un candidato o candidata, ni se incluyen elementos que permitan ubicar un proceso electoral o candidato.

Contrario a ello, en todo caso, los cubrebocas en cuestión podrían ser considerados como propaganda política institucional no difundida en etapa electoral, por lo que su reporte y registro no debe obligarse como propaganda electoral

Si bien la LEGIPE y la LIPEO no definen de manera explícita la propaganda política genérica, la Sala Superior del TEPJF sí la ha definido al emitir la Jurisprudencia 16/2018 del rubro y texto siguientes:

PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 83, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 29, 32, 32 bis, 195, 216 y 218, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, se considera como gastos de precampaña o campaña la propaganda que los partidos políticos difundan por cualquier medio, como pueden serlo anuncios espectaculares o bardas. La propaganda que se difunde en estos medios se puede clasificar, según su contenido, como genérica, conjunta o personalizada, siendo genérica aquella en la que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular. En este orden de ideas, si bien los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada al iniciar esas fases de la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña o campaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas, para cuya determinación, es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo y tomar en consideración las precampañas o campañas que se desarrollen.

Consecuentemente, al ser derecho de los partidos políticos difundir propaganda política (no electoral), es que se manifiesta claramente que los cubrebocas a que hace referencia este instituto corresponden a propaganda política, no repartida con fines electorales.

(i) Recorrido del INE en instalaciones de Morena.

El principal motivo de observación que hace valer este Instituto relacionado con los cubrebocas es el resultado de un contenido que realizó el INE en las instalaciones

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de Morena, donde pudo cerciorar la existencia de cubrebocas nuevos y empaquetados.

Más allá de ello, mi representado no cuenta con ningún otro elemento aportado por la autoridad en su notificación de emplazamiento que acrediten elementos que permitan dar el tratamiento a los cubrebocas como propaganda electoral.

Es decir, el hecho de que los cubrebocas se encontraran nuevos, empaquetados y no distribuidos, hace presumir precisamente que serán empleados para el uso del personal del partido al que me honro en representar y no que serán distribuidos como propaganda electoral, ya que los mismos no incluyen símbolos o emblemas que hagan alusión a un proceso electoral o a un candidato en específico. Tan es así que esta autoridad no aportó más que un acta de verificación que corresponde al 0.3% del total de cubrebocas que supuestamente pretende acreditar que mi representado repartió en el proceso electoral.

La presunción de que los cubrebocas son, en todo caso, propaganda política, debió ser desvirtuada por la autoridad, aportando elementos para aseverar que, en efecto, es propaganda electoral. Contrario a ello, esta autoridad se limitó a considerarla propaganda electoral sin aportar mayores elementos que sustenten su aseveración.

Por lo anterior, manifiesto expresa y claramente que la propaganda política encontrada por la autoridad en el recorrido de mérito, no es propaganda electoral y, por ende, no es susceptible de ser observada como omisión de reportar gastos de campaña.

(ii) Evento de campaña.

Lo aseverado por la autoridad respecto a una supuesta distribución de cubrebocas en un evento proselitista del partido, es incongruente, alejado de la realidad y de toda lógica puesto que en dicho evento no participaron más de 150 personas, por lo que hubiere sido materialmente imposible repartir más de 150 cubrebocas, cantidad ínfima respecto a lo observado por la autoridad, que fue de 50,000 cubrebocas.

No corresponde a la realidad que este Instituto admita que en el evento a que hace referencia no participaron más de 150 personas y, a su vez, determine que la omisión de reportar gastos asciende a 50,000 cubrebocas, resultando totalmente incongruente:

(...)

Por lo anterior, hago saber a esta H. Autoridad que, en caso de querer considerar como propaganda electoral la utilización de cubrebocas y, en caso de que demuestre que en el evento de mérito se distribuyeron cubrebocas, los mismos no pueden

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*ascender a más de 150 cubrebocas, tal como lo manifestó este mismo instituto. Haciendo énfasis que ello en todo caso representa a penas el **0.3% del total de cubrebocas** que esta autoridad pretende acreditar que supuestamente fueron entregados en el proceso electoral referido.*

*Aunado a lo anterior, es importante señalar que aún cuando la autoridad electoral manifiesta que los cubrebocas materia de esta observación, fueron detallados en las actas de visita de verificación del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México, en todo caso dicha autoridad me notificó en total con 753 que en el mejor de los casos representaría el **1.5%** del total de los cubrebocas que pretende acreditar como propaganda de campaña.*

(...)

Es decir, pese a que precisamente el hecho de que en las actas quede asentado que la autoridad advirtió la existencia de cubrebocas nuevos, cerrados y empaquetados, que precisamente hacen patente que no fueron repartidos en el proceso electoral, aun si los mismos pudiesen ser considerados como que tienen algún indicio de haber sido repartidos en un proceso electoral, no representan ni el 2% del total de cubrebocas que pretende sancionar. En realidad, esta autoridad únicamente aportó, en el mejor de los casos, pruebas que indican que fueron repartidos tan solo el 0.3% del monto total de cubrebocas que observa.

*Por lo anterior, evidentemente no es sostenible la hipótesis de esta autoridad consistente en que esos cubrebocas debieron ser registrados en la contabilidad de campaña porque lo único que refleja es que en todo caso se trató de un error respecto al **0.3% del total** de cubrebocas que pretende sancionar.*

(...)"

Del análisis a lo anterior se desprende:

Oficioso

Del análisis de la respuesta proporcionada en el SIF, se determinó lo siguiente:

Aun cuando el sujeto obligado manifestó que de conformidad con lo establecido en la **Jurisprudencia 16/2018** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual se establecieron los criterios para definir la **propaganda genérica**, la cual es aquella en la que **se publique o difunda el emblema o la mención del lema del partido político** correspondiente, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular, señalando que la propaganda en comento, si bien contiene rasgos que la identifican con el partido político, no corresponde a propaganda electoral, toda vez que estos artículos fueron

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

destinados al uso y cuidado de la salud del personal así como de los asistentes a las instalaciones del partido político fuera del proceso electoral, manifestando que **la propaganda electoral es aquella que se destina a promocionar la candidatura y solicitar el voto** a favor o en contra de una opción electoral, lo que en la especie no sucede ya que los cubrebocas no tienen relación alguna con un candidato o candidata, ni se incluyen elementos que permitan ubicar un proceso electoral o candidato. Al respecto, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/016/2020 de la Comisión de Fiscalización por el que se establece con toda claridad que en caso que los partidos políticos **entreguen cubrebocas elaborados con materiales textiles serán considerados como un gasto de campaña**, siempre y cuando contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados que los hayan adquirido, lo cual quedó asentado en los procedimientos de campo realizados por el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización, previstos en el Acuerdo CF/019/2020 en los que se especifican las modalidades de visitas de verificación a saber:

- Casas de campaña
- Eventos de campaña

Derivado de lo anterior, aun cuando el sujeto obligado manifestó que la supuesta propaganda fue detectada a través de dos modalidades:

- Al distribuirse en un evento reportado
- Un recorrido realizado a una de las instalaciones del partido político en las que no se demostró que los cubrebocas fueron repartidos;

Al respecto, conviene señalar que la propaganda en comento fue detectada en los procedimientos de campo denominados “visitas de verificación”, realizados por el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización, los cuales, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/019/2020, se define como el acto mediante el cual un “verificador” acude a un evento de un sujeto obligado o casa (precampaña o campaña) para dar cuenta de la realización de los **actos que deben ser reportados** a la autoridad fiscalizadora, así como de **los gastos involucrados**, allegándose de las evidencias documentales, fotográficas y materiales, necesarias.

Adicionalmente a esto, aun cuando el sujeto obligado manifestó que el motivo de la observación fue el resultado de las verificaciones realizadas por el Instituto en las instalaciones del partido político en las que se corroboró la existencia de cubrebocas

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

nuevos y empaquetados, señalando que por el hecho que se encontraran nuevos, empaquetados y no distribuidos hace presumir precisamente que fueron empleados para el uso del personal del partido y no fueron distribuidos como propaganda electoral durante la campaña; respecto este punto es importante señalar que el sujeto obligado omitió presentar las evidencias que acreditaran fehacientemente que los gastos en comento, fueron utilizados por el personal que labora en ese instituto político; lo anterior de conformidad con lo señalado en el **SUP-RAP-82/2021**, en el que se establece que a mayor abundamiento, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que si bien la autoridad fiscalizadora tiene facultades de comprobación a través de la ejecución de procedimientos de auditoría para confirmar la veracidad de las operaciones llevadas a cabo por los sujetos obligados con los proveedores o prestadores de servicios o por medio de requerimientos de información directa a la autoridad hacendaria, **la carga de la prueba respecto de la comprobación y autenticidad de los gastos durante la revisión de los informes recae en los sujetos obligados**

Ahora bien, aun cuando el sujeto obligado manifestó que la autoridad fiscalizadora no aportó elementos que de forma indiciaria acreditaran que los gastos en comento corresponden a propaganda electoral; al respecto, las actas de verificación de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de los lineamientos citados en el Acuerdo CF/019/2020, tienen **efectos vinculantes**, toda vez que se trata de un mecanismo que permite a la autoridad verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente respecto a la veracidad de lo reportado en los informes, derivado de lo anterior, las actas de verificación notificadas en el oficio de errores y omisiones, aportan los elementos que acreditan que los gastos en comento fueron utilizados en el periodo de campaña; aunado a lo anterior, y de conformidad con lo contenido en el **SUP-RAP-24/2010**, el elemento que determina de manera fundamental el valor probatorio pleno de un documento público es el hecho de que sea **emitido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones**. Por lo tanto, los resultados de las visitas de verificación deben de ser evaluados como elementos con pleno valor probatorio, que dotan de certeza a esta autoridad sobre la existencia de lo detectado, pues se trata de un documento emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones. Para robustecer lo transcrito con anterioridad, es preciso decir que no obra en la revisión de los informes de campaña prueba alguna en contrario que sirva para desvirtuar los resultados de las actas de verificación, por lo que dichos gastos señalados en las actas de verificación respectivas corresponden a gastos de campaña realizados en el marco del Proceso Electoral 2020-2021.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Aunado a lo anterior, conviene señalar que del análisis a las actas de verificación en comento, en el apartado correspondiente a “otros hechos”, no se observó señalamiento por parte de las personas encargadas de atender las mencionadas visitas, de que la mencionada propaganda, consistente en cubrebocas, fueran a ser utilizados, únicamente por el personal que labora para el sujeto obligado; razón por la que la autoridad fiscalizadora no cuenta con los elementos suficientes que permitan acreditar, fehacientemente, que los gastos en comento corresponden a su operación ordinaria, tal y como lo precisó en su escrito de respuesta el sujeto obligado.

En otro orden de ideas, procede indicar que el sujeto obligado manifestó que no se le dio la debida garantía de audiencia, en virtud de que no se le proporcionaron la totalidad de actas de vistas de verificación en la que constara la propaganda en comento, lo que provocó que no se tuviera la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas y argumentos para fincar su debida defensa; adicionalmente, manifestó que en el procedimiento de confronta realizado el pasado 28 de febrero del 2023, el personal de la Unidad Técnica de Fiscalización señaló que las actas de visitas de verificación notificadas, se realizaron de manera ejemplificativa, por lo que claramente al no correrse traslado de todas las constancias relacionadas con la supuesta distribución de la propaganda, se violentó el derecho de acceso a la justicia y garantía de audiencia previstas en la ley; respecto este punto, es importante señalar que si bien se le hicieron de conocimiento algunas actas de verificación, también es cierto que de conformidad en lo dispuesto en el artículo 8, numeral X del Acuerdo de la Comisión de Fiscalización CF/019/2020, por el que se emiten, entre otros, los Lineamientos para realizar las visitas de verificación, durante las precampañas, apoyo ciudadano y campañas del Proceso Electoral Federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, se establece lo que a continuación se indica:

“Artículo 8.- Las visitas de verificación deberán desarrollarse en los términos siguientes:

(...)

X. Las actas de verificación levantadas serán enviadas al correo electrónico del representante del sujeto verificado que atiende la visita de verificación, o en su caso al correo del Responsable de Finanzas en términos del artículo 7, inciso w) de los presentes lineamientos, dentro de las 24 horas siguientes una vez que se sincronice el acta con el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI).”

Derivado de lo anterior, si bien no se presentaron las actas de verificación en las que se detectaron otros gastos, lo cierto es que el sujeto obligado tuvo conocimiento

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de la totalidad de actas de verificación levantadas en el marco del Proceso Electoral 2020-2021. Para robustecer lo anterior, es preciso mencionar que no obra en la revisión de los informes de campaña prueba alguna en contrario que sirva para desvirtuar los resultados de las actas de verificación, por lo que los gastos señalados en las actas de verificación respectivas corresponden a gastos de campaña realizados en el marco del Proceso Electoral 2020-2021. Derivado de lo anterior, la observación **no quedó atendida**, por \$539,980.00.

De lo anterior se concluye:

Conclusión 7.8-C5-MORENA-CM

Derivado de las omisiones observadas al partido, y al no tener evidencia oportuna del gasto, con fundamento en el artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se propone el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad verificar el destino y temporalidad del gasto. por un importe de **\$539,980.00**

(...)

i) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora de los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, a saber:

Conclusión	Monto involucrado
<i>7.8-C40-MORENA-CM. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 442 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$198,351,579.16.</i>	\$198,351,579.16

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado¹⁷, que forma parte de la motivación y

¹⁷ En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones

fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del ente político mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó la observación formulada.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión).
- b)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** La trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f)** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g)** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado.[...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...].”

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Una vez hecho lo anterior, se impondrá la sanción considerando, además, que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente resolución.

Debido a lo anterior, en este apartado se analizarán en un primer momento los elementos para calificar la falta (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**apartado B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión de mérito, misma que se describe en el cuadro denominado **conducta infractora** localizado en el siguiente inciso, la falta corresponde a la omisión¹⁸ de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atentando a lo dispuesto en los artículos 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en la siguiente:

Conducta Infractora	
Conclusión	Monto involucrado
<i>7.8-C40-MORENA-CM. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 442 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$198,351,579.16.</i>	\$198,351,579.16

¹⁸ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2021.

Lugar: La irregularidad se cometió en la Ciudad de México.

c) Comisión intencional o culposa de la falta

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer la falta referida y con ello, obtener el resultado de la comisión de la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva 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 de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por omitir realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, se vulnera sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Así las cosas, la falta sustancial de mérito trae consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, la persona obligada violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En la conclusión que se analiza, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización¹⁹.

¹⁹ "Artículo 38. 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 (...) 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir realizar el registro de operaciones contables en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas de manera oportuna, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo con lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

De acuerdo con lo hasta ahora dicho, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un sujeto obligado no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebat

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Ahora bien, en atención a lo ordenado por la Sala Toluca en la sentencia recaída al **ST-RAP-3/2023** en la cual señala que esta autoridad electoral debe fundar y motivar de forma justificada el criterio de sanción utilizado respecto de las conclusiones derivadas de las omisiones de reportar operaciones en tiempo real; al respecto es importante partir de que, en la sentencia del recurso de mérito, la misma Sala Toluca señaló:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

*“(...) los diversos conceptos de agravio que MORENA hizo valer en cuanto a la **imposición de una consecuencia económica** por el reporte de operaciones fuera del plazo previsto reglamentariamente en el que incurrió el referido instituto político **se ha determinado que resulta conforme a Derecho** y, por consiguiente, tales motivos de disenso se han **desestimado**.*

(...)”

[Énfasis añadido]

De lo anterior se colige que la naturaleza económica de las sanciones impuestas no fue revocada, por lo cual no será motivo de modificaciones en el presente acuerdo.

Asimismo, respecto de la gradualidad y desfase que trae consigo el criterio de sanción por la conducta en comento, dicho órgano jurisprudencial determina:

*“(...) esta Sala Federal considera que, en la especie, **se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político** al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.*

(...)”

*Al dictar sentencia en el mencionado recurso de apelación y su acumulado SUP-RAP-341/2016, **la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la gradualidad de la sanción implementada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resultó conforme a Derecho debido a que se trató de una decisión razonable y proporcional.***

(...)”

Respecto de este último parámetro de sanción establecido a partir de los diversos porcentajes en relación con el desfase temporal con el que se realizaron las operaciones de los partidos políticos, es relevante destacar que ya fue objeto de análisis y debate jurisdiccional, mediante la interposición del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-331/2016

(...)”

[Énfasis añadido]

Con lo cual queda asentado que las diferencias en los porcentajes incluidos en el criterio de sanción implementado en la conducta de mérito tampoco fueron revocadas, por lo que esta autoridad considera que no resulta necesario modificar esas diferencias.

De igual manera, no está de más destacar lo señalado por la Sala Ciudad de México dentro de la sentencia del SCM-RAP-28/2022, en la cual se determinó que:

“(…)

- *Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.*
- *El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.*
- **Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.**
- *La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.*

(…)”

[Énfasis añadido]

Lo anterior al realizar el análisis correspondiente a lo establecido en los artículos 17 y 38²⁰ del Reglamento de Fiscalización, derivado del cual queda asentado que nos encontramos frente a una falta sustancial debidamente calificada como grave ordinaria.

Asimismo, derivado de lo señalado por la Sala Toluca dentro de la sentencia del ST-RAP-3/2023 y previo al análisis respecto de la conducta sancionada por esta

²⁰ **Artículo 17. Momento en que ocurren y se realizan las operaciones** 1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 "Postulados básicos. 2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

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. 2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua. 3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional. 4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones. 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

autoridad, resulta menester señalar precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todo acto de autoridad debe fundarse y motivarse adecuadamente. Por el primero aspecto se entiende el deber de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales, sustantivo y adjetivos los cuales sirven de basamento de la determinación adoptada; en cuanto al segundo aspecto, el deber de expresar el cúmulo de razonamientos lógico-jurídicos del porqué adoptó que el caso particular o concreto se ajusta a la hipótesis normativa.²¹

En ese sentido, la fundamentación y motivación de los actos o bien de resoluciones no es exclusiva de los órganos judiciales o jurisdiccionales, sino que estas mismas son extensibles a todas las autoridades, cuando éstas en determinado acto producto del ejercicio de sus atribuciones expresen los fundamentos legales que dieron origen y se pronuncien sobre las motivaciones o razones por las que se deba aplicar al caso concreto. En otras palabras, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

Ahora bien, respecto de la motivación, el máximo tribunal del estado mexicano ha señalado que todo ente público está obligado a revisar la motivación (ordinaria y reforzada) de *ciertos* actos y/o *normas*, para el caso particular que nos ocupa, en el caso de **motivación reforzada**, se exige en los casos cuando puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional (categorías sospechosas: determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad), y precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, resulta indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.²²

En virtud de lo anterior, dicho criterio jurisdiccional refiere que, en el caso de motivación reforzada, se debe colmar el cumplimiento de dos aspectos; primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y —consecuentemente— que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y segundo, la justificación sustantiva, expresa, objetiva y

²¹ Tesis jurisprudencial 74, Segunda Sala, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. III, Apéndice de 1995, p. 52.

²² Tesis: P./J. 120, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, 2009, p. 1255.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

razonable, de los motivos por los que el ente público determinó la emisión del acto de que se trate.

La exigencia de este tipo de motivación reforzada versa cuando se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad y, en ese sentido, resulta menester realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la normativa aplicable establecen como requisitos necesarios para la realización de un determinado acto.

Ahora bien, entrando en materia de lo que fue efectivamente revocado, es menester destacar que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera, mismos que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad, que si bien son cuentas de control, también son registros que forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados; por tal razón, dichos registros debieron realizarse en tiempo real conforme con las reglas señaladas en la normatividad vigente.

Es así como de manera específica, por lo que hace a la **etapa normal** de operaciones, esto es del 1 de enero al 31 de diciembre del año que se reporta, hasta la presentación del informe anual respectivo (de acuerdo a los plazos de fiscalización aprobados por el Consejo General), la autoridad fiscalizadora tiene la facultad para realizar los procedimientos de auditoría, así como realizar el cruce de información con terceros (aportantes y proveedores), la solicitud de información con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera) de la misma información que reportan los sujetos obligados, por lo que el registro contable extemporáneo retrasaría dichas actividades inherentes y necesarias de fiscalización.

Un elemento importante en este punto es destacar que se debe contar con la información contable en el momento procesal oportuno, a fin de que esta autoridad esté en posibilidades de llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral.

Ahora bien, por lo que hace a la **primera etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-primera vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, corresponde a un periodo más estrecho que por la temporalidad dificulta la obtención de la información de terceros y otras autoridades,

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

es decir, que se cuentan con menos días en comparación con aquellos movimientos que se registraron en tiempo real y en la etapa normal y que permitieron una mayor oportunidad de revisión a la autoridad para verificar el origen, destino y aplicación de los recursos.

En este sentido, por lo que respecta a la **segunda etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-segunda vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, periodo más reducido que imposibilita la óptima realización de los procedimientos de auditoría al no existir la temporalidad necesaria para llevar a cabo el proceso adicional de solicitar aclaraciones a los sujetos obligados y otorgar su debida garantía de audiencia, convirtiendo el actuar de esta autoridad en acciones intensivas, por lo tanto, en este último supuesto es mayor la afectación a las labores de fiscalización de la autoridad electoral.

Lo anterior cobra relevancia cuando hablamos de la magnitud de información y documentación que se recibe y fiscaliza en un ejercicio anual, por citar un ejemplo, tan solo en el informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, se recibieron y revisaron 718 informes anuales presentados por 80 sujetos obligados, 10 son partidos políticos nacionales, 70 partidos políticos locales, lo que se traduce en la verificación de 3.1 millones de operaciones contables o registros en el Sistema Integral de Fiscalización y 496 mil pólizas, correspondientes a 724 contabilidades.

Continuando con los datos duros, se debe señalar que tan solo de ingresos, los sujetos obligados reportaron un total de 25 mil 686 millones de pesos y tratándose de egresos, en sus informes anuales del ejercicio mencionado, reportaron 27 mil 622 millones de pesos.

Es derivado de esta cantidad de información y documentación que resulta imperante el contar con los elementos necesarios en tiempo y forma para estar en posibilidad de llevar a cabo de manera óptima y pulcra el arduo trabajo de fiscalización que realiza esta autoridad, de ahí la relevancia de registrar las operaciones en tiempo real de conformidad con los periodos establecidos para las actividades ordinarias.

En este sentido, la omisión del partido político de realizar los registros contables en tiempo real provocó que la autoridad se viera imposibilitada en sus actividades de verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el SIF, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral, ya que, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

En este sentido, no es ajeno a esta autoridad fiscalizadora que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **reportar de manera extemporánea las operaciones contables sujetas a fiscalización, sí impacta directamente en el ejercicio de la función revisora de la autoridad fiscalizadora para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos²³, esto con independencia del plazo con el que llegase a contar la autoridad para analizar y verificar la documentación e información que le fue presentada, porque dicha circunstancia no atenúa la vulneración que, en sí misma, causa el registro extemporáneo de operaciones contables.**

De conformidad con lo señalado previamente es dable afirmar que, efectivamente, el reporte extemporáneo de las operaciones sujetas a fiscalización constituye una falta sustantiva, pues sus consecuencias afectan directamente la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por el sujeto obligado, es decir, retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora, toda vez que el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos deben realizarse desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En el mismo tenor, el registro extemporáneo sí implica una afectación a la función de fiscalización, ya que en el referido artículo del Reglamento de Fiscalización esa temporalidad se justifica en la necesidad de asegurar que los sujetos obligados informen con la debida oportunidad y dentro de un plazo razonable, aquellas operaciones que realicen con los recursos que les son asignados, asimismo, porque permite que la autoridad fiscalizadora esté en condiciones de realizar la revisión oportuna, comprensible, periódica, comprobable y homogénea de los ingresos y egresos.

²³ SUP-RAP-243/2022, misma que se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0243-2022.pdf>

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Ahora bien, resulta necesario señalar que como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el “**ius puniendi**” o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, desde la doctrina estructuralista, la sanción debe considerarse una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; asimismo, la corriente iuspositivista considera que la sanción surge como de un supuesto antijurídico o ilícito, con la finalidad de garantizar el debido cumplimiento del deber ser del derecho. Por otro lado, la teoría del *Derecho penal administrativo* retoma y fortalece la distinción que se hace en el Derecho penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006²⁴, estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado –*ius puniendi*–, por tanto se sostuvo que el derecho administrativo sancionador resulta ser inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de infracciones.

Asimismo, la doctrina señala que la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción a la comisión de la misma”²⁵. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que por sanción administrativa se entiende a un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley.

²⁴ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3216/2017 DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 930/2016. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/ADR-3216-2017.pdf

²⁵ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). Manual básico administrativo, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En atención a lo anterior, se puede señalar que la **sanción administrativa** no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se **conforman o reúnen los elementos** que configuran dicha infracción, necesariamente se **debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias** negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde **intervenir a un órgano** que forma parte de la Administración del Estado, **previamente facultado** por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa²⁶.

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, en diversas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral constituye una subespecie del Derecho Administrativo Sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.²⁷ Fortalece lo anterior la **Tesis XLV/2002**²⁸, la cual señala lo siguiente:

**Partido del Trabajo
vs.
Consejo General del Instituto Federal Electoral**

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- *Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se*

²⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. (2013). Concepto y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 79-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>

²⁷ Véase sentencia dictada en el expediente SUP-REP-416/2005, páginas 16 a 24.

²⁸ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=sanciones,administrativas>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

A través de su ejercicio jurisdiccional, las Salas de este Tribunal Electoral han considerado que al Derecho Administrativo le son aplicables los principios que rigen al procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y nociones fundamentales también aplican al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en su propia

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

dimensión y de acuerdo con las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.²⁹

Ahora bien, por lo que hace al sistema de fiscalización electoral, éste se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de investigación, buscando primordialmente que no queden impunes las irregularidades.

Adicionalmente, el Derecho penal administrativo señala como elementos en común: I. La carga que se le impone al individuo; II. El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa; y III. El poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora; en ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley³⁰.

En este tenor, en materia electoral, para sancionar, la administración necesita que existan los siguientes elementos:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;
- Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y
- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

De lo anterior se colige que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, ello es así ya que el Instituto Nacional Electoral puede imponer con

²⁹ Véase sentencia dictada en el expediente SCM-JE-128/2021.

³⁰ Ramírez, M. L., (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de Derecho, (27), 272-292. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>
Villoro Toranzo, Miguel. 2000. Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

toda validez, una de las sanciones establecidas en la norma³¹, ya que establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones, de manera que, **tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable y, en su caso, el monto correspondiente.**

Al respecto, es menester señalar que, si bien es cierto que el sancionar ésta conducta con amonestación pública, fue un criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; de igual forma es verdad que se considera que dicha sanción no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, es decir no se ha advertido un disminución o inhibición al infringir la normatividad.

Situación que se evidencia al analizar las conclusiones por registro extemporáneo de operaciones, derivadas de los informes anuales de los ejercicios anteriores:

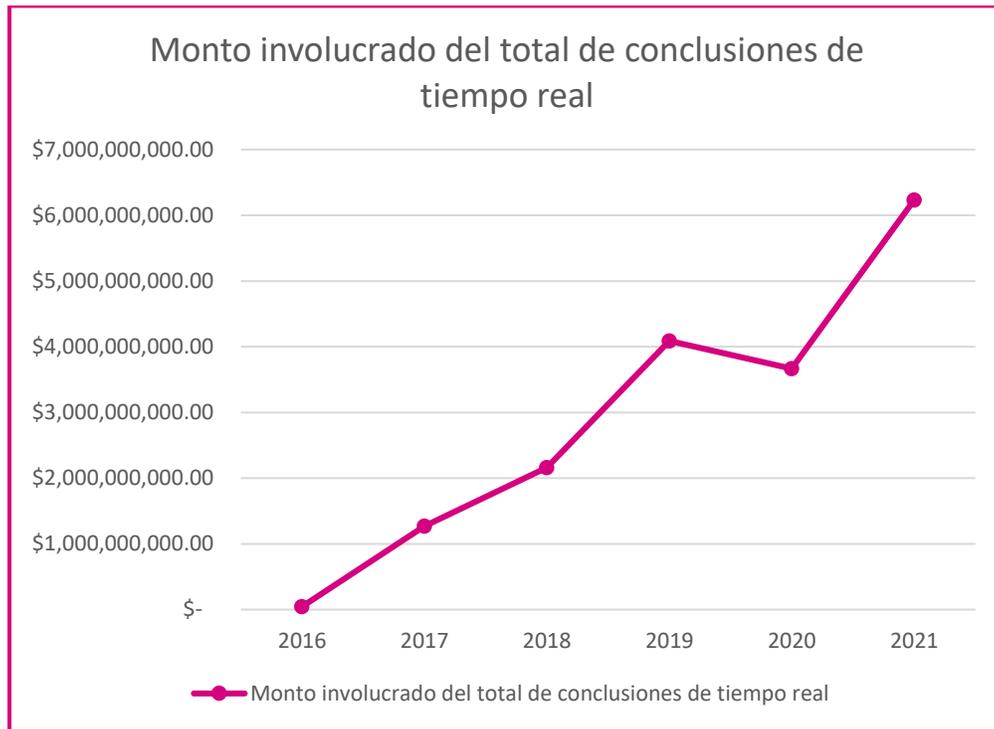
ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
1	INE/CG530/2017 e INE/CG529/2017	2016	49	\$1,624,181,873.57 ³²
2	INE/CG61/2019 e INE/CG53/2019	2017	42	\$1,271,374,164.19
3	INE/CG470/2019 e INE/CG462/2019	2018	52	\$2,160,330,546.89
4	INE/CG650/2020 e INE/CG643/2020	2019	44	\$4,090,161,019.61
5	INE/CG113/2022 e INE/CG106/2022	2020	47	\$3,668,118,422.99
6	INE/CG736/2022 e INE/CG729/2022	2021	54	\$6,231,044,940.59

Como complemento de lo anterior, se inserta la siguiente gráfica relativa a los montos de las operaciones que fueron registradas de manera extemporánea (posterior a los tres días establecidos por la normativa electoral.)

³¹ Artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³² Cifra aproximada.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**



Ahora bien, a modo de recuento, no debemos olvidar que en el año 2016 este Consejo General determinó que la sanción idónea para esta conducta era una amonestación pública, dicha determinación se tomó derivado de la conjunción de diversos factores, entre ellos:

- Que el ejercicio 2016 fue el primero en el cual los partidos políticos utilizaron el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) como herramienta para el registro de sus operaciones correspondientes al gasto ordinario, lo cual les implicó migrar los saldos contables del sistema que venían utilizando, al SIF.
- Que aun cuando los partidos políticos tenían la obligación de utilizar el catálogo de cuentas definido por la Comisión de Fiscalización, las cuentas y subcuentas no estaban homologadas en todos los casos, y que cada sujeto obligado abrió cuentas contables que les eran de utilidad para su administración, por lo que al entrar en operación el SIF, se vieron en la necesidad de adecuar todo su catálogo de cuentas contables a las permitidas en dicho sistema.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Que el Informe Anual del ejercicio 2015 fue fiscalizado en el sistema tradicional que venía ocupando cada sujeto obligado y el dictamen correspondiente fue aprobado por el Consejo General del INE el 14 de diciembre de 2016, lo que implicó retraso en el reconocimiento de los saldos iniciales y en el registro de sus operaciones.

Es así como en los últimos años, los partidos políticos han tenido que aprender a trabajar con esta obligación de rendir cuentas en tiempo real, tanto del periodo ordinario como en periodo de campaña, sin embargo, de lo señalado tanto en el recuadro como en la gráfica se puede afirmar que, por lo que respecta a Morena, de 2016 a 2021 se ha incrementado la incidencia en la conducta en un 393.64%, cual deja asentado que no hubo una corrección en la conducta a pesar de la sanción que le fue impuesta

Como se observa, son miles de millones de pesos los que los partidos ingresan y gastan sin reportar en tiempo real a esta autoridad, situación que deja a la autoridad con pocas o nulas posibilidades de verificar la certeza y licitud de las operaciones que celebran.

No obstante, durante los cinco años previos se les ha venido señalando a los sujetos obligados que dicha conducta configura una infracción a la normativa electoral, sin que la amonestación pública fuese la sanción idónea para disuadir la comisión de la infracción.

Por el contrario, esta falta establecida claramente en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pasó a considerarse por los partidos políticos como una falta por definición sin sanción y que dicha falta no traía consecuencias por sí misma, situación que derivado del incremento de la incidencia en la conducta, la autoridad electoral no puede seguir sosteniendo.

Sin embargo, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, al individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.

Es así como, al estar frente a una falta de carácter sustantivo, lo correspondiente es imponer una sanción que realmente disuada al partido de incurrir nuevamente en la misma falta. Fortalece lo anterior lo señalado por la Sala Regional Monterrey en el SM-RAP-8/2016, en el cual determinó lo siguiente:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

“En efecto, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización. Las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral. b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado. c) Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tiene la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados. d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. e) Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada”

No se debe dejar de lado que las sanciones impuestas a los sujetos obligados no configuran la simple pretensión de castigar a los actores políticos en beneficio de la democracia, sino para coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta. En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, mejorando así el sistema de fiscalización, para seguir avanzando en su perfeccionamiento y acercarnos así a cumplir con la expectativa de una política más honesta y transparente.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de asociar el monto de la multa, con el monto involucrado en las operaciones extemporáneas debe señalarse que una vez analizadas las circunstancias de la infracción, esta autoridad electoral determinó que la falta debía calificarse como grave ordinaria, para posteriormente tomar en cuenta la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor, a fin de que la sanción fuera **proporcional** a la conducta cometida.

En este sentido, la proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la sanción de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la sanción de conformidad con la gravedad de los hechos. Es por ello por lo que, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y la situación del infractor en la comisión de la falta, la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

Al efecto, la Sala Superior estimó, mediante SUP-RAP-454/2012, que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Ahora bien, los principios generales para la individualización de sanción establecen que cuando una sanción impuesta no cumple con su función inhibitoria debe existir un posterior y consecuente incremento a la sanción; en el caso en concreto, conforme a la legislación aplicable, la sanción económica, misma que va de montos mínimos a montos máximos; para así ir graduando la sanción hasta que resulte inhibitoria.

En consecuencia, de lo establecido con anterioridad se puede señalar que, en el caso que nos ocupa, lo que se está implementando es incrementar de manera gradual, de acuerdo con los principios jurídicos válidos, una sanción después de una muy reiterada conducta de desobediencia a la ley, cinco años consecutivos en donde están incrementando el monto que no reportan en tiempo real.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Al respecto, este Consejo General determinó que lo conducente era **graduar** la sanción de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Cabe señalar que dicha gradualidad deviene de un mínimo, tal como lo señala la materia, respecto de la individualización de sanción, esto es así ya que se está considerando el porcentaje más bajo que se podría considerar para establecer el criterio de sanción del primer periodo, es decir, el 1%, lo cual se traduce que, por cada cien pesos que registre el sujeto obligado de manera extemporánea, el monto de su sanción será de un peso. Así, se hace evidente que el porcentaje de sanción impuesto resulta directamente proporcional al monto por el cual el instituto político dejó de cumplir su obligación de registrar operaciones en tiempo real, es decir, si se impusieron *multas millonarias*³³, no es derivado del criterio de sanción establecido por esta autoridad, sino más bien por el monto que el ente político registró de manera extemporánea.

En este tenor, debe señalarse que habiendo realizado la calificación de la falta; habiendo analizado las circunstancias en que fue cometida, considerando la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a elegir la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456³⁴, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, es menester mencionar que, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores, este Consejo General ha determinado que la sanción que debe imponer

³³ Como lo señala Morena dentro del escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintidós ante este Instituto Nacional Electoral.

³⁴ Mismo que en sus diversas fracciones señala: (...) I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político. (...)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

como consecuencia de las infracciones acreditadas debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Resulta relevante señalar que el criterio de imponer sanciones tomando en consideración cierto porcentaje del monto involucrado ha sido por el criterio determinado por esta autoridad fiscalizadora, por lo menos desde el año dos mil catorce, y para argumentar lo dicho basta señalar que de las conductas que han sido sancionadas derivado de las infracciones a la normatividad electoral en el marco de la revisión de informes anuales, de las 56 faltas sustanciales calificadas como graves ordinarias, como el caso que nos ocupa, 52 se sancionan considerando cierto porcentaje del monto involucrado, que va del 1 al 200%, con lo cual queda asentado que dicho criterio ha sido efectivo para cumplir con la finalidad de la imposición de la sanción.

En este entendido, al imponer la sanción, esta autoridad electoral toma el monto involucrado como dato orientativo que sirve de apoyo para poder determinar la sanción adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumenta o disminuye dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el periodo en el cual omitió realizar el registro en tiempo real -etapa normal, primera etapa de corrección, o segunda etapa de corrección-).

A modo de conclusión:

- Se confirma la naturaleza económica de las sanciones impuestas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de registrar operaciones en tiempo real.
- La imposición gradual de la sanción, de conformidad con los desfases propuestos genera que dicha sanción sea proporcional y, por ende, conforme a Derecho, por lo cual queda asentado que es correcto establecer como criterio de sanción los porcentajes señalados de acuerdo con la temporalidad del incumplimiento.
- La omisión de realizar el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su celebración) **es considerada una falta sustantiva o de fondo.**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- **Al actualizarse la conducta materia de análisis**, el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación en tiempo real que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable a los sujetos obligados, lo anterior de conformidad con la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*.
- La amonestación pública como criterio sancionador respecto a la conducta infractora de mérito **no** cumple la función preventiva ni inhibe las conductas antijurídicas.
- El criterio de sanción económica determinado por esta autoridad electoral que considera para la imposición de la sanción el monto involucrado de la falta concreta es proporcional y gradual.

En razón de lo anterior, derivado de la notoria omisión del partido de realizar conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; y considerando la magnitud del incremento del incumplimiento en comento, es que esta autoridad administrativa determina que la falta es de tal magnitud que será sujeta a la imposición de los siguientes criterios de sanción:

Se impondrá la sanción consistente en:	Cuando el registro extemporáneo se realice:
El 1% (uno por ciento) del monto involucrado	Fuera del plazo de los 3 (tres) días en los que tuvo lugar la operación, pero antes del primer Oficio de Errores y Omisiones, (periodo normal u ordinario)
El 5% (cinco por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del primero Oficio de Errores y Omisiones, pero anterior al dictado del segundo Oficio de Errores y Omisiones (primer periodo de corrección).
El 10% (diez por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del segundo Oficio de Errores y Omisiones (segundo periodo de corrección)

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar

la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por la conducta señalada, es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.

En ese sentido, en el presente caso la irregularidad acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en **una falta** de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, debido a que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera el bien jurídico tutelado que es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Del análisis de la irregularidad ya descrita, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta a estudio.

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

A continuación, se establece la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.³⁵

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios

³⁵ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.

- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$198,351,579.16 (ciento noventa y ocho millones trescientos cincuenta y un mil quinientos setenta y nueve pesos 16/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.³⁶

³⁶ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** del artículo señalado consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **1% (uno por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$198,351,579.16 (ciento noventa y ocho millones trescientos cincuenta y un mil quinientos setenta y nueve pesos 16/100 M.N.)**, lo que da como resultado total la cantidad de **\$1,983,515.79 (un millón novecientos ochenta y tres mil quinientos quince pesos 79/100 M.N.)**.³⁷

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,983,515.79 (un millón novecientos ochenta y tres mil quinientos quince pesos 79/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

18.2.12 Comité Ejecutivo Estatal de Guerrero

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Ejecutivo Estatal de Guerrero del Partido Morena, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de

³⁷ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo a las actividades ordinarias del Comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político son las siguientes:

(...)

o) **2** faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones **7.13-C43-MORENA-GR** y **7.13-C44-MORENA-GR**.

(...)

A continuación, se desarrollan los apartados en comento:

(...)

o) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias infractoras del artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusiones	Monto involucrado
<i>7.13-C43-MORENA-GR. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 529 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$30,075,073.64.</i>	\$30,075,073.64
<i>7.13-C44-MORENA-GR. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 5 operaciones en tiempo real, reportadas en el primer periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$204,918.84.</i>	\$204,918.84

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se

desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado³⁸, que forma parte de la motivación y fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada una de las observaciones realizadas, se hicieron del conocimiento del ente político mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó las observaciones formuladas.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se han analizado diversas conductas que violentan el artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión).
- b)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** La trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

³⁸ En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado.[...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...]."

- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se impondrá la sanción considerando, además que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente resolución.

Debido a lo anterior, en este apartado se analizarán en un primer momento los elementos para calificar las faltas (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**apartado B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Con relación a las irregularidades identificadas en las conclusiones de mérito, mismas que se describen en el cuadro denominado **conductas infractoras** localizado en el siguiente inciso, las faltas corresponden a una omisión³⁹, de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atendando a lo dispuesto en los artículos 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en las siguientes:

³⁹ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Conductas Infractoras	
Conclusiones	Monto involucrado
<i>7.13-C43-MORENA-GR. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 529 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$30,075,073.64.</i>	\$30,075,073.64
<i>7.13-C44-MORENA-GR. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 5 operaciones en tiempo real, reportadas en el primer periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$204,918.84.</i>	\$204,918.84

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al instituto político, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2021.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Guerrero.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse faltas sustantivas 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 de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por omitir realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, se vulnera sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impiden garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, la persona obligada violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización⁴⁰.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir realizar el registro de operaciones contables en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas de manera oportuna, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo con lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

⁴⁰ "Artículo 38. 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 (...) 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

De acuerdo con lo hasta ahora dicho, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un sujeto obligado no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo con los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

Ahora bien, por lo que respecta a los registros de operaciones realizados en el primer periodo y segundo periodo de correcciones en respuesta a los oficios de

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

errores y omisiones, se debe analizar a la luz de las particularidades del sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los sujetos obligados, creado a partir de la reforma del año 2014, pues dicho sistema atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

En el caso concreto, la obligación de los sujetos obligados consiste en registrar las operaciones en la temporalidad que señala la normatividad, esto es, **dentro de los plazos que la propia norma establece.**

No obstante, lo anterior, una vez analizado todos y cada uno de los registros realizados en el Sistema Integral de Fiscalización, esta autoridad obtuvo certeza respecto a que las operaciones materia del presente apartado fueron registradas en el primer periodo y segundo periodo de correcciones en respuesta a los oficios de errores y omisiones, siendo que dicho sistema es la herramienta informática que hace prueba plena para la autoridad de lo ahí registrado y de la documentación exhibida por los sujetos obligados.

Ahora bien, derivado de la naturaleza de la obligación de reportar la totalidad de los ingresos y gastos efectuados durante el ejercicio anual, en la temporalidad señalada, la omisión en el cumplimiento ***per se*** no es una falta subsanable, pues en el mismo momento en que el sujeto obligado no realiza el debido registro **dentro de los plazos específicos** y a través del medio que establece la normativa electoral, queda configurada la infracción.

Al respecto resulta dable destacar que el sistema normativo electoral regula los distintos procedimientos electorales bajo un sistema de etapas y plazos a fin de que los actores políticos cuenten con una mayor seguridad jurídica respecto de la actuación de la autoridad y de su propia actividad política; es por ello por lo que el reporte de los ingresos y gastos en el tiempo establecido para ello **resulta esencial para dotar de mayor certeza el desarrollo de los procesos electorales.**

Permitir que los sujetos registren operaciones en cualquier momento, vulnerando lo anterior, rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones, es por ello que **los plazos referidos son de aplicación estricta en cada una de sus etapas**, desde la presentación de los informes, hasta la notificación de los oficios de errores y omisiones, así como de la respuesta, se garantiza a los sujetos obligados la debida audiencia.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Para tal efecto, la Ley General de Partidos Políticos dispone en su artículo 80 las etapas involucradas en la fiscalización de los informes anuales, en aras de tutelar la integralidad que debe regir en todo el Proceso Electoral y de la revisión de los ingresos y gastos involucrados.

Al respecto, en el procedimiento de fiscalización se tutela la garantía de audiencia de los sujetos obligados mediante la notificación de los oficios de errores y omisiones, siendo la respuesta que formulen estos, el momento procesal oportuno para realizar las manifestaciones que consideren pertinentes y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador.

En apego a lo expuesto, en el marco de la revisión de los Informes Anuales del ejercicio sujeto a revisión, la autoridad fiscalizadora otorgó la garantía de audiencia al sujeto obligado, derivado de lo cual, en respuesta a los oficios de errores y omisiones el partido reportó diversos ingresos y gastos.

No obstante, lo anterior, del análisis a los ingresos y gastos reportados en respuesta a dichos oficios de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora llegó a la conclusión que el registro de dichas operaciones se habían realizado de manera extemporánea, esto es, fuera de los plazos que establece el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

Derivado de ello, es de destacarse que la garantía de audiencia debe ser entendida como la posibilidad de que el sujeto regulado presente ante esta autoridad argumentos y documentación que acrediten que cumplió en tiempo y forma con sus obligaciones en materia de fiscalización y no como una exención a ello, pues esto atentaría con la aplicación efectiva de las normas.

Permitir a los sujetos regulados registrar en cualquier momento las operaciones relativas a sus ingresos y gastos, so pretexto de realizar dichos registros en respuesta a los oficios de errores y omisiones girado por la autoridad fiscalizadora, desincentivaría a los sujetos obligados el cumplir en tiempo sus obligaciones.

No obstante lo anterior, y tal como ha quedado previamente detallado, la omisión de registrar las operaciones en tiempo real, es una falta que por su propia naturaleza no es subsanable.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Ahora bien, en atención a lo ordenado por la Sala Toluca en la sentencia recaída al **ST-RAP-3/2023** en la cual señala que esta autoridad electoral debe fundar y motivar de forma justificada el criterio de sanción utilizado respecto de las conclusiones derivadas de las omisiones de reportar operaciones en tiempo real; al respecto es importante partir de que, en la sentencia del recurso de mérito, la misma Sala Toluca señaló:

*“(…) los diversos conceptos de agravio que MORENA hizo valer en cuanto a la **imposición de una consecuencia económica** por el reporte de operaciones fuera del plazo previsto reglamentariamente en el que incurrió el referido instituto político **se ha determinado que resulta conforme a Derecho** y, por consiguiente, tales motivos de disenso se han **desestimado**.*
(…)”

[Énfasis añadido]

De lo anterior se colige que la naturaleza económica de las sanciones impuestas no fueron revocadas, por lo cual no será motivo de modificaciones en el presente acuerdo.

Asimismo, respecto de la gradualidad y desfase que trae consigo el criterio de sanción por la conducta en comento, dicho órgano jurisprudencial determina:

*“(…) esta Sala Federal considera que, en la especie, **se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político** al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.*

(…)

*Al dictar sentencia en el mencionado recurso de apelación y su acumulado SUP-RAP-341/2016, **la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la gradualidad de la sanción implementada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral***

resultó conforme a Derecho debido a que se trató de una decisión razonable y proporcional.

(...)

Respecto de este último parámetro de sanción establecido a partir de los diversos porcentajes en relación con el desfase temporal con el que se realizaron las operaciones de los partidos políticos, es relevante destacar que ya fue objeto de análisis y debate jurisdiccional, mediante la interposición del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-331/2016

(...)"

[Énfasis añadido]

Con lo cual queda asentado que las diferencias en los porcentajes incluidos en el criterio de sanción implementado en la conducta de mérito tampoco fueron revocadas, por lo que esta autoridad considera que no resulta necesario modificar esas diferencias.

De igual manera, no está de más destacar lo señalado por la Sala Ciudad de México dentro de la sentencia del SCM-RAP-28/2022, en la cual se determinó que:

"(...)

- **Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.**
- **El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.**
- **Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.**
- **La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.**

(...)"

[Énfasis añadido]

Lo anterior al realizar el análisis correspondiente a lo establecido en los artículos 17 y 38⁴¹ del Reglamento de Fiscalización, derivado del cual queda asentado que nos

⁴¹ **Artículo 17. Momento en que ocurren y se realizan las operaciones** 1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF

encontramos frente a una falta sustancial debidamente calificada como grave ordinaria.

Asimismo, derivado de lo señalado por la Sala Toluca dentro de la sentencia del ST-RAP-3/2023 y previo al análisis respecto de la conducta sancionada por esta autoridad, resulta menester señalar precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todo acto de autoridad debe fundarse y motivarse adecuadamente. Por el primero aspecto se entiende el deber de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales, sustantivo y adjetivos los cuales sirven de basamento de la determinación adoptada; en cuanto al segundo aspecto, el deber de expresar el cúmulo de razonamientos lógico-jurídicos del porqué adoptó que el caso particular o concreto se ajusta a la hipótesis normativa.⁴²

En ese sentido, la fundamentación y motivación de los actos o bien de resoluciones no es exclusiva de los órganos judiciales o jurisdiccionales, sino que estas mismas son extensibles a todas las autoridades, cuando éstas en determinado acto producto del ejercicio de sus atribuciones expresen los fundamentos legales que dieron origen y se pronuncien sobre las motivaciones o razones por las que se deba aplicar al caso concreto. En otras palabras, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

Ahora bien, respecto de la motivación, el máximo tribunal del estado mexicano ha señalado que todo ente público está obligado a revisar la motivación (ordinaria y reforzada) de *ciertos* actos y/o *normas*, para el caso particular que nos ocupa, en el caso de **motivación reforzada**, se exige en los casos cuando puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional (categorías sospechosas: determinados valores constitucionales que

A-2 "Postulados básicos. 2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

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. 2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua. 3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional. 4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones. 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

⁴² Tesis jurisprudencial 74, Segunda Sala, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. III, Apéndice de 1995, p. 52.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad), y precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, resulta indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.⁴³

En virtud de lo anterior, dicho criterio jurisdiccional refiere que, en el caso de motivación reforzada, se debe colmar el cumplimiento de dos aspectos; primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y —consecuentemente— que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y segundo, la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el ente público determinó la emisión del acto de que se trate.

La exigencia de este tipo de motivación reforzada versa cuando se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad y, en ese sentido, resulta menester realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la normativa aplicable establecen como requisitos necesarios para la realización de un determinado acto.

Ahora bien, entrando en materia de lo que fue efectivamente revocado, es menester destacar que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera, mismos que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad, que si bien son cuentas de control, también son registros que forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados; por tal razón, dichos registros debieron realizarse en tiempo real conforme con las reglas señaladas en la normatividad vigente.

Es así como de manera específica, por lo que hace a la **etapa normal** de operaciones, esto es, de 1 de enero al 31 de diciembre del año que se reporta hasta la presentación del informe anual respectivo (de acuerdo a los plazos de fiscalización aprobados por el Consejo General), la autoridad fiscalizadora tiene la facultad para realizar los procedimientos de auditoría, así como realizar el cruce de información con terceros (aportantes y proveedores), la solicitud de información con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración

⁴³ Tesis: P./J. 120, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, 2009, p. 1255.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera) de la misma información que reportan los sujetos obligados, por lo que el registro contable extemporáneo retrasaría dichas actividades inherentes y necesarias de fiscalización.

Un elemento importante en este punto es destacar que se debe contar con la información contable en el momento procesal oportuno, a fin de que esta autoridad esté en posibilidades de llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral.

Ahora bien, por lo que hace a la **primera etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-primera vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, corresponde a un periodo más estrecho que por la temporalidad dificulta la obtención de la información de terceros y otras autoridades, es decir, que se cuentan con menos días en comparación con aquellos movimientos que se registraron en tiempo real y en la etapa normal y que permitieron una mayor oportunidad de revisión a la autoridad para verificar el origen, destino y aplicación de los recursos.

En este sentido, por lo que respecta a la **segunda etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-segunda vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, es un periodo más reducido que imposibilita la óptima realización de los procedimientos de auditoría al no existir la temporalidad necesaria para llevar a cabo el proceso adicional de solicitar aclaraciones a los sujetos obligados y otorgar su debida garantía de audiencia, convirtiendo el actuar de esta autoridad en acciones intensivas, por lo tanto, en este último supuesto es mayor la afectación a las labores de fiscalización de la autoridad electoral.

Lo anterior cobra relevancia cuando hablamos de la magnitud de información y documentación que se recibe y fiscaliza en un ejercicio anual, por citar un ejemplo, tan solo en el informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, se recibieron y revisaron 718 informes anuales presentados por 80 sujetos obligados, 10 son partidos políticos nacionales, 70 partidos políticos locales, lo que se traduce en la verificación de 3.1 millones de operaciones contables o registros en el Sistema Integral de Fiscalización y 496 mil pólizas, correspondientes a 724 contabilidades.

Continuando con los datos duros, se debe señalar que tan solo de ingresos, los sujetos obligados reportaron un total de 25 mil 686 millones de pesos y tratándose

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de egresos, en sus informes anuales del ejercicio mencionado, reportaron 27 mil 622 millones de pesos.

Es derivado de esta cantidad de información y documentación que resulta imperante el contar con los elementos necesarios en tiempo y forma para estar en posibilidad de llevar a cabo de manera óptima y pulcra el arduo trabajo de fiscalización que realiza esta autoridad, de ahí la relevancia de registrar las operaciones en tiempo real de conformidad con los periodos establecidos para las actividades ordinarias.

En este sentido, la omisión del partido político de realizar los registros contables en tiempo real provocó que la autoridad se viera imposibilitada en sus actividades de verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el SIF, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral, ya que, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

En este sentido, no es ajeno a esta autoridad fiscalizadora que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **reportar de manera extemporánea las operaciones contables sujetas a fiscalización, sí impacta directamente en el ejercicio de la función revisora de la autoridad fiscalizadora para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos⁴⁴, esto con independencia del plazo con el que llegase a contar la autoridad para analizar y verificar la documentación e información que le fue presentada, porque dicha circunstancia no atenúa la vulneración que, en sí misma, causa el registro extemporáneo de operaciones contables.**

De conformidad con lo señalado previamente es dable afirmar que, efectivamente, el reporte extemporáneo de las operaciones sujetas a fiscalización constituye una falta sustantiva, pues sus consecuencias afectan directamente la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por el sujeto obligado, es decir, retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad

⁴⁴ SUP-RAP-243/2022, misma que se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0243-2022.pdf>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

fiscalizadora, toda vez que el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos deben realizarse desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En el mismo tenor, el registro extemporáneo sí implica una afectación a la función de fiscalización, ya que en el referido artículo del Reglamento de Fiscalización esa temporalidad se justifica en la necesidad de asegurar que los sujetos obligados informen con la debida oportunidad y dentro de un plazo razonable, aquellas operaciones que realicen con los recursos que les son asignados, asimismo, porque permite que la autoridad fiscalizadora esté en condiciones de realizar la revisión oportuna, comprensible, periódica, comprobable y homogénea de los ingresos y egresos.

Ahora bien, resulta necesario señalar que como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el “**ius puniendi**” o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, desde la doctrina estructuralista, la sanción debe considerarse una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; asimismo, la corriente iuspositivista considera que la sanción surge como de un supuesto antijurídico o ilícito, con la finalidad de garantizar el debido cumplimiento del deber ser del derecho. Por otro lado, la teoría del *Derecho penal administrativo* retoma y fortalece la distinción que se hace en el Derecho penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006⁴⁵, estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado –*ius puniendi*–, por tanto se sostuvo que el derecho administrativo sancionador resulta ser inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que

⁴⁵ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3216/2017 DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 930/2016. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/ADR-3216-2017.pdf

tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de infracciones.

Asimismo, la doctrina señala que la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción a la comisión de la misma”⁴⁶. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que por sanción administrativa se entiende a un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley.

En atención a lo anterior, se puede señalar que la **sanción administrativa** no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se **conforman o reúnen los elementos** que configuran dicha infracción, necesariamente se **debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias** negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde **intervenir a un órgano** que forma parte de la Administración del Estado, **previamente facultado** por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa⁴⁷.

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, en diversas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral constituye una subespecie del Derecho Administrativo Sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*⁴⁸. Fortalece lo anterior la **Tesis XLV/2002**⁴⁹, la cual señala lo siguiente:

**Partido del Trabajo
vs.**

Consejo General del Instituto Federal Electoral

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON
APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS**

⁴⁶ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). Manual básico administrativo, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

⁴⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. (2013). Concepto y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 79-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>

⁴⁸ Véase sentencia dictada en el expediente SUP-REP-416/2005, páginas 16 a 24.

⁴⁹ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=sanciones.administrativas>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

POR EL DERECHO PENAL.- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

A través de su ejercicio jurisdiccional, las Salas de este Tribunal Electoral han considerado que al Derecho Administrativo le son aplicables los principios que rigen al procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y nociones fundamentales también aplican al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en su propia dimensión y de acuerdo con las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.⁵⁰

Ahora bien, por lo que hace al sistema de fiscalización electoral, éste se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de investigación, buscando primordialmente que no queden impunes las irregularidades.

Adicionalmente, el Derecho penal administrativo señala como elementos en común: I. La carga que se le impone al individuo; II. El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa; y III. El poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora; en ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley⁵¹.

En este tenor, en materia electoral, para sancionar, la administración necesita que existan los siguientes elementos:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;

⁵⁰ Véase sentencia dictada en el expediente SCM-JE-128/2021.

⁵¹ Ramírez, M. L., (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de Derecho, (27), 272-292. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>
Villoro Toranzo, Miguel. 2000. Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y
- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

De lo anterior se colige que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, ello es así ya que el Instituto Nacional Electoral puede imponer con toda validez, una de las sanciones establecidas en la norma⁵², ya que establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones, de manera que, **tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable y, en su caso, el monto correspondiente.**

Al respecto, es menester señalar que, si bien es cierto que el sancionar ésta conducta con amonestación pública, fue un criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; de igual forma es verdad que se considera que dicha sanción no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, es decir no se ha advertido un disminución o inhibición al infringir la normatividad.

Situación que se evidencia al analizar las conclusiones por registro extemporáneo de operaciones, derivadas de los informes anuales de los ejercicios anteriores:

ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
1	INE/CG530/2017 e INE/CG529/2017	2016	49	\$1,624,181,873.57 ⁵³
2	INE/CG61/2019 e INE/CG53/2019	2017	42	\$1,271,374,164.19
3	INE/CG470/2019 e INE/CG462/2019	2018	52	\$2,160,330,546.89
4	INE/CG650/2020 e INE/CG643/2020	2019	44	\$4,090,161,019.61

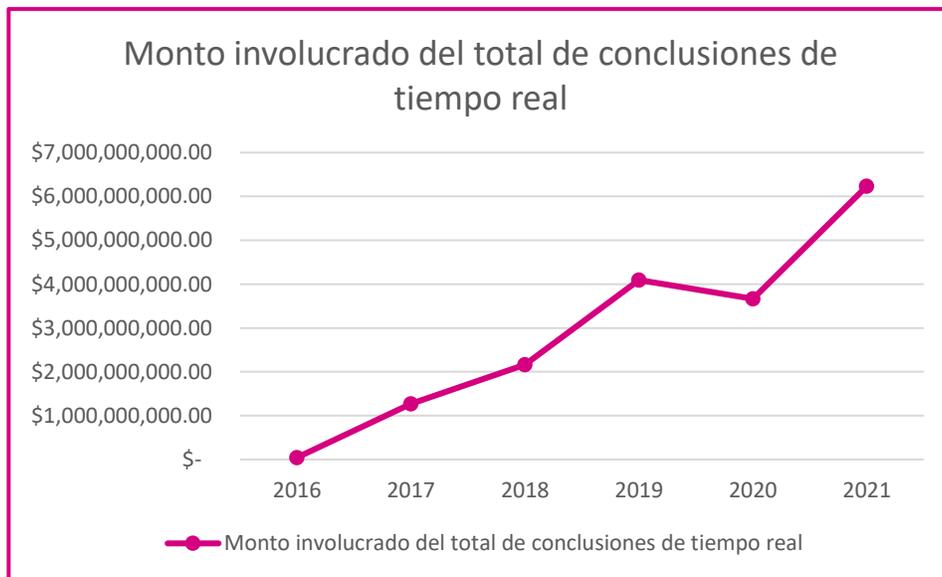
⁵² Artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵³ Cifra aproximada.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
5	INE/CG113/2022 e INE/CG106/2022	2020	47	\$3,668,118,422.99
6	INE/CG736/2022 e INE/CG729/2022	2021	54	\$6,231,044,940.59

Como complemento de lo anterior se inserta la siguiente gráfica relativa a los montos de las operaciones que fueron registradas de manera extemporánea (posterior a los tres días establecidos por la normativa electoral.)



Ahora bien, a modo de recuento, no debemos olvidar que en 2016 este Consejo General determinó que la sanción idónea para esta conducta era una amonestación pública, dicha determinación se tomó derivado de la conjunción de diversos factores, entre ellos:

- Que el ejercicio 2016 fue el primero en el cual los partidos políticos utilizaron el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) como herramienta para el registro de sus operaciones correspondientes al gasto ordinario, lo cual les implicó migrar los saldos contables del sistema que venían utilizando, al SIF.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Que aun cuando los partidos políticos tenían la obligación de utilizar el catálogo de cuentas definido por la Comisión de Fiscalización, las cuentas y subcuentas no estaban homologadas en todos los casos, y que cada sujeto obligado abrió cuentas contables que les eran de utilidad para su administración, por lo que al entrar en operación el SIF, se vieron en la necesidad de adecuar todo su catálogo de cuentas contables a las permitidas en dicho sistema.
- Que el Informe Anual del ejercicio 2015 fue fiscalizado en el sistema tradicional que venía ocupando cada sujeto obligado y el dictamen correspondiente fue aprobado por el Consejo General del INE el 14 de diciembre de 2016, lo que implicó retraso en el reconocimiento de los saldos iniciales y en el registro de sus operaciones.

Es así como en los últimos años, los partidos políticos han tenido que aprender a trabajar con esta obligación de rendir cuentas en tiempo real, tanto del periodo ordinario como en periodo de campaña, sin embargo, de lo señalado tanto en el recuadro como en la gráfica se puede afirmar que, por lo que respecta a Morena, de 2016 a 2021 se ha incrementado la incidencia en la conducta en un 393.64%, cual deja asentado que no hubo una corrección en la conducta a pesar de la sanción que le fue impuesta

Como se observa, son miles de millones de pesos los que los partidos ingresan y gastan sin reportar en tiempo real a esta autoridad, situación que deja a la autoridad con pocas o nulas posibilidades de verificar la certeza y licitud de las operaciones que celebran.

No obstante, durante los cinco años previos se les ha venido señalando a los sujetos obligados que dicha conducta configura una infracción a la normativa electoral, sin que la amonestación pública fuese la sanción idónea para disuadir la comisión de la infracción.

Por el contrario, esta falta establecida claramente en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pasó a considerarse por los partidos políticos como una falta por definición sin sanción y que dicha falta no traía consecuencias por sí misma, situación que, derivado del incremento de la incidencia en la conducta, la autoridad electoral no puede seguir sosteniendo.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Sin embargo, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, al individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.

Es así como, al estar frente a una falta de carácter sustantivo, lo correspondiente es imponer una sanción que realmente disuada al partido de incurrir nuevamente en la misma falta. Fortalece lo anterior lo señalado por la Sala Regional Monterrey en el SM-RAP-8/2016, en el cual determinó lo siguiente:

“En efecto, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización. Las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral. b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado. c) Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tiene la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados. d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. e) Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada”

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

No se debe dejar de lado que las sanciones impuestas a los sujetos obligados no configuran la simple pretensión de castigar a los actores políticos en beneficio de la democracia, sino para coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta. En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, mejorando así el sistema de fiscalización, para seguir avanzando en su perfeccionamiento y acercarnos así a cumplir con la expectativa de una política más honesta y transparente.

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de asociar el monto de la multa, con el monto involucrado en las operaciones extemporáneas debe señalarse que una vez analizadas las circunstancias de la infracción, esta autoridad electoral determinó que la falta debía calificarse como grave ordinaria, para posteriormente tomar en cuenta la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor, a fin de que la sanción fuera **proporcional** a la conducta cometida.

En este sentido, la proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la sanción de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la sanción de conformidad con la gravedad de los hechos. Es por ello por lo que, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y la situación del infractor en la comisión de la falta, la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

Al efecto, la Sala Superior estimó, mediante SUP-RAP-454/2012, que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Ahora bien, los principios generales para la individualización de sanción establecen que cuando una sanción impuesta no cumple con su función inhibitoria debe existir un posterior y consecuente incremento a la sanción; en el caso en concreto, conforme a la legislación aplicable, la sanción económica, misma que va de montos mínimos a montos máximos; para así ir graduando la sanción hasta que resulte inhibitoria.

En consecuencia, de lo establecido con anterioridad se puede señalar que, en el caso que nos ocupa, lo que se está implementando es incrementar de manera gradual, de acuerdo con los principios jurídicos válidos, una sanción después de una muy reiterada conducta de desobediencia a la ley, cinco años consecutivos en donde están incrementando el monto que no reportan en tiempo real.

Al respecto, este Consejo General determinó que lo conducente era **graduar** la sanción de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Cabe señalar que dicha gradualidad deviene de un mínimo, tal como lo señala la materia, respecto de la individualización de sanción, esto es así ya que se está considerando el porcentaje más bajo que se podría considerar para establecer el criterio de sanción del primer periodo, es decir, el 1%, lo cual se traduce que, por cada cien pesos que registre el sujeto obligado de manera extemporánea, el monto de su sanción será de un peso. Así, se hace evidente que el porcentaje de sanción impuesto resulta directamente proporcional al monto por el cual el instituto político dejó de cumplir su obligación de registrar operaciones en tiempo real, es decir, si se impusieron *multas millonarias*⁵⁴, no es derivado del criterio de sanción establecido por esta autoridad, sino más bien por el monto que el ente político registró de manera extemporánea.

En este tenor, debe señalarse que habiendo realizado la calificación de la falta; habiendo analizado las circunstancias en que fue cometida, considerando la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a elegir la sanción que corresponda para

⁵⁴ Como lo señala Morena dentro del escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintidós ante este Instituto Nacional Electoral.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

cada uno de los supuestos analizados, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456⁵⁵, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, es menester mencionar que, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores, este Consejo General ha determinado que la sanción que debe imponer como consecuencia de las infracciones acreditadas debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Resulta relevante señalar que el criterio de imponer sanciones tomando en consideración cierto porcentaje del monto involucrado ha sido por el criterio determinado por esta autoridad fiscalizadora, por lo menos desde el año dos mil catorce, y para argumentar lo dicho basta señalar que de las conductas que han sido sancionadas derivado de las infracciones a la normatividad electoral en el marco de la revisión de informes anuales, de las 56 faltas sustanciales calificadas como graves ordinarias, como el caso que nos ocupa, 52 se sancionan considerando cierto porcentaje del monto involucrado, que va del 1 al 200%, con lo cual queda asentado que dicho criterio ha sido efectivo para cumplir con la finalidad de la imposición de la sanción.

En este entendido, al imponer la sanción, esta autoridad electoral toma el monto involucrado como dato orientativo que sirve de apoyo para poder determinar la sanción adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumenta o disminuye dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el periodo en el cual omitió realizar el registro en tiempo real -etapa normal, primera etapa de corrección, o segunda etapa de corrección-).

⁵⁵ Mismo que en sus diversas fracciones señala: (...) I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político. (...)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

A modo de conclusión:

- Se confirma la naturaleza económica de las sanciones impuestas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de registrar operaciones en tiempo real.
- La imposición gradual de la sanción, de conformidad con los desfases propuestos genera que dicha sanción sea proporcional y, por ende, conforme a Derecho, por lo cual queda asentado que es correcto establecer como criterio de sanción los porcentajes señalados de acuerdo con la temporalidad del incumplimiento.
- La omisión de realizar el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su celebración) **es considerada una falta sustantiva** o de fondo.
- Al actualizarse la conducta materia de análisis, el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación en tiempo real que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable a los sujetos obligados, lo anterior de conformidad con la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*.
- La amonestación pública como criterio sancionador respecto a la conducta infractora de mérito **no** cumple la función preventiva ni inhibe las conductas antijurídicas.
- El criterio de sanción económica determinado por esta autoridad electoral que considera para la imposición de la sanción el monto involucrado de la falta concreta es proporcional y gradual.

En razón de lo anterior, derivado de la notoria omisión del partido de realizar conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; y considerando la magnitud del incremento del incumplimiento en comento, es que esta autoridad administrativa determina que la falta es de tal magnitud que será sujeta a la imposición de los siguientes criterios de sanción:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Se impondrá la sanción consistente en:	Cuando el registro extemporáneo se realice:
El 1% (uno por ciento) del monto involucrado	Fuera del plazo de los 3 (tres) días en los que tuvo lugar la operación, pero antes del primer Oficio de Errores y Omisiones, (periodo normal u ordinario)
El 5% (cinco por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del primero Oficio de Errores y Omisiones, pero anterior al dictado del segundo Oficio de Errores y Omisiones (primer periodo de corrección).
El 10% (diez por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del segundo Oficio de Errores y Omisiones (segundo periodo de corrección)

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por la conducta señalada, es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.

En ese sentido, en el presente caso las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en **faltas** de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, debido a que las infracciones en cuestión generan una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en las faltas pues el sujeto obligado cometió diversas irregularidades que se traducen en una misma conducta y por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera el bien jurídico tutelado de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de las conductas a estudio.

Calificación de la falta.

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se establece la sanción que más se adecúe a las infracciones cometidas, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a las faltas cometidas.⁵⁶

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto

⁵⁶ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupan, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Del análisis realizado a las infracciones cometidas por el sujeto obligado se desprende lo siguiente:

Conclusión 7.13-C43-MORENA-GR

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) **CALIFICACIÓN DE LA FALTA**, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$30,075,073.64 (treinta millones setenta y cinco mil setenta y tres pesos 64/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁵⁷

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **1% (uno por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$30,075,073.64 (treinta millones setenta y cinco mil setenta y tres pesos 64/100 M.N.)**, lo que da como resultado total la cantidad de **\$300,750.74 (trescientos mil setecientos cincuenta pesos 74/100 M.N.)**.⁵⁸

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

⁵⁷ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

⁵⁸ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$300,750.74 (trescientos mil setecientos cincuenta pesos 74/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conclusión 7.13-C44-MORENA-GR

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$204,918.84 (doscientos cuatro mil novecientos dieciocho pesos 84/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁵⁹

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **5% (cinco por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$204,918.84 (doscientos cuatro mil novecientos dieciocho pesos 84/100 M.N.)**, lo que da como resultado total la cantidad de **\$10,245.94 (diez mil doscientos cuarenta y cinco pesos 94/100 M.N.)**.⁶⁰

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$10,245.94 (diez mil doscientos cuarenta y cinco pesos 94/100 M.N.)**.

⁵⁹ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

⁶⁰ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

18.2.17 Comité Ejecutivo Estatal de Morelos

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Ejecutivo Estatal de Morelos del Partido Morena, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo a las actividades ordinarias del Comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político son las siguientes:

(...)

g) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **7.18-C25-MORENA-MO**.

(...)

A continuación, se desarrollan los apartados en comentario:

(...)

g) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora de los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, a saber:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Conclusión	Monto involucrado
<i>7.18-C25-MORENA-MO El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 78 operaciones del periodo normal en tiempo real, durante el periodo normal de operaciones, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$7,892,744.45.</i>	\$7,892,744.45

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado⁶¹, que forma parte de la motivación y fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del ente político mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó la observación formulada.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio

⁶¹ En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado, [...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...]."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se impondrá la sanción considerando, además, que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente resolución.

Debido a lo anterior, en este apartado se analizarán en un primer momento los elementos para calificar la falta (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**apartado B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión de mérito, misma que se describe en el cuadro denominado **conducta infractora** localizado en el siguiente inciso, la falta corresponde a la omisión⁶² de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atentando a lo dispuesto en los artículos 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

⁶² Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en la siguiente:

Conducta Infractora	
Conclusión	Monto involucrado
<i>7.18-C25-MORENA-MO El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 78 operaciones del periodo normal en tiempo real, durante el periodo normal de operaciones, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$7,892,744.45.</i>	\$7,892,744.45

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2021.

Lugar: La irregularidad se cometió en el estado de Morelos.

c) Comisión intencional o culposa de la falta

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer la falta referida y con ello, obtener el resultado de la comisión de la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva 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 de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por omitir realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, se vulnera sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Así las cosas, la falta sustancial de mérito trae consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, la persona obligada violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En la conclusión que se analiza, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización⁶³.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir realizar el registro de operaciones contables en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas de manera oportuna, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo con lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den

⁶³ "Artículo 38. 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 (...) 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

De acuerdo con lo hasta ahora dicho, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un sujeto obligado no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Ahora bien, en atención a lo ordenado por la Sala Toluca en la sentencia recaída al **ST-RAP-3/2023** en la cual señala que esta autoridad electoral debe fundar y motivar de forma justificada el criterio de sanción utilizado respecto de las conclusiones derivadas de las omisiones de reportar operaciones en tiempo real; al respecto es importante partir de que, en la sentencia del recurso de mérito, la misma Sala Toluca señaló:

*“(...) los diversos conceptos de agravio que MORENA hizo valer en cuanto a la **imposición de una consecuencia económica** por el reporte de operaciones fuera del plazo previsto reglamentariamente en el que incurrió el referido instituto político **se ha determinado que resulta conforme a Derecho** y, por consiguiente, tales motivos de disenso se han **desestimado**.
(...)”*

[Énfasis añadido]

De lo anterior se colige que la naturaleza económica de las sanciones impuestas no fue revocada, por lo cual no será motivo de modificaciones en el presente acuerdo.

Asimismo, respecto de la gradualidad y desfase que trae consigo el criterio de sanción por la conducta en comento, dicho órgano jurisprudencial determina:

*“(...) esta Sala Federal considera que, en la especie, **se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político** al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.*

(...)

*Al dictar sentencia en el mencionado recurso de apelación y su acumulado SUP-RAP-341/2016, **la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la gradualidad de la sanción implementada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral***

resultó conforme a Derecho debido a que se trató de una decisión razonable y proporcional.

(...)

Respecto de este último parámetro de sanción establecido a partir de los diversos porcentajes en relación con el desfase temporal con el que se realizaron las operaciones de los partidos políticos, es relevante destacar que ya fue objeto de análisis y debate jurisdiccional, mediante la interposición del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-331/2016

(...)"

[Énfasis añadido]

Con lo cual queda asentado que las diferencias en los porcentajes incluidos en el criterio de sanción implementado en la conducta de mérito tampoco fueron revocadas, por lo que esta autoridad considera que no resulta necesario modificar esas diferencias.

De igual manera, no está de más destacar lo señalado por la Sala Ciudad de México dentro de la sentencia del SCM-RAP-28/2022, en la cual se determinó que:

"(...)

- **Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.**
- **El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.**
- **Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.**
- **La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.**

(...)"

[Énfasis añadido]

Lo anterior al realizar el análisis correspondiente a lo establecido en los artículos 17 y 38⁶⁴ del Reglamento de Fiscalización, derivado del cual queda asentado que nos

⁶⁴ **Artículo 17. Momento en que ocurren y se realizan las operaciones** 1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF

encontramos frente a una falta sustancial debidamente calificada como grave ordinaria.

Asimismo, derivado de lo señalado por la Sala Toluca dentro de la sentencia del ST-RAP-3/2023 y previo al análisis respecto de la conducta sancionada por esta autoridad, resulta menester señalar precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todo acto de autoridad debe fundarse y motivarse adecuadamente. Por el primero aspecto se entiende el deber de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales, sustantivo y adjetivos los cuales sirven de basamento de la determinación adoptada; en cuanto al segundo aspecto, el deber de expresar el cúmulo de razonamientos lógico-jurídicos del porqué adoptó que el caso particular o concreto se ajusta a la hipótesis normativa.⁶⁵

En ese sentido, la fundamentación y motivación de los actos o bien de resoluciones no es exclusiva de los órganos judiciales o jurisdiccionales, sino que estas mismas son extensibles a todas las autoridades, cuando éstas en determinado acto producto del ejercicio de sus atribuciones expresen los fundamentos legales que dieron origen y se pronuncien sobre las motivaciones o razones por las que se deba aplicar al caso concreto. En otras palabras, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

Ahora bien, respecto de la motivación, el máximo tribunal del estado mexicano ha señalado que todo ente público está obligado a revisar la motivación (ordinaria y reforzada) de *ciertos* actos y/o *normas*, para el caso particular que nos ocupa, en el caso de **motivación reforzada**, se exige en los casos cuando puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional (categorías sospechosas: determinados valores constitucionales que

A-2 "Postulados básicos. 2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

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. 2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua. 3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional. 4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones. 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

⁶⁵ Tesis jurisprudencial 74, Segunda Sala, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. III, Apéndice de 1995, p. 52.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad), y precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, resulta indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.⁶⁶

En virtud de lo anterior, dicho criterio jurisdiccional refiere que, en el caso de motivación reforzada, se debe colmar el cumplimiento de dos aspectos; primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y —consecuentemente— que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y segundo, la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el ente público determinó la emisión del acto de que se trate.

La exigencia de este tipo de motivación reforzada versa cuando se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad y, en ese sentido, resulta menester realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la normativa aplicable establecen como requisitos necesarios para la realización de un determinado acto.

Ahora bien, entrando en materia de lo que fue efectivamente revocado, es menester destacar que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera, mismos que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad, que si bien son cuentas de control, también son registros que forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados; por tal razón, dichos registros debieron realizarse en tiempo real conforme con las reglas señaladas en la normatividad vigente.

Es así como de manera específica, por lo que hace a la **etapa normal** de operaciones, esto es del 1 de enero al 31 de diciembre del año que se reporta, hasta la presentación del informe anual respectivo (de acuerdo a los plazos de fiscalización aprobados por el Consejo General), la autoridad fiscalizadora tiene la facultad para realizar los procedimientos de auditoría, así como realizar el cruce de información con terceros (aportantes y proveedores), la solicitud de información con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración

⁶⁶ Tesis: P./J. 120, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, 2009, p. 1255.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera) de la misma información que reportan los sujetos obligados, por lo que el registro contable extemporáneo retrasaría dichas actividades inherentes y necesarias de fiscalización.

Un elemento importante en este punto es destacar que se debe contar con la información contable en el momento procesal oportuno, a fin de que esta autoridad esté en posibilidades de llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral.

Ahora bien, por lo que hace a la **primera etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-primera vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, corresponde a un periodo más estrecho que por la temporalidad dificulta la obtención de la información de terceros y otras autoridades, es decir, que se cuentan con menos días en comparación con aquellos movimientos que se registraron en tiempo real y en la etapa normal y que permitieron una mayor oportunidad de revisión a la autoridad para verificar el origen, destino y aplicación de los recursos.

En este sentido, por lo que respecta a la **segunda etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-segunda vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, periodo más reducido que imposibilita la óptima realización de los procedimientos de auditoría al no existir la temporalidad necesaria para llevar a cabo el proceso adicional de solicitar aclaraciones a los sujetos obligados y otorgar su debida garantía de audiencia, convirtiendo el actuar de esta autoridad en acciones intensivas, por lo tanto, en este último supuesto es mayor la afectación a las labores de fiscalización de la autoridad electoral.

Lo anterior cobra relevancia cuando hablamos de la magnitud de información y documentación que se recibe y fiscaliza en un ejercicio anual, por citar un ejemplo, tan solo en el informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, se recibieron y revisaron 718 informes anuales presentados por 80 sujetos obligados, 10 son partidos políticos nacionales, 70 partidos políticos locales, lo que se traduce en la verificación de 3.1 millones de operaciones contables o registros en el Sistema Integral de Fiscalización y 496 mil pólizas, correspondientes a 724 contabilidades.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Continuando con los datos duros, se debe señalar que tan solo de ingresos, los sujetos obligados reportaron un total de 25 mil 686 millones de pesos y tratándose de egresos, en sus informes anuales del ejercicio mencionado, reportaron 27 mil 622 millones de pesos.

Es derivado de esta cantidad de información y documentación que resulta imperante el contar con los elementos necesarios en tiempo y forma para estar en posibilidad de llevar a cabo de manera óptima y pulcra el arduo trabajo de fiscalización que realiza esta autoridad, de ahí la relevancia de registrar las operaciones en tiempo real de conformidad con los periodos establecidos para las actividades ordinarias.

En este sentido, la omisión del partido político de realizar los registros contables en tiempo real provocó que la autoridad se viera imposibilitada en sus actividades de verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el SIF, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral, ya que, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

En este sentido, no es ajeno a esta autoridad fiscalizadora que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **reportar de manera extemporánea las operaciones contables sujetas a fiscalización, sí impacta directamente en el ejercicio de la función revisora de la autoridad fiscalizadora para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos⁶⁷, esto con independencia del plazo con el que llegase a contar la autoridad para analizar y verificar la documentación e información que le fue presentada, porque dicha circunstancia no atenúa la vulneración que, en sí misma, causa el registro extemporáneo de operaciones contables.**

De conformidad con lo señalado previamente es dable afirmar que, efectivamente, el reporte extemporáneo de las operaciones sujetas a fiscalización constituye una falta sustantiva, pues sus consecuencias afectan directamente la verificación

⁶⁷ SUP-RAP-243/2022, misma que se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0243-2022.pdf>

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por el sujeto obligado, es decir, retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora, toda vez que el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos deben realizarse desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En el mismo tenor, el registro extemporáneo sí implica una afectación a la función de fiscalización, ya que en el referido artículo del Reglamento de Fiscalización esa temporalidad se justifica en la necesidad de asegurar que los sujetos obligados informen con la debida oportunidad y dentro de un plazo razonable, aquellas operaciones que realicen con los recursos que les son asignados, asimismo, porque permite que la autoridad fiscalizadora esté en condiciones de realizar la revisión oportuna, comprensible, periódica, comprobable y homogénea de los ingresos y egresos.

Ahora bien, resulta necesario señalar que como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el “**ius puniendi**” o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, desde la doctrina estructuralista, la sanción debe considerarse una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; asimismo, la corriente iuspositivista considera que la sanción surge como de un supuesto antijurídico o ilícito, con la finalidad de garantizar el debido cumplimiento del deber ser del derecho. Por otro lado, la teoría del *Derecho penal administrativo* retoma y fortalece la distinción que se hace en el Derecho penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006⁶⁸, estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado –*ius puniendi*–, por

⁶⁸ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3216/2017 DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 930/2016. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/ADR-3216-2017.pdf

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

tanto se sostuvo que el derecho administrativo sancionador resulta ser inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de infracciones.

Asimismo, la doctrina señala que la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción a la comisión de la misma”⁶⁹. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que por sanción administrativa se entiende a un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley.

En atención a lo anterior, se puede señalar que la **sanción administrativa** no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se **conforman o reúnen los elementos** que configuran dicha infracción, necesariamente se **debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias** negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde **intervenir a un órgano** que forma parte de la Administración del Estado, **previamente facultado** por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa⁷⁰.

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, en diversas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral constituye una subespecie del Derecho Administrativo Sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.⁷¹ Fortalece lo anterior la **Tesis XLV/2002**⁷², la cual señala lo siguiente:

⁶⁹ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). Manual básico administrativo, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

⁷⁰ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. (2013). Concepto y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 79-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>

⁷¹ Véase sentencia dictada en el expediente SUP-REP-416/2005, páginas 16 a 24.

⁷² <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=sanciones.administrativas>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Partido del Trabajo

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

A través de su ejercicio jurisdiccional, las Salas de este Tribunal Electoral han considerado que al Derecho Administrativo le son aplicables los principios que rigen al procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y nociones fundamentales también aplican al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en su propia dimensión y de acuerdo con las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.⁷³

Ahora bien, por lo que hace al sistema de fiscalización electoral, éste se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de investigación, buscando primordialmente que no queden impunes las irregularidades.

Adicionalmente, el Derecho penal administrativo señala como elementos en común: I. La carga que se le impone al individuo; II. El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa; y III. El poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora; en ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley⁷⁴.

⁷³ Véase sentencia dictada en el expediente SCM-JE-128/2021.

⁷⁴ Ramírez, M. L., (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de Derecho, (27), 272-292. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>
Villoro Toranzo, Miguel. 2000. Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En este tenor, en materia electoral, para sancionar, la administración necesita que existan los siguientes elementos:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;
- Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y
- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

De lo anterior se colige que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, ello es así ya que el Instituto Nacional Electoral puede imponer con toda validez, una de las sanciones establecidas en la norma⁷⁵, ya que establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones, de manera que, **tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable y, en su caso, el monto correspondiente.**

Al respecto, es menester señalar que, si bien es cierto que el sancionar ésta conducta con amonestación pública, fue un criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; de igual forma es verdad que se considera que dicha sanción no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, es decir no se ha advertido una disminución o inhibición al infringir la normatividad.

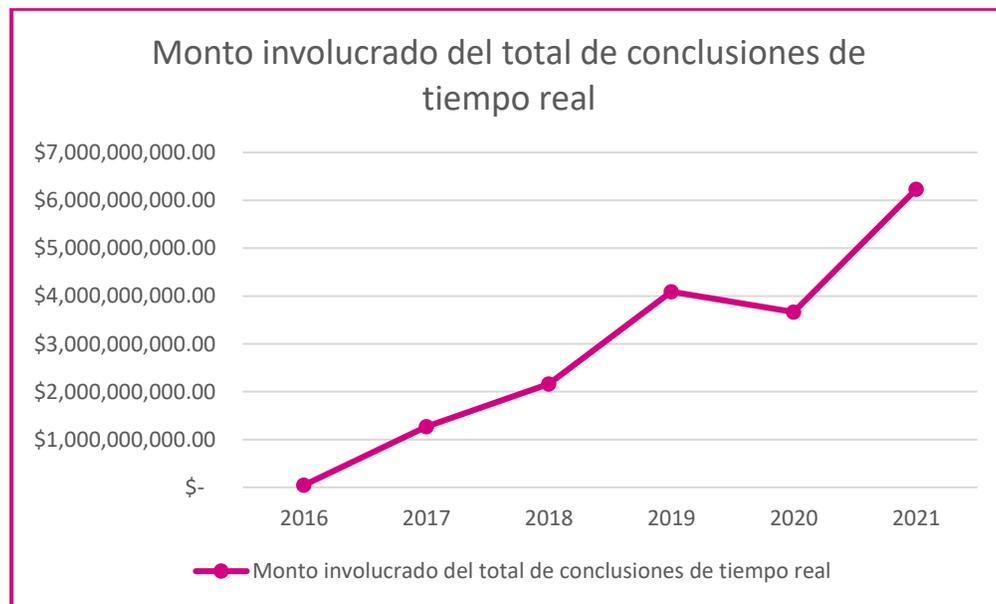
⁷⁵ Artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Situación que se evidencia al analizar las conclusiones por registro extemporáneo de operaciones, derivadas de los informes anuales de los ejercicios anteriores:

ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
1	INE/CG530/2017 e INE/CG529/2017	2016	49	\$1,624,181,873.57 ⁷⁶
2	INE/CG61/2019 e INE/CG53/2019	2017	42	\$1,271,374,164.19
3	INE/CG470/2019 e INE/CG462/2019	2018	52	\$2,160,330,546.89
4	INE/CG650/2020 e INE/CG643/2020	2019	44	\$4,090,161,019.61
5	INE/CG113/2022 e INE/CG106/2022	2020	47	\$3,668,118,422.99
6	INE/CG736/2022 e INE/CG729/2022	2021	54	\$6,231,044,940.59

Como complemento de lo anterior, se inserta la siguiente gráfica relativa a los montos de las operaciones que fueron registradas de manera extemporánea (posterior a los tres días establecidos por la normativa electoral.)



⁷⁶ Cifra aproximada.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Ahora bien, a modo de recuento, no debemos olvidar que en el año 2016 este Consejo General determinó que la sanción idónea para esta conducta era una amonestación pública, dicha determinación se tomó derivado de la conjunción de diversos factores, entre ellos:

- Que el ejercicio 2016 fue el primero en el cual los partidos políticos utilizaron el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) como herramienta para el registro de sus operaciones correspondientes al gasto ordinario, lo cual les implicó migrar los saldos contables del sistema que venían utilizando, al SIF.
- Que aun cuando los partidos políticos tenían la obligación de utilizar el catálogo de cuentas definido por la Comisión de Fiscalización, las cuentas y subcuentas no estaban homologadas en todos los casos, y que cada sujeto obligado abrió cuentas contables que les eran de utilidad para su administración, por lo que al entrar en operación el SIF, se vieron en la necesidad de adecuar todo su catálogo de cuentas contables a las permitidas en dicho sistema.
- Que el Informe Anual del ejercicio 2015 fue fiscalizado en el sistema tradicional que venía ocupando cada sujeto obligado y el dictamen correspondiente fue aprobado por el Consejo General del INE el 14 de diciembre de 2016, lo que implicó retraso en el reconocimiento de los saldos iniciales y en el registro de sus operaciones.

Es así como en los últimos años, los partidos políticos han tenido que aprender a trabajar con esta obligación de rendir cuentas en tiempo real, tanto del periodo ordinario como en periodo de campaña, sin embargo, de lo señalado tanto en el recuadro como en la gráfica se puede afirmar que, por lo que respecta a Morena, de 2016 a 2021 se ha incrementado la incidencia en la conducta en un 393.64%, cual deja asentado que no hubo una corrección en la conducta a pesar de la sanción que le fue impuesta

Como se observa, son miles de millones de pesos los que los partidos ingresan y gastan sin reportar en tiempo real a esta autoridad, situación que deja a la autoridad con pocas o nulas posibilidades de verificar la certeza y licitud de las operaciones que celebran.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

No obstante, durante los cinco años previos se les ha venido señalando a los sujetos obligados que dicha conducta configura una infracción a la normativa electoral, sin que la amonestación pública fuese la sanción idónea para disuadir la comisión de la infracción.

Por el contrario, esta falta establecida claramente en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pasó a considerarse por los partidos políticos como una falta por definición sin sanción y que dicha falta no traía consecuencias por sí misma, situación que derivado del incremento de la incidencia en la conducta, la autoridad electoral no puede seguir sosteniendo.

Sin embargo, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, al individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.

Es así como, al estar frente a una falta de carácter sustantivo, lo correspondiente es imponer una sanción que realmente disuada al partido de incurrir nuevamente en la misma falta. Fortalece lo anterior lo señalado por la Sala Regional Monterrey en el SM-RAP-8/2016, en el cual determinó lo siguiente:

“En efecto, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización. Las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral. b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado. c) Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tiene la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados. d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. e) Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada”

No se debe dejar de lado que las sanciones impuestas a los sujetos obligados no configuran la simple pretensión de castigar a los actores políticos en beneficio de la democracia, sino para coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta. En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, mejorando así el sistema de fiscalización, para seguir avanzando en su perfeccionamiento y acercarnos así a cumplir con la expectativa de una política más honesta y transparente.

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de asociar el monto de la multa, con el monto involucrado en las operaciones extemporáneas debe señalarse que una vez analizadas las circunstancias de la infracción, esta autoridad electoral determinó que la falta debía calificarse como grave ordinaria, para posteriormente tomar en cuenta la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor, a fin de que la sanción fuera **proporcional** a la conducta cometida.

En este sentido, la proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la sanción de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la sanción de conformidad con la gravedad de los hechos. Es por ello por lo que, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y la situación del infractor en la comisión de la falta, la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Al efecto, la Sala Superior estimó, mediante SUP-RAP-454/2012, que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Ahora bien, los principios generales para la individualización de sanción establecen que cuando una sanción impuesta no cumple con su función inhibitoria debe existir un posterior y consecuente incremento a la sanción; en el caso en concreto, conforme a la legislación aplicable, la sanción económica, misma que va de montos mínimos a montos máximos; para así ir graduando la sanción hasta que resulte inhibitoria.

En consecuencia, de lo establecido con anterioridad se puede señalar que, en el caso que nos ocupa, lo que se está implementando es incrementar de manera gradual, de acuerdo con los principios jurídicos válidos, una sanción después de una muy reiterada conducta de desobediencia a la ley, cinco años consecutivos en donde están incrementando el monto que no reportan en tiempo real.

Al respecto, este Consejo General determinó que lo conducente era **graduar** la sanción de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Cabe señalar que dicha gradualidad deviene de un mínimo, tal como lo señala la materia, respecto de la individualización de sanción, esto es así ya que se está considerando el porcentaje más bajo que se podría considerar para establecer el criterio de sanción del primer periodo, es decir, el 1%, lo cual se traduce que, por cada cien pesos que registre el sujeto obligado de manera extemporánea, el monto de su sanción será de un peso. Así, se hace evidente que el porcentaje de sanción impuesto resulta directamente proporcional al monto por el cual el instituto político dejó de cumplir su obligación de registrar operaciones en tiempo real, es decir, si

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

se impusieron *multas millonarias*⁷⁷, no es derivado del criterio de sanción establecido por esta autoridad, sino más bien por el monto que el ente político registró de manera extemporánea.

En este tenor, debe señalarse que habiendo realizado la calificación de la falta; habiendo analizado las circunstancias en que fue cometida, considerando la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a elegir la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456⁷⁸, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, es menester mencionar que, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores, este Consejo General ha determinado que la sanción que debe imponer como consecuencia de las infracciones acreditadas debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Resulta relevante señalar que el criterio de imponer sanciones tomando en consideración cierto porcentaje del monto involucrado ha sido por el criterio determinado por esta autoridad fiscalizadora, por lo menos desde el año dos mil catorce, y para argumentar lo dicho basta señalar que de las conductas que han sido sancionadas derivado de las infracciones a la normatividad electoral en el marco de la revisión de informes anuales, de las 56 faltas sustanciales calificadas como graves ordinarias, como el caso que nos ocupa, 52 se sancionan considerando cierto porcentaje del monto involucrado, que va del 1 al 200%, con lo cual queda asentado que dicho criterio ha sido efectivo para cumplir con la finalidad de la imposición de la sanción.

En este entendido, al imponer la sanción, esta autoridad electoral toma el monto involucrado como dato orientativo que sirve de apoyo para poder determinar la sanción adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumenta o

⁷⁷ Como lo señala Morena dentro del escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintidós ante este Instituto Nacional Electoral.

⁷⁸ Mismo que en sus diversas fracciones señala: (...) I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político. (...)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

disminuye dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el periodo en el cual omitió realizar el registro en tiempo real -etapa normal, primera etapa de corrección, o segunda etapa de corrección-).

A modo de conclusión:

- Se confirma la naturaleza económica de las sanciones impuestas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de registrar operaciones en tiempo real.
- La imposición gradual de la sanción, de conformidad con los desfases propuestos genera que dicha sanción sea proporcional y, por ende, conforme a Derecho, por lo cual queda asentado que es correcto establecer como criterio de sanción los porcentajes señalados de acuerdo con la temporalidad del incumplimiento.
- La omisión de realizar el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su celebración) **es considerada una falta sustantiva o de fondo.**
- **Al actualizarse la conducta materia de análisis**, el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación en tiempo real que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable a los sujetos obligados, lo anterior de conformidad con la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*.
- La amonestación pública como criterio sancionador respecto a la conducta infractora de mérito **no** cumple la función preventiva ni inhibe las conductas antijurídicas.
- El criterio de sanción económica determinado por esta autoridad electoral que considera para la imposición de la sanción el monto involucrado de la falta concreta es proporcional y gradual.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En razón de lo anterior, derivado de la notoria omisión del partido de realizar conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; y considerando la magnitud del incremento del incumplimiento en comento, es que esta autoridad administrativa determina que la falta es de tal magnitud que será sujeta a la imposición de los siguientes criterios de sanción:

Se impondrá la sanción consistente en:	Cuando el registro extemporáneo se realice:
El 1% (uno por ciento) del monto involucrado	Fuera del plazo de los 3 (tres) días en los que tuvo lugar la operación, pero antes del primer Oficio de Errores y Omisiones, (periodo normal u ordinario)
El 5% (cinco por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del primero Oficio de Errores y Omisiones, pero anterior al dictado del segundo Oficio de Errores y Omisiones (primer periodo de corrección).
El 10% (diez por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del segundo Oficio de Errores y Omisiones (segundo periodo de corrección)

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por la conducta señalada, es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.

En ese sentido, en el presente caso la irregularidad acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en **una falta** de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, debido a que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera el bien jurídico tutelado que es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Del análisis de la irregularidad ya descrita, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta a estudio.

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

A continuación, se establece la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.⁷⁹

⁷⁹ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) **CALIFICACIÓN DE LA FALTA**, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$7,892,744.45 (siete millones ochocientos noventa y dos mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 45/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸⁰

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** del artículo señalado consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **1% (uno por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$7,892,744.45 (siete millones ochocientos noventa y dos mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 45/100 M.N.)**, lo que da como

⁸⁰ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

resultado total la cantidad de **\$78,927.44 (setenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos 44/100 M.N.)**⁸¹

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenerimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$78,927.44 (setenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos 44/100 M.N.)**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

18.2.21 Comité Ejecutivo Estatal de Puebla

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Ejecutivo Estatal de Puebla del Partido Morena, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo a las actividades ordinarias del Comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político son las siguientes:

(...)

f) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.22-C21-MORENA-PB.

(...)

⁸¹ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

A continuación, se desarrollan los apartados en comento:

(...)

f) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora de los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, a saber:

Conclusión	Monto involucrado
<i>7.22-C21-MORENA-PB El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 409 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$60,489,280.44.</i>	\$60,489,280.44

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado⁸², que forma parte de la motivación y fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del ente político mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó la observación formulada.

⁸² En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado.[...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...]."

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se impondrá la sanción considerando, además, que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente resolución.

Debido a lo anterior, en este apartado se analizarán en un primer momento los elementos para calificar la falta (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**apartado B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

- a) Tipo de infracción (acción u omisión)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión de mérito, misma que se describe en el cuadro denominado **conducta infractora** localizado en el siguiente inciso, la falta corresponde a la omisión⁸³ de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atentando a lo dispuesto en los artículos 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en la siguiente:

Conducta Infractora	
Conclusión	Monto involucrado
<i>7.22-C21-MORENA-PB El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 409 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$60,489,280.44.</i>	\$60,489,280.44

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2021.

Lugar: La irregularidad se cometió en el Estado de Puebla.

c) Comisión intencional o culposa de la falta

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer la falta referida y con ello, obtener el resultado de la comisión de la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

⁸³ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva 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 de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por omitir realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, se vulnera sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Así las cosas, la falta sustancial de mérito trae consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, la persona obligada violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En la conclusión que se analiza, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización⁸⁴.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir realizar el registro de operaciones contables en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

⁸⁴ "Artículo 38. 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 (...) 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas de manera oportuna, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo con lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

De acuerdo con lo hasta ahora dicho, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un sujeto obligado no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

ente político obstaculizó la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo a los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Ahora bien, en atención a lo ordenado por la Sala Toluca en la sentencia recaída al **ST-RAP-3/2023** en la cual señala que esta autoridad electoral debe fundar y motivar de forma justificada el criterio de sanción utilizado respecto de las conclusiones derivadas de las omisiones de reportar operaciones en tiempo real; al respecto es importante partir de que, en la sentencia del recurso de mérito, la misma Sala Toluca señaló:

*“(...) los diversos conceptos de agravio que MORENA hizo valer en cuanto a la **imposición de una consecuencia económica** por el reporte de operaciones fuera del plazo previsto reglamentariamente en el que incurrió el referido instituto político **se ha determinado que resulta conforme a Derecho** y, por consiguiente, tales motivos de disenso se han **desestimado**.*
(...)”

[Énfasis añadido]

De lo anterior se colige que la naturaleza económica de las sanciones impuestas no fue revocada, por lo cual no será motivo de modificaciones en el presente acuerdo.

Asimismo, respecto de la gradualidad y desfase que trae consigo el criterio de sanción por la conducta en comento, dicho órgano jurisprudencial determina:

*“(...) esta Sala Federal considera que, en la especie, **se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la***

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

temporalidad del retraso en que incurrió el partido político al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.

(...)

Al dictar sentencia en el mencionado recurso de apelación y su acumulado SUP-RAP-341/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la gradualidad de la sanción implementada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resultó conforme a Derecho debido a que se trató de una decisión razonable y proporcional.

(...)

Respecto de este último parámetro de sanción establecido a partir de los diversos porcentajes en relación con el desfase temporal con el que se realizaron las operaciones de los partidos políticos, es relevante destacar que ya fue objeto de análisis y debate jurisdiccional, mediante la interposición del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-331/2016

(...)"

[Énfasis añadido]

Con lo cual queda asentado que las diferencias en los porcentajes incluidos en el criterio de sanción implementado en la conducta de mérito tampoco fueron revocadas, por lo que esta autoridad considera que no resulta necesario modificar esas diferencias.

De igual manera, no está de más destacar lo señalado por la Sala Ciudad de México dentro de la sentencia del SCM-RAP-28/2022, en la cual se determinó que:

"(...)

- ***Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.***
- ***El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.***
- ***Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.***

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- *La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y **se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.***

(...)"

[Énfasis añadido]

Lo anterior al realizar el análisis correspondiente a lo establecido en los artículos 17 y 38⁸⁵ del Reglamento de Fiscalización, derivado del cual queda asentado que nos encontramos frente a una falta sustancial debidamente calificada como grave ordinaria.

Asimismo, derivado de lo señalado por la Sala Toluca dentro de la sentencia del ST-RAP-3/2023 y previo al análisis respecto de la conducta sancionada por esta autoridad, resulta menester señalar precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todo acto de autoridad debe fundarse y motivarse adecuadamente. Por el primero aspecto se entiende el deber de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales, sustantivo y adjetivos los cuales sirven de basamento de la determinación adoptada; en cuanto al segundo aspecto, el deber de expresar el cúmulo de razonamientos lógico-jurídicos del porqué adoptó que el caso particular o concreto se ajusta a la hipótesis normativa.⁸⁶

En ese sentido, la fundamentación y motivación de los actos o bien de resoluciones no es exclusiva de los órganos judiciales o jurisdiccionales, sino que estas mismas son extensibles a todas las autoridades, cuando éstas en determinado acto producto del ejercicio de sus atribuciones expresen los fundamentos legales que dieron origen y se pronuncien sobre las motivaciones o razones por las que se deba aplicar

⁸⁵ **Artículo 17. Momento en que ocurren y se realizan las operaciones** 1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 "Postulados básicos. 2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

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. 2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua. 3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional. 4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones. 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

⁸⁶ Tesis jurisprudencial 74, Segunda Sala, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. III, Apéndice de 1995, p. 52.

al caso concreto. En otras palabras, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

Ahora bien, respecto de la motivación, el máximo tribunal del estado mexicano ha señalado que todo ente público está obligado a revisar la motivación (ordinaria y reforzada) de *ciertos actos y/o normas*, para el caso particular que nos ocupa, en el caso de **motivación reforzada**, se exige en los casos cuando puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional (categorías sospechosas: determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad), y precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, resulta indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.⁸⁷

En virtud de lo anterior, dicho criterio jurisdiccional refiere que, en el caso de motivación reforzada, se debe colmar el cumplimiento de dos aspectos; primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y —consecuentemente— que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y segundo, la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el ente público determinó la emisión del acto de que se trate.

La exigencia de este tipo de motivación reforzada versa cuando se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad y, en ese sentido, resulta menester realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la normativa aplicable establecen como requisitos necesarios para la realización de un determinado acto.

Ahora bien, entrando en materia de lo que fue efectivamente revocado, es menester destacar que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera, mismos que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad, que si bien son cuentas de control, también son registros que forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos

⁸⁷ Tesis: P./J. 120, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, 2009, p. 1255.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

obligados; por tal razón, dichos registros debieron realizarse en tiempo real conforme con las reglas señaladas en la normatividad vigente.

Es así como de manera específica, por lo que hace a la **etapa normal** de operaciones, esto es del 1 de enero al 31 de diciembre del año que se reporta, hasta la presentación del informe anual respectivo (de acuerdo a los plazos de fiscalización aprobados por el Consejo General), la autoridad fiscalizadora tiene la facultad para realizar los procedimientos de auditoría, así como realizar el cruce de información con terceros (aportantes y proveedores), la solicitud de información con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera) de la misma información que reportan los sujetos obligados, por lo que el registro contable extemporáneo retrasaría dichas actividades inherentes y necesarias de fiscalización.

Un elemento importante en este punto es destacar que se debe contar con la información contable en el momento procesal oportuno, a fin de que esta autoridad esté en posibilidades de llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral.

Ahora bien, por lo que hace a la **primera etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-primera vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, corresponde a un periodo más estrecho que por la temporalidad dificulta la obtención de la información de terceros y otras autoridades, es decir, que se cuentan con menos días en comparación con aquellos movimientos que se registraron en tiempo real y en la etapa normal y que permitieron una mayor oportunidad de revisión a la autoridad para verificar el origen, destino y aplicación de los recursos.

En este sentido, por lo que respecta a la **segunda etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-segunda vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, periodo más reducido que imposibilita la óptima realización de los procedimientos de auditoría al no existir la temporalidad necesaria para llevar a cabo el proceso adicional de solicitar aclaraciones a los sujetos obligados y otorgar su debida garantía de audiencia, convirtiendo el actuar de esta autoridad en acciones intensivas, por lo tanto, en este último supuesto es mayor la afectación a las labores de fiscalización de la autoridad electoral.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Lo anterior cobra relevancia cuando hablamos de la magnitud de información y documentación que se recibe y fiscaliza en un ejercicio anual, por citar un ejemplo, tan solo en el informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, se recibieron y revisaron 718 informes anuales presentados por 80 sujetos obligados, 10 son partidos políticos nacionales, 70 partidos políticos locales, lo que se traduce en la verificación de 3.1 millones de operaciones contables o registros en el Sistema Integral de Fiscalización y 496 mil pólizas, correspondientes a 724 contabilidades.

Continuando con los datos duros, se debe señalar que tan solo de ingresos, los sujetos obligados reportaron un total de 25 mil 686 millones de pesos y tratándose de egresos, en sus informes anuales del ejercicio mencionado, reportaron 27 mil 622 millones de pesos.

Es derivado de esta cantidad de información y documentación que resulta imperante el contar con los elementos necesarios en tiempo y forma para estar en posibilidad de llevar a cabo de manera óptima y pulcra el arduo trabajo de fiscalización que realiza esta autoridad, de ahí la relevancia de registrar las operaciones en tiempo real de conformidad con los periodos establecidos para las actividades ordinarias.

En este sentido, la omisión del partido político de realizar los registros contables en tiempo real provocó que la autoridad se viera imposibilitada en sus actividades de verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el SIF, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral, ya que, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

En este sentido, no es ajeno a esta autoridad fiscalizadora que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **reportar de manera extemporánea las operaciones contables sujetas a fiscalización, sí impacta directamente en el ejercicio de la función revisora de la autoridad fiscalizadora para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el**

manejo de los recursos públicos⁸⁸, esto con independencia del plazo con el que llegase a contar la autoridad para analizar y verificar la documentación e información que le fue presentada, porque dicha circunstancia no atenúa la vulneración que, en sí misma, causa el registro extemporáneo de operaciones contables.

De conformidad con lo señalado previamente es dable afirmar que, efectivamente, el reporte extemporáneo de las operaciones sujetas a fiscalización constituye una falta sustantiva, pues sus consecuencias afectan directamente la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por el sujeto obligado, es decir, retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora, toda vez que el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos deben realizarse desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En el mismo tenor, el registro extemporáneo sí implica una afectación a la función de fiscalización, ya que en el referido artículo del Reglamento de Fiscalización esa temporalidad se justifica en la necesidad de asegurar que los sujetos obligados informen con la debida oportunidad y dentro de un plazo razonable, aquellas operaciones que realicen con los recursos que les son asignados, asimismo, porque permite que la autoridad fiscalizadora esté en condiciones de realizar la revisión oportuna, comprensible, periódica, comprobable y homogénea de los ingresos y egresos.

Ahora bien, resulta necesario señalar que como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el “**ius puniendi**” o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, desde la doctrina estructuralista, la sanción debe considerarse una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; asimismo, la corriente iuspositivista considera que la sanción surge como de un supuesto antijurídico o ilícito, con la finalidad de garantizar el debido cumplimiento

⁸⁸ SUP-RAP-243/2022, misma que se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0243-2022.pdf>

del deber ser del derecho. Por otro lado, la teoría del *Derecho penal administrativo* retoma y fortalece la distinción que se hace en el Derecho penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006⁸⁹, estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado –*ius puniendi*–, por tanto se sostuvo que el derecho administrativo sancionador resulta ser inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de infracciones.

Asimismo, la doctrina señala que la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción a la comisión de la misma”⁹⁰. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que por sanción administrativa se entiende a un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley.

En atención a lo anterior, se puede señalar que la **sanción administrativa** no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se **conforman o reúnen los elementos** que configuran dicha infracción, necesariamente se **debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias** negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde **intervenir a un órgano** que forma parte de la Administración del Estado, **previamente facultado** por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa⁹¹.

⁸⁹ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3216/2017 DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 930/2016. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/ADR-3216-2017.pdf

⁹⁰ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). Manual básico administrativo, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

⁹¹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. (2013). Concepto y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 79-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, en diversas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral constituye una subespecie del Derecho Administrativo Sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.⁹² Fortalece lo anterior la **Tesis XLV/2002**⁹³, la cual señala lo siguiente:

**Partido del Trabajo
vs.**

Consejo General del Instituto Federal Electoral

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su

⁹² Véase sentencia dictada en el expediente SUP-REP-416/2005, páginas 16 a 24.

⁹³ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=sanciones.administrativas>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

A través de su ejercicio jurisdiccional, las Salas de este Tribunal Electoral han considerado que al Derecho Administrativo le son aplicables los principios que rigen al procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y nociones fundamentales también aplican al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en su propia dimensión y de acuerdo con las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.⁹⁴

Ahora bien, por lo que hace al sistema de fiscalización electoral, éste se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de investigación, buscando primordialmente que no queden impunes las irregularidades.

Adicionalmente, el Derecho penal administrativo señala como elementos en común: I. La carga que se le impone al individuo; II. El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa;

⁹⁴ Véase sentencia dictada en el expediente SCM-JE-128/2021.

y III. El poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora; en ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley⁹⁵.

En este tenor, en materia electoral, para sancionar, la administración necesita que existan los siguientes elementos:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;
- Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y
- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

De lo anterior se colige que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, ello es así ya que el Instituto Nacional Electoral puede imponer con toda validez, una de las sanciones establecidas en la norma⁹⁶, ya que establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones, de manera que, **tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable y, en su caso, el monto correspondiente.**

Al respecto, es menester señalar que, si bien es cierto que el sancionar ésta conducta con amonestación pública, fue un criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; de igual forma es verdad que se considera que dicha sanción no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo

⁹⁵ Ramírez, M. L., (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de Derecho, (27), 272-292. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>

⁹⁶ Artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

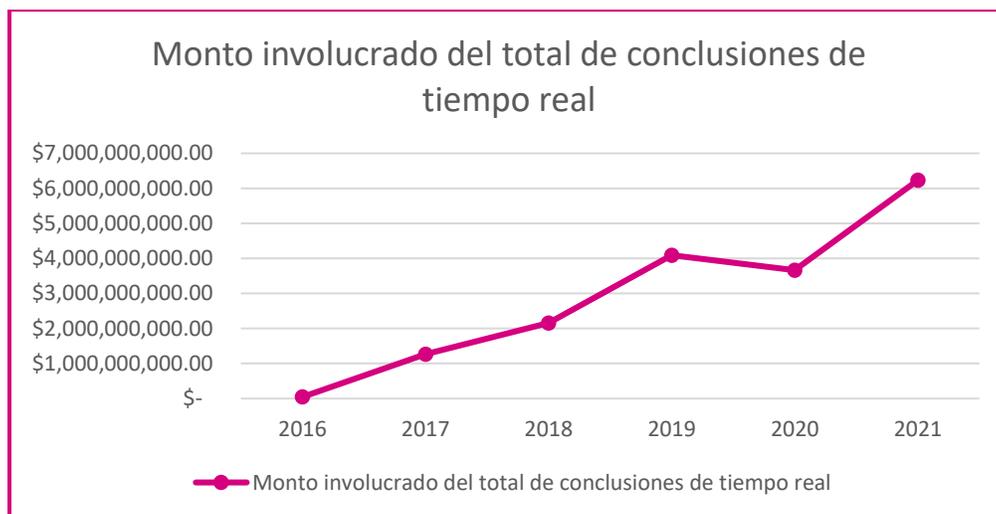
**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de sus operaciones, es decir no se ha advertido un disminución o inhibición al infringir la normatividad.

Situación que se evidencia al analizar las conclusiones por registro extemporáneo de operaciones, derivadas de los informes anuales de los ejercicios anteriores:

ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
1	INE/CG530/2017 e INE/CG529/2017	2016	49	\$1,624,181,873.57 ⁹⁷
2	INE/CG61/2019 e INE/CG53/2019	2017	42	\$1,271,374,164.19
3	INE/CG470/2019 e INE/CG462/2019	2018	52	\$2,160,330,546.89
4	INE/CG650/2020 e INE/CG643/2020	2019	44	\$4,090,161,019.61
5	INE/CG113/2022 e INE/CG106/2022	2020	47	\$3,668,118,422.99
6	INE/CG736/2022 e INE/CG729/2022	2021	54	\$6,231,044,940.59

Como complemento de lo anterior, se inserta la siguiente gráfica relativa a los montos de las operaciones que fueron registradas de manera extemporánea (posterior a los tres días establecidos por la normativa electoral.)



⁹⁷ Cifra aproximada.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

Ahora bien, a modo de recuento, no debemos olvidar que en 2016 este Consejo General determinó que la sanción idónea para esta conducta era una amonestación pública, dicha determinación se tomó derivado de la conjunción de diversos factores, entre ellos:

- Que el ejercicio 2016 fue el primero en el cual los partidos políticos utilizaron el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) como herramienta para el registro de sus operaciones correspondientes al gasto ordinario, lo cual les implicó migrar los saldos contables del sistema que venían utilizando, al SIF.
- Que aun cuando los partidos políticos tenían la obligación de utilizar el catálogo de cuentas definido por la Comisión de Fiscalización, las cuentas y subcuentas no estaban homologadas en todos los casos, y que cada sujeto obligado abrió cuentas contables que les eran de utilidad para su administración, por lo que al entrar en operación el SIF, se vieron en la necesidad de adecuar todo su catálogo de cuentas contables a las permitidas en dicho sistema.
- Que el Informe Anual del ejercicio 2015 fue fiscalizado en el sistema tradicional que venía ocupando cada sujeto obligado y el dictamen correspondiente fue aprobado por el Consejo General del INE el 14 de diciembre de 2016, lo que implicó retraso en el reconocimiento de los saldos iniciales y en el registro de sus operaciones.

Es así como en los últimos años, los partidos políticos han tenido que aprender a trabajar con esta obligación de rendir cuentas en tiempo real, tanto del periodo ordinario como en periodo de campaña, sin embargo, de lo señalado tanto en el recuadro como en la gráfica se puede afirmar que, por lo que respecta a Morena, de 2016 a 2021 se ha incrementado la incidencia en la conducta en un 393.64%, cual deja asentado que no hubo una corrección en la conducta a pesar de la sanción que le fue impuesta

Como se observa, son miles de millones de pesos los que los partidos ingresan y gastan sin reportar en tiempo real a esta autoridad, situación que deja a la autoridad con pocas o nulas posibilidades de verificar la certeza y licitud de las operaciones que celebran.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

No obstante, durante los cinco años previos se les ha venido señalando a los sujetos obligados que dicha conducta configura una infracción a la normativa electoral, sin que la amonestación pública fuese la sanción idónea para disuadir la comisión de la infracción.

Por el contrario, esta falta establecida claramente en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pasó a considerarse por los partidos políticos como una falta por definición sin sanción y que dicha falta no traía consecuencias por sí misma, situación que derivado del incremento de la incidencia en la conducta, la autoridad electoral no puede seguir sosteniendo.

Sin embargo, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, al individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.

Es así como, al estar frente a una falta de carácter sustantivo, lo correspondiente es imponer una sanción que realmente disuada al partido de incurrir nuevamente en la misma falta. Fortalece lo anterior lo señalado por la Sala Regional Monterrey en el SM-RAP-8/2016, en el cual determinó lo siguiente:

“En efecto, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización. Las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral. b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado. c) Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tiene la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

obligados. d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. e) Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada”

No se debe dejar de lado que las sanciones impuestas a los sujetos obligados no configuran la simple pretensión de castigar a los actores políticos en beneficio de la democracia, sino para coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta. En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, mejorando así el sistema de fiscalización, para seguir avanzando en su perfeccionamiento y acercarnos así a cumplir con la expectativa de una política más honesta y transparente.

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de asociar el monto de la multa, con el monto involucrado en las operaciones extemporáneas debe señalarse que una vez analizadas las circunstancias de la infracción, esta autoridad electoral determinó que la falta debía calificarse como grave ordinaria, para posteriormente tomar en cuenta la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor, a fin de que la sanción fuera **proporcional** a la conducta cometida.

En este sentido, la proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la sanción de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la sanción de conformidad con la gravedad de los hechos. Es por ello por lo que, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y la situación del infractor en la comisión de la falta, la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Al efecto, la Sala Superior estimó, mediante SUP-RAP-454/2012, que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Ahora bien, los principios generales para la individualización de sanción establecen que cuando una sanción impuesta no cumple con su función inhibitoria debe existir un posterior y consecuente incremento a la sanción; en el caso en concreto, conforme a la legislación aplicable, la sanción económica, misma que va de montos mínimos a montos máximos; para así ir graduando la sanción hasta que resulte inhibitoria.

En consecuencia, de lo establecido con anterioridad se puede señalar que, en el caso que nos ocupa, lo que se está implementando es incrementar de manera gradual, de acuerdo con los principios jurídicos válidos, una sanción después de una muy reiterada conducta de desobediencia a la ley, cinco años consecutivos en donde están incrementando el monto que no reportan en tiempo real.

Al respecto, este Consejo General determinó que lo conducente era **graduar** la sanción de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Cabe señalar que dicha gradualidad deviene de un mínimo, tal como lo señala la materia, respecto de la individualización de sanción, esto es así ya que se está considerando el porcentaje más bajo que se podría considerar para establecer el criterio de sanción del primer periodo, es decir, el 1%, lo cual se traduce que, por cada cien pesos que registre el sujeto obligado de manera extemporánea, el monto de su sanción será de un peso. Así, se hace evidente que el porcentaje de sanción impuesto resulta directamente proporcional al monto por el cual el instituto político dejó de cumplir su obligación de registrar operaciones en tiempo real, es decir, si

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

se impusieron *multas millonarias*⁹⁸, no es derivado del criterio de sanción establecido por esta autoridad, sino más bien por el monto que el ente político registró de manera extemporánea.

En este tenor, debe señalarse que habiendo realizado la calificación de la falta; habiendo analizado las circunstancias en que fue cometida, considerando la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a elegir la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456⁹⁹, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, es menester mencionar que, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores, este Consejo General ha determinado que la sanción que debe imponer como consecuencia de las infracciones acreditadas debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Resulta relevante señalar que el criterio de imponer sanciones tomando en consideración cierto porcentaje del monto involucrado ha sido por el criterio determinado por esta autoridad fiscalizadora, por lo menos desde el año dos mil catorce, y para argumentar lo dicho basta señalar que de las conductas que han sido sancionadas derivado de las infracciones a la normatividad electoral en el marco de la revisión de informes anuales, de las 56 faltas sustanciales calificadas como graves ordinarias, como el caso que nos ocupa, 52 se sancionan considerando cierto porcentaje del monto involucrado, que va del 1 al 200%, con lo cual queda asentado que dicho criterio ha sido efectivo para cumplir con la finalidad de la imposición de la sanción.

En este entendido, al imponer la sanción, esta autoridad electoral toma el monto involucrado como dato orientativo que sirve de apoyo para poder determinar la sanción adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumenta o

⁹⁸ Como lo señala Morena dentro del escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintidós ante este Instituto Nacional Electoral.

⁹⁹ Mismo que en sus diversas fracciones señala: (...) I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político. (...)

CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

disminuye dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el periodo en el cual omitió realizar el registro en tiempo real -etapa normal, primera etapa de corrección, o segunda etapa de corrección-).

A modo de conclusión:

- Se confirma la naturaleza económica de las sanciones impuestas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de registrar operaciones en tiempo real.
- La imposición gradual de la sanción, de conformidad con los desfases propuestos genera que dicha sanción sea proporcional y, por ende, conforme a Derecho, por lo cual queda asentado que es correcto establecer como criterio de sanción los porcentajes señalados de acuerdo con la temporalidad del incumplimiento.
- La omisión de realizar el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su celebración) **es considerada una falta sustantiva o de fondo.**
- Al actualizarse la conducta materia de análisis, el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación en tiempo real que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable a los sujetos obligados, lo anterior de conformidad con la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*.
- La amonestación pública como criterio sancionador respecto a la conducta infractora de mérito **no** cumple la función preventiva ni inhibe las conductas antijurídicas.
- El criterio de sanción económica determinado por esta autoridad electoral que considera para la imposición de la sanción el monto involucrado de la falta concreta es proporcional y gradual.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En razón de lo anterior, derivado de la notoria omisión del partido de realizar conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; y considerando la magnitud del incremento del incumplimiento en comento, es que esta autoridad administrativa determina que la falta es de tal magnitud que será sujeta a la imposición de los siguientes criterios de sanción:

Se impondrá la sanción consistente en:	Cuando el registro extemporáneo se realice:
El 1% (uno por ciento) del monto involucrado	Fuera del plazo de los 3 (tres) días en los que tuvo lugar la operación, pero antes del primer Oficio de Errores y Omisiones, (periodo normal u ordinario)
El 5% (cinco por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del primero Oficio de Errores y Omisiones, pero anterior al dictado del segundo Oficio de Errores y Omisiones (primer periodo de corrección).
El 10% (diez por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del segundo Oficio de Errores y Omisiones (segundo periodo de corrección)

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por la conducta señalada, es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.

En ese sentido, en el presente caso la irregularidad acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en **una falta** de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, debido a que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera el bien jurídico tutelado que es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia)

Del análisis de la irregularidad ya descrita, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta a estudio.

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

A continuación, se establece la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) **CALIFICACIÓN DE LA FALTA**, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$60,489,280.44 (sesenta millones cuatrocientos ochenta y nueve mil doscientos ochenta pesos 44/100 M.N.)**
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁰¹

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** del artículo señalado consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **1% (uno por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$60,489,280.44 (sesenta millones cuatrocientos ochenta y nueve mil doscientos ochenta pesos 44/100 M.N.)**, lo que da como

¹⁰¹ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

resultado total la cantidad de **\$604,892.80 (seiscientos cuatro mil ochocientos noventa y dos pesos 80/100 M.N.).**¹⁰²

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenerimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$604,892.80 (seiscientos cuatro mil ochocientos noventa y dos pesos 80/100 M.N.).**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

18.2.29 Comité Ejecutivo Estatal de Tlaxcala

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Ejecutivo Estatal de Tlaxcala del Partido Morena, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo a las actividades ordinarias del Comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político son las siguientes:

(...)

i) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL.

¹⁰² El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

(...)

A continuación, se desarrollan los apartados en comento:

(...)

i) En el capítulo de conclusiones de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias infractoras del artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusiones	Monto involucrado
<i>7.30-C34-MORENA-TL El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 118 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal excediendo los tres días posteriores a que se realizó las operaciones por un importe de \$10,866,306.04</i>	\$10,866,306.04
<i>7.30-C35-MORENA-TL El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 2 operaciones en tiempo real, reportadas en el segundo periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$191,590.36.</i>	\$191,590.36

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del sujeto obligado, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los artículos 291, numeral 1 y 294 numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que al advertirse la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado¹⁰³, que forma parte de la motivación y fundamentación de la presente Resolución y que se detalla en cada una de las observaciones realizadas, se hicieron del conocimiento del ente político mediante los oficios de errores y omisiones referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto

¹⁰³ En este sentido, en el SUP-RAP-251/2017 se determinó que "... esta Sala Superior considera que los dictámenes consolidados sobre los ingresos y gastos [...], forman parte integral de la correspondiente resolución, ya que en esos documentos constan las circunstancias y condiciones por las que se considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, por lo que éste constituye el instrumento que permite que el afectado conozca los razonamientos de la autoridad y esté en posibilidad de defenderse. Al efecto, debe señalarse que en la resolución se materializan las sanciones derivadas del incumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia detectadas durante el procedimiento de fiscalización y desarrolladas en el dictamen consolidado.[...], es facultad del Consejo responsable conocer las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan, derivado de lo establecido en el dictamen elaborado por la Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y aprobado por la referida comisión del Consejo responsable. En tal sentido, el dictamen consolidado representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte integral de la motivación de la resolución [...]."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

obligado, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, el sujeto obligado no solventó las observaciones formuladas.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se han analizado diversas conductas que violentan el artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta determinando lo siguiente:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión).
- b)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** La trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f)** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g)** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se impondrá la sanción considerando, además que la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, lo que ya fue desarrollado en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente resolución.

Debido a lo anterior, en este apartado se analizarán en un primer momento los elementos para calificar las faltas (**apartado A**) y, posteriormente, los elementos para la imposición de la sanción (**apartado B**).

A. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Con relación a las irregularidades identificadas en las conclusiones de mérito, mismas que se describen en el cuadro denominado **conductas infractoras** localizado en el siguiente inciso, las faltas corresponden a una omisión¹⁰⁴, de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atentando a lo dispuesto en los artículos 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El instituto político en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio en revisión, incurrió en las siguientes:

Conductas Infractoras	
Conclusiones	Monto involucrado
<i>7.30-C34-MORENA-TL El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 118 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal excediendo los tres días posteriores a que se realizó las operaciones por un importe de \$10,866,306.04</i>	\$10,866,306.04
<i>7.30-C35-MORENA-TL El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 2 operaciones en tiempo real, reportadas en el segundo periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$191,590.36.</i>	\$191,590.36

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al instituto político, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2021.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Tlaxcala.

¹⁰⁴ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse faltas sustantivas 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 de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por omitir realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, se vulnera sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impiden garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, la persona obligada violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización¹⁰⁵.

Dicha obligación es acorde al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir realizar el registro de operaciones contables en tiempo real, es decir, hasta tres días posteriores a su realización, el sujeto obligado retrasa el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

¹⁰⁵ "Artículo 38. 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 (...) 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto."

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de temporalidad de los registros a través de las cuales se aseguren los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas de manera oportuna, por ello establece la obligación de registrar contablemente en tiempo real y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En ese entendido, de acuerdo con lo señalado en las bases del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de transparentar la procedencia de los recursos con que cuentan los sujetos obligados y con ello, establecer una forma de control de dichos recursos, para evitar que se den conductas ilícitas o que provoquen actos que vayan en contra de lo señalado por la norma, lo cual vulneraría el Estado de Derecho.

De acuerdo con lo hasta ahora dicho, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Lo anterior cobra especial importancia, en virtud de que la certeza en el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados es uno de los valores fundamentales del estado constitucional democrático de derecho, de tal suerte que el hecho de que un sujeto obligado no registre a tiempo los movimientos de los recursos, vulnera de manera directa el principio antes referido, pues al tratarse de una fiscalización en tiempo real, integral y consolidada, tal incumplimiento arrebató a la autoridad la posibilidad de verificar de manera pronta y expedita el origen y destino de los recursos que fiscaliza.

Esto es, sólo mediante el conocimiento en tiempo de los movimientos de recursos realizados por los entes políticos, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hubiera recibido el sujeto obligado, para así determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y,

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

en su caso, de imponer adecuadamente y oportunamente las sanciones que correspondan.

Coherentemente, el numeral 5 del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización establece que el registro de operaciones realizado de manera posterior a los tres días contados a aquel en el momento en que ocurrieron se considerarán como una falta sustantiva, pues al omitir realizar el registro de operaciones en tiempo real, el ente político obstaculizó la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos al obstaculizar la verificación pertinente en el momento oportuno, elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización en línea.

En otras palabras, si los sujetos obligados son omisos al realizar los registros contables, impiden que la fiscalización se realice oportunamente, provocando que la autoridad se encuentre imposibilitada de realizar un ejercicio consolidado de sus atribuciones de vigilancia sobre el origen y destino de los recursos, violando lo establecido en la normatividad electoral. Esto es, si los registros se realizan fuera de tiempo, la fiscalización es incompleta, de acuerdo con los nuevos parámetros y paradigmas del sistema previsto en la legislación.

Ahora bien, por lo que respecta a los registros de operaciones realizados en el primer periodo y segundo periodo de correcciones en respuesta a los oficios de errores y omisiones, se debe analizar a la luz de las particularidades del sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los sujetos obligados, creado a partir de la reforma del año 2014, pues dicho sistema atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

En el caso concreto, la obligación de los sujetos obligados consiste en registrar las operaciones en la temporalidad que señala la normatividad, esto es, **dentro de los plazos que la propia norma establece.**

No obstante, lo anterior, una vez analizado todos y cada uno de los registros realizados en el Sistema Integral de Fiscalización, esta autoridad obtuvo certeza respecto a que las operaciones materia del presente apartado fueron registradas en el primer periodo y segundo periodo de correcciones en respuesta a los oficios de errores y omisiones, siendo que dicho sistema es la herramienta informática que hace prueba plena para la autoridad de lo ahí registrado y de la documentación exhibida por los sujetos obligados.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, derivado de la naturaleza de la obligación de reportar la totalidad de los ingresos y gastos efectuados durante el ejercicio anual, en la temporalidad señalada, la omisión en el cumplimiento **per se** no es una falta subsanable, pues en el mismo momento en que el sujeto obligado no realiza el debido registro **dentro de los plazos específicos** y a través del medio que establece la normativa electoral, queda configurada la infracción.

Al respecto resulta dable destacar que el sistema normativo electoral regula los distintos procedimientos electorales bajo un sistema de etapas y plazos a fin de que los actores políticos cuenten con una mayor seguridad jurídica respecto de la actuación de la autoridad y de su propia actividad política; es por ello por lo que el reporte de los ingresos y gastos en el tiempo establecido para ello **resulta esencial para dotar de mayor certeza el desarrollo de los procesos electorales.**

Permitir que los sujetos registren operaciones en cualquier momento, vulnerando lo anterior, rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por dichos sujetos con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones, es por ello que **los plazos referidos son de aplicación estricta en cada una de sus etapas**, desde la presentación de los informes, hasta la notificación de los oficios de errores y omisiones, así como de la respuesta, se garantiza a los sujetos obligados la debida audiencia.

Para tal efecto, la Ley General de Partidos Políticos dispone en su artículo 80 las etapas involucradas en la fiscalización de los informes anuales, en aras de tutelar la integridad que debe regir en todo el Proceso Electoral y de la revisión de los ingresos y gastos involucrados.

Al respecto, en el procedimiento de fiscalización se tutela la garantía de audiencia de los sujetos obligados mediante la notificación de los oficios de errores y omisiones, siendo la respuesta que formulen estos, el momento procesal oportuno para realizar las manifestaciones que consideren pertinentes y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador.

En apego a lo expuesto, en el marco de la revisión de los Informes Anuales del ejercicio sujeto a revisión, la autoridad fiscalizadora otorgó la garantía de audiencia al sujeto obligado, derivado de lo cual, en respuesta a los oficios de errores y omisiones el partido reportó diversos ingresos y gastos.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

No obstante, lo anterior, del análisis a los ingresos y gastos reportados en respuesta a dichos oficios de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora llegó a la conclusión que el registro de dichas operaciones se habían realizado de manera extemporánea, esto es, fuera de los plazos que establece el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

Derivado de ello, es de destacarse que la garantía de audiencia debe ser entendida como la posibilidad de que el sujeto regulado presente ante esta autoridad argumentos y documentación que acrediten que cumplió en tiempo y forma con sus obligaciones en materia de fiscalización y no como una exención a ello, pues esto atentaría con la aplicación efectiva de las normas.

Permitir a los sujetos regulados registrar en cualquier momento las operaciones relativas a sus ingresos y gastos, so pretexto de realizar dichos registros en respuesta a los oficios de errores y omisiones girado por la autoridad fiscalizadora, desincentivaría a los sujetos obligados el cumplir en tiempo sus obligaciones.

No obstante lo anterior, y tal como ha quedado previamente detallado, la omisión de registrar las operaciones en tiempo real, es una falta que por su propia naturaleza no es subsanable.

Así las cosas, ha quedado acreditado que, al realizar registros contables en forma extemporánea, es decir, al omitir realizar los registros contables en tiempo real, el sujeto obligado vulnera la hipótesis normativa prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas.

Ahora bien, en atención a lo ordenado por la Sala Toluca en la sentencia recaída al **ST-RAP-3/2023** en la cual señala que esta autoridad electoral debe fundar y motivar de forma justificada el criterio de sanción utilizado respecto de las conclusiones derivadas de las omisiones de reportar operaciones en tiempo real; al respecto es importante partir de que, en la sentencia del recurso de mérito, la misma Sala Toluca señaló:

*“(...) los diversos conceptos de agravio que MORENA hizo valer en cuanto a la **imposición de una consecuencia económica** por el reporte de operaciones fuera del plazo previsto reglamentariamente en el que incurrió el referido instituto político **se ha determinado que resulta conforme a Derecho** y, por consiguiente, tales motivos de disenso se han **desestimado**.
(...)”*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

[Énfasis añadido]

De lo anterior se colige que la naturaleza económica de las sanciones impuestas no fueron revocadas, por lo cual no será motivo de modificaciones en el presente acuerdo.

Asimismo, respecto de la gradualidad y desfase que trae consigo el criterio de sanción por la conducta en comento, dicho órgano jurisprudencial determina:

*“(...) esta Sala Federal considera que, en la especie, **se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.***

(...)

*Al dictar sentencia en el mencionado recurso de apelación y su acumulado SUP-RAP-341/2016, **la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la gradualidad de la sanción implementada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resultó conforme a Derecho debido a que se trató de una decisión razonable y proporcional.***

(...)

Respecto de este último parámetro de sanción establecido a partir de los diversos porcentajes en relación con el desfase temporal con el que se realizaron las operaciones de los partidos políticos, es relevante destacar que ya fue objeto de análisis y debate jurisdiccional, mediante la interposición del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-331/2016

(...)”

[Énfasis añadido]

Con lo cual queda asentado que las diferencias en los porcentajes incluidos en el criterio de sanción implementado en la conducta de mérito tampoco fueron revocadas, por lo que esta autoridad considera que no resulta necesario modificar esas diferencias.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

De igual manera, no está de más destacar lo señalado por la Sala Ciudad de México dentro de la sentencia del SCM-RAP-28/2022, en la cual se determinó que:

“(…)

- *Los partidos políticos cuentan con la obligación de registrar los gastos que realicen desde el primer momento en que ocurran y hasta tres días posteriores a su realización.*
- *El registro respectivo deberá realizarse dentro del plazo señalado y no podrá modificarse después de los periodos de corte convencional.*
- **Los registros contables que realicen los partidos tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.**
- *La omisión en que incurra un partido político, relativa a registrar sus operaciones fuera de plazo (hasta tres días posteriores a que se realice el gasto), será considerada como una falta sustantiva y **se sancionará acorde a los criterios establecidos por el Consejo General.***

(…)”

[Énfasis añadido]

Lo anterior al realizar el análisis correspondiente a lo establecido en los artículos 17 y 38¹⁰⁶ del Reglamento de Fiscalización, derivado del cual queda asentado que nos encontramos frente a una falta sustancial debidamente calificada como grave ordinaria.

Asimismo, derivado de lo señalado por la Sala Toluca dentro de la sentencia del ST-RAP-3/2023 y previo al análisis respecto de la conducta sancionada por esta autoridad, resulta menester señalar precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todo acto de autoridad debe fundarse y motivarse adecuadamente. Por el primero aspecto se entiende el deber de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales,

¹⁰⁶ **Artículo 17. Momento en que ocurren y se realizan las operaciones** 1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 "Postulados básicos. 2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

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. 2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua. 3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional. 4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones. 5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

sustantivo y adjetivos los cuales sirven de basamento de la determinación adoptada; en cuanto al segundo aspecto, el deber de expresar el cúmulo de razonamientos lógico-jurídicos del porqué adoptó que el caso particular o concreto se ajusta a la hipótesis normativa.¹⁰⁷

En ese sentido, la fundamentación y motivación de los actos o bien de resoluciones no es exclusiva de los órganos judiciales o jurisdiccionales, sino que estas mismas son extensibles a todas las autoridades, cuando éstas en determinado acto producto del ejercicio de sus atribuciones expresen los fundamentos legales que dieron origen y se pronuncien sobre las motivaciones o razones por las que se deba aplicar al caso concreto. En otras palabras, la fundamentación y motivación consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.

Ahora bien, respecto de la motivación, el máximo tribunal del estado mexicano ha señalado que todo ente público está obligado a revisar la motivación (ordinaria y reforzada) de *ciertos* actos y/o *normas*, para el caso particular que nos ocupa, en el caso de **motivación reforzada**, se exige en los casos cuando puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional (categorías sospechosas: determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad), y precisamente, por el tipo de valor que queda en juego, resulta indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.¹⁰⁸

En virtud de lo anterior, dicho criterio jurisdiccional refiere que, en el caso de motivación reforzada, se debe colmar el cumplimiento de dos aspectos; primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y —consecuentemente— que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y segundo, la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el ente público determinó la emisión del acto de que se trate.

¹⁰⁷ Tesis jurisprudencial 74, Segunda Sala, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. III, Apéndice de 1995, p. 52.

¹⁰⁸ Tesis: P./J. 120, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, 2009, p. 1255.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

La exigencia de este tipo de motivación reforzada versa cuando se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con algún acto de autoridad y, en ese sentido, resulta menester realizar un balance cuidadoso entre aquellos elementos que la normativa aplicable establecen como requisitos necesarios para la realización de un determinado acto.

Ahora bien, entrando en materia de lo que fue efectivamente revocado, es menester destacar que los registros contables son el insumo principal para el procesamiento de información financiera, mismos que sirven para conocer la situación de un ente económico a un plazo determinado, por lo que los registros realizados en cuentas de orden constituyen una parte integrante de la contabilidad, que si bien son cuentas de control, también son registros que forman parte y generan un impacto en la contabilidad de los sujetos obligados; por tal razón, dichos registros debieron realizarse en tiempo real conforme con las reglas señaladas en la normatividad vigente.

Es así como de manera específica, por lo que hace a la **etapa normal** de operaciones, esto es, de 1 de enero al 31 de diciembre del año que se reporta hasta la presentación del informe anual respectivo (de acuerdo a los plazos de fiscalización aprobados por el Consejo General), la autoridad fiscalizadora tiene la facultad para realizar los procedimientos de auditoría, así como realizar el cruce de información con terceros (aportantes y proveedores), la solicitud de información con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera) de la misma información que reportan los sujetos obligados, por lo que el registro contable extemporáneo retrasaría dichas actividades inherentes y necesarias de fiscalización.

Un elemento importante en este punto es destacar que se debe contar con la información contable en el momento procesal oportuno, a fin de que esta autoridad esté en posibilidades de llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral.

Ahora bien, por lo que hace a la **primera etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-primera vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, corresponde a un periodo más estrecho que por la temporalidad dificulta la obtención de la información de terceros y otras autoridades, es decir, que se cuentan con menos días en comparación con aquellos movimientos que se registraron en tiempo real y en la etapa normal y que permitieron una mayor

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

oportunidad de revisión a la autoridad para verificar el origen, destino y aplicación de los recursos.

En este sentido, por lo que respecta a la **segunda etapa de corrección**, esto es, de la fecha de notificación del oficio de errores y omisiones-segunda vuelta, conforme al calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General-a la fecha de respuesta de los sujetos obligados, es un periodo más reducido que imposibilita la óptima realización de los procedimientos de auditoría al no existir la temporalidad necesaria para llevar a cabo el proceso adicional de solicitar aclaraciones a los sujetos obligados y otorgar su debida garantía de audiencia, convirtiendo el actuar de esta autoridad en acciones intensivas, por lo tanto, en este último supuesto es mayor la afectación a las labores de fiscalización de la autoridad electoral.

Lo anterior cobra relevancia cuando hablamos de la magnitud de información y documentación que se recibe y fiscaliza en un ejercicio anual, por citar un ejemplo, tan solo en el informe anual de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, se recibieron y revisaron 718 informes anuales presentados por 80 sujetos obligados, 10 son partidos políticos nacionales, 70 partidos políticos locales, lo que se traduce en la verificación de 3.1 millones de operaciones contables o registros en el Sistema Integral de Fiscalización y 496 mil pólizas, correspondientes a 724 contabilidades.

Continuando con los datos duros, se debe señalar que tan solo de ingresos, los sujetos obligados reportaron un total de 25 mil 686 millones de pesos y tratándose de egresos, en sus informes anuales del ejercicio mencionado, reportaron 27 mil 622 millones de pesos.

Es derivado de esta cantidad de información y documentación que resulta imperante el contar con los elementos necesarios en tiempo y forma para estar en posibilidad de llevar a cabo de manera óptima y pulcra el arduo trabajo de fiscalización que realiza esta autoridad, de ahí la relevancia de registrar las operaciones en tiempo real de conformidad con los periodos establecidos para las actividades ordinarias.

En este sentido, la omisión del partido político de realizar los registros contables en tiempo real provocó que la autoridad se viera imposibilitada en sus actividades de verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, la satisfacción del deber de registrar las operaciones en el SIF, no se logra con el registro en cualquier tiempo, sino que es menester ajustarse a los Lineamientos técnico-legales relativos al registro de los ingresos y egresos y a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral, ya que, se debe tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos.

En este sentido, no es ajeno a esta autoridad fiscalizadora que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **reportar de manera extemporánea las operaciones contables sujetas a fiscalización, sí impacta directamente en el ejercicio de la función revisora de la autoridad fiscalizadora para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos¹⁰⁹, esto con independencia del plazo con el que llegase a contar la autoridad para analizar y verificar la documentación e información que le fue presentada, porque dicha circunstancia no atenúa la vulneración que, en sí misma, causa el registro extemporáneo de operaciones contables.**

De conformidad con lo señalado previamente es dable afirmar que, efectivamente, el reporte extemporáneo de las operaciones sujetas a fiscalización constituye una falta sustantiva, pues sus consecuencias afectan directamente la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por el sujeto obligado, es decir, retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora, toda vez que el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos deben realizarse desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización de conformidad con el artículo 38, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En el mismo tenor, el registro extemporáneo sí implica una afectación a la función de fiscalización, ya que en el referido artículo del Reglamento de Fiscalización esa temporalidad se justifica en la necesidad de asegurar que los sujetos obligados informen con la debida oportunidad y dentro de un plazo razonable, aquellas operaciones que realicen con los recursos que les son asignados, asimismo, porque permite que la autoridad fiscalizadora esté en condiciones de realizar la revisión oportuna, comprensible, periódica, comprobable y homogénea de los ingresos y egresos.

¹⁰⁹ SUP-RAP-243/2022, misma que se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0243-2022.pdf>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, resulta necesario señalar que como autoridad administrativa corresponde a este Instituto ejercer el “**ius puniendi**” o potestad sancionadora del Estado, la cual se encuentra establecida y regulada, en los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, desde la doctrina estructuralista, la sanción debe considerarse una consecuencia directa del incumplimiento de un deber jurídico por parte del obligado; asimismo, la corriente iuspositivista considera que la sanción surge como de un supuesto antijurídico o ilícito, con la finalidad de garantizar el debido cumplimiento del deber ser del derecho. Por otro lado, la teoría del *Derecho penal administrativo* retoma y fortalece la distinción que se hace en el Derecho penal entre delito, por una parte, y la pena, por la otra, asociada al concepto de responsabilidad criminal.

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006¹¹⁰, estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado –*ius puniendi*–, por tanto se sostuvo que el derecho administrativo sancionador resulta ser inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de infracciones.

Asimismo, la doctrina señala que la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción a la comisión de la misma”¹¹¹. De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que por sanción administrativa se entiende a un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley.

¹¹⁰ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3216/2017 DERIVADO DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO 930/2016. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/ADR-3216-2017.pdf

¹¹¹ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). Manual básico administrativo, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En atención a lo anterior, se puede señalar que la **sanción administrativa** no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se **conforman o reúnen los elementos** que configuran dicha infracción, necesariamente se **debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias** negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde **intervenir a un órgano** que forma parte de la Administración del Estado, **previamente facultado** por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa¹¹².

Ahora bien, por cuanto hace a la función de la sanción en materia político-electoral, en diversas ocasiones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral constituye una subespecie del Derecho Administrativo Sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.¹¹³ Fortalece lo anterior la **Tesis XLV/2002**¹¹⁴, la cual señala lo siguiente:

**Partido del Trabajo
vs.
Consejo General del Instituto Federal Electoral**

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es *connatural* a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se

¹¹² CORDERO QUINZACARA, Eduardo. (2013). Concepto y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 79-103. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100004>

¹¹³ Véase sentencia dictada en el expediente SUP-REP-416/2005, páginas 16 a 24.

¹¹⁴ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=sanciones,administrativas>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

A través de su ejercicio jurisdiccional, las Salas de este Tribunal Electoral han considerado que al Derecho Administrativo le son aplicables los principios que rigen al procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y nociones fundamentales también aplican al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en su propia

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022

dimensión y de acuerdo con las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.¹¹⁵

Ahora bien, por lo que hace al sistema de fiscalización electoral, éste se debe regular por los plazos idóneos para llevar a cabo la investigación exhaustiva de los hechos que son objeto de investigación, buscando primordialmente que no queden impunes las irregularidades.

Adicionalmente, el Derecho penal administrativo señala como elementos en común: I. La carga que se le impone al individuo; II. El gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa; y III. El poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora; en ese sentido, dentro de un Estado de Derecho la sanción evita la impunidad, reservándose al propio Estado su aplicación mediante sus órganos competentes y conforme a lo previsto en la ley¹¹⁶.

En este tenor, en materia electoral, para sancionar, la administración necesita que existan los siguientes elementos:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;
- Seguir un procedimiento donde se acrediten (pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y
- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

De lo anterior se colige que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16

¹¹⁵ Véase sentencia dictada en el expediente SCM-JE-128/2021.

¹¹⁶ Ramírez, M. L., (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Revista de Derecho, (27), 272-292. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>

Villoro Toranzo, Miguel. 2000. Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

constitucional, ello es así ya que el Instituto Nacional Electoral puede imponer con toda validez, una de las sanciones establecidas en la norma¹¹⁷, ya que establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones, de manera que, **tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable y, en su caso, el monto correspondiente.**

Al respecto, es menester señalar que, si bien es cierto que el sancionar ésta conducta con amonestación pública, fue un criterio que este Consejo había venido adoptando en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores; de igual forma es verdad que se considera que dicha sanción no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones, es decir no se ha advertido un disminución o inhibición al infringir la normatividad.

Situación que se evidencia al analizar las conclusiones por registro extemporáneo de operaciones, derivadas de los informes anuales de los ejercicios anteriores:

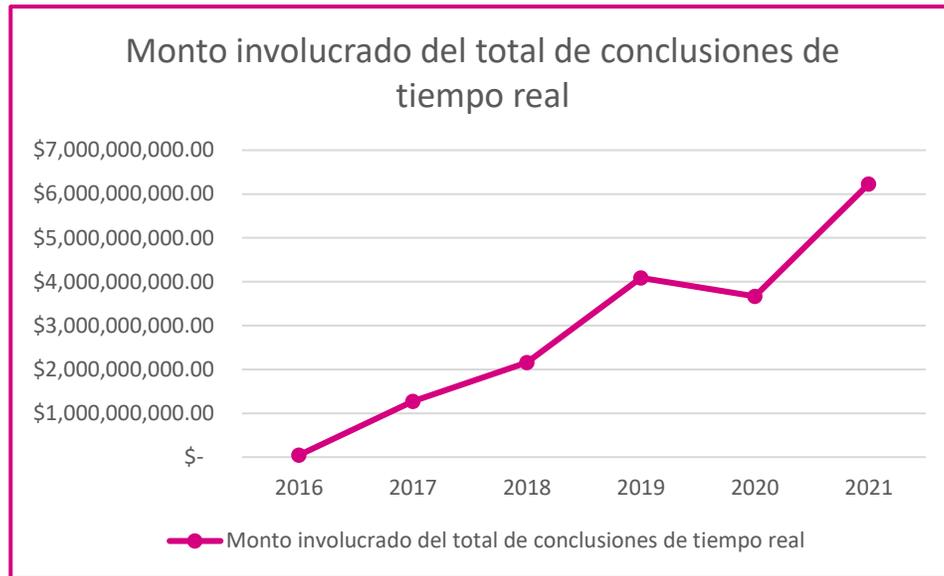
ID	Resolución y Dictamen (CG)	Ejercicio	Número de conclusiones relacionadas con tiempo real	Monto involucrado del total de conclusiones de tiempo real
1	INE/CG530/2017 e INE/CG529/2017	2016	49	\$1,624,181,873.57 ¹¹⁸
2	INE/CG61/2019 e INE/CG53/2019	2017	42	\$1,271,374,164.19
3	INE/CG470/2019 e INE/CG462/2019	2018	52	\$2,160,330,546.89
4	INE/CG650/2020 e INE/CG643/2020	2019	44	\$4,090,161,019.61
5	INE/CG113/2022 e INE/CG106/2022	2020	47	\$3,668,118,422.99
6	INE/CG736/2022 e INE/CG729/2022	2021	54	\$6,231,044,940.59

Como complemento de lo anterior se inserta la siguiente gráfica relativa a los montos de las operaciones que fueron registradas de manera extemporánea (posterior a los tres días establecidos por la normativa electoral.)

¹¹⁷ Artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁸ Cifra aproximada.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**



Ahora bien, a modo de recuento, no debemos olvidar que en el año 2016 este Consejo General determinó que la sanción idónea para esta conducta era una amonestación pública, dicha determinación se tomó derivado de la conjunción de diversos factores, entre ellos:

- Que el ejercicio 2016 fue el primero en el cual los partidos políticos utilizaron el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) como herramienta para el registro de sus operaciones correspondientes al gasto ordinario, lo cual les implicó migrar los saldos contables del sistema que venían utilizando, al SIF.
- Que aun cuando los partidos políticos tenían la obligación de utilizar el catálogo de cuentas definido por la Comisión de Fiscalización, las cuentas y subcuentas no estaban homologadas en todos los casos, y que cada sujeto obligado abrió cuentas contables que les eran de utilidad para su administración, por lo que al entrar en operación el SIF, se vieron en la necesidad de adecuar todo su catálogo de cuentas contables a las permitidas en dicho sistema.
- Que el Informe Anual del ejercicio 2015 fue fiscalizado en el sistema tradicional que venía ocupando cada sujeto obligado y el dictamen correspondiente fue aprobado por el Consejo General del INE el 14

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

de diciembre de 2016, lo que implicó retraso en el reconocimiento de los saldos iniciales y en el registro de sus operaciones.

Es así como en los últimos años, los partidos políticos han tenido que aprender a trabajar con esta obligación de rendir cuentas en tiempo real, tanto del periodo ordinario como en periodo de campaña, sin embargo, de lo señalado tanto en el recuadro como en la gráfica se puede afirmar que, por lo que respecta a Morena, de 2016 a 2021 se ha incrementado la incidencia en la conducta en un 393.64%, cual deja asentado que no hubo una corrección en la conducta a pesar de la sanción que le fue impuesta

Como se observa, son miles de millones de pesos los que los partidos ingresan y gastan sin reportar en tiempo real a esta autoridad, situación que deja a la autoridad con pocas o nulas posibilidades de verificar la certeza y licitud de las operaciones que celebran.

No obstante, durante los cinco años previos se les ha venido señalando a los sujetos obligados que dicha conducta configura una infracción a la normativa electoral, sin que la amonestación pública fuese la sanción idónea para disuadir la comisión de la infracción.

Por el contrario, esta falta establecida claramente en el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pasó a considerarse por los partidos políticos como una falta por definición sin sanción y que dicha falta no traía consecuencias por sí misma, situación que, derivado del incremento de la incidencia en la conducta, la autoridad electoral no puede seguir sosteniendo.

Sin embargo, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, al individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción.

Es así como, al estar frente a una falta de carácter sustantivo, lo correspondiente es imponer una sanción que realmente disuada al partido de incurrir nuevamente en la misma falta. Fortalece lo anterior lo señalado por la Sala Regional Monterrey en el SM-RAP-8/2016, en el cual determinó lo siguiente:

“En efecto, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

por el registro extemporáneo de operaciones en el SIF fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización. Las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente: a) La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral. b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado. c) Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tiene la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados. d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. e) Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada”

No se debe dejar de lado que las sanciones impuestas a los sujetos obligados no configuran la simple pretensión de castigar a los actores políticos en beneficio de la democracia, sino para coadyuvar a salvaguardar los principios constitucionales rectores de la materia electoral y temas sustanciales inherentes a esta. En este sentido, la finalidad de la imposición de sanciones es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados con lo que se busca inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, mejorando así el sistema de fiscalización, para seguir avanzando en su perfeccionamiento y acercarnos así a cumplir con la expectativa de una política más honesta y transparente.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de asociar el monto de la multa, con el monto involucrado en las operaciones extemporáneas debe señalarse que una vez analizadas las circunstancias de la infracción, esta autoridad electoral determinó que la falta debía calificarse como grave ordinaria, para posteriormente tomar en cuenta la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor, a fin de que la sanción fuera **proporcional** a la conducta cometida.

En este sentido, la proporcionalidad obliga a que la naturaleza de la sanción de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la sanción de conformidad con la gravedad de los hechos. Es por ello por lo que, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y la situación del infractor en la comisión de la falta, la autoridad procederá a la determinación de la sanción y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

Al efecto, la Sala Superior estimó, mediante SUP-RAP-454/2012, que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Ahora bien, los principios generales para la individualización de sanción establecen que cuando una sanción impuesta no cumple con su función inhibitoria debe existir un posterior y consecuente incremento a la sanción; en el caso en concreto, conforme a la legislación aplicable, la sanción económica, misma que va de montos mínimos a montos máximos; para así ir graduando la sanción hasta que resulte inhibitoria.

En consecuencia, de lo establecido con anterioridad se puede señalar que, en el caso que nos ocupa, lo que se está implementando es incrementar de manera gradual, de acuerdo con los principios jurídicos válidos, una sanción después de una muy reiterada conducta de desobediencia a la ley, cinco años consecutivos en donde están incrementando el monto que no reportan en tiempo real.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Al respecto, este Consejo General determinó que lo conducente era **graduar** la sanción de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Cabe señalar que dicha gradualidad deviene de un mínimo, tal como lo señala la materia, respecto de la individualización de sanción, esto es así ya que se está considerando el porcentaje más bajo que se podría considerar para establecer el criterio de sanción del primer periodo, es decir, el 1%, lo cual se traduce que, por cada cien pesos que registre el sujeto obligado de manera extemporánea, el monto de su sanción será de un peso. Así, se hace evidente que el porcentaje de sanción impuesto resulta directamente proporcional al monto por el cual el instituto político dejó de cumplir su obligación de registrar operaciones en tiempo real, es decir, si se impusieron *multas millonarias*¹¹⁹, no es derivado del criterio de sanción establecido por esta autoridad, sino más bien por el monto que el ente político registró de manera extemporánea.

En este tenor, debe señalarse que habiendo realizado la calificación de la falta; habiendo analizado las circunstancias en que fue cometida, considerando la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procedió a elegir la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456¹²⁰, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁹ Como lo señala Morena dentro del escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintidós ante este Instituto Nacional Electoral.

¹²⁰ Mismo que en sus diversas fracciones señala: (...) I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político. (...)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Por último, es menester mencionar que, en atención a lo expuesto en párrafos anteriores, este Consejo General ha determinado que la sanción que debe imponer como consecuencia de las infracciones acreditadas debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Resulta relevante señalar que el criterio de imponer sanciones tomando en consideración cierto porcentaje del monto involucrado ha sido por el criterio determinado por esta autoridad fiscalizadora, por lo menos desde el año dos mil catorce, y para argumentar lo dicho basta señalar que de las conductas que han sido sancionadas derivado de las infracciones a la normatividad electoral en el marco de la revisión de informes anuales, de las 56 faltas sustanciales calificadas como graves ordinarias, como el caso que nos ocupa, 52 se sancionan considerando cierto porcentaje del monto involucrado, que va del 1 al 200%, con lo cual queda asentado que dicho criterio ha sido efectivo para cumplir con la finalidad de la imposición de la sanción.

En este entendido, al imponer la sanción, esta autoridad electoral toma el monto involucrado como dato orientativo que sirve de apoyo para poder determinar la sanción adecuada, tomando en cuenta que el valor de la sanción aumenta o disminuye dependiendo de aumento o disminución del monto involucrado de la conducta infractora; es decir, la determinación de la pena está relacionada con la culpabilidad del sujeto (el monto involucrado que el propio sujeto registró de manera extemporánea) y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica (el periodo en el cual omitió realizar el registro en tiempo real -etapa normal, primera etapa de corrección, o segunda etapa de corrección-).

A modo de conclusión:

- Se confirma la naturaleza económica de las sanciones impuestas como consecuencia del incumplimiento a la obligación de registrar operaciones en tiempo real.
- La imposición gradual de la sanción, de conformidad con los desfases propuestos genera que dicha sanción sea proporcional y, por ende, conforme a Derecho, por lo cual queda asentado que es correcto establecer como criterio de sanción los porcentajes señalados de acuerdo con la temporalidad del incumplimiento.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

- La omisión de realizar el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su celebración) **es considerada una falta sustantiva** o de fondo.
- Al actualizarse la conducta materia de análisis, el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación en tiempo real que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de definir la sanción que estime aplicable a los sujetos obligados, lo anterior de conformidad con la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*.
- La amonestación pública como criterio sancionador respecto a la conducta infractora de mérito **no** cumple la función preventiva ni inhibe las conductas antijurídicas.
- El criterio de sanción económica determinado por esta autoridad electoral que considera para la imposición de la sanción el monto involucrado de la falta concreta es proporcional y gradual.

En razón de lo anterior, derivado de la notoria omisión del partido de realizar conductas tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; y considerando la magnitud del incremento del incumplimiento en comento, es que esta autoridad administrativa determina que la falta es de tal magnitud que será sujeta a la imposición de los siguientes criterios de sanción:

Se impondrá la sanción consistente en:	Cuando el registro extemporáneo se realice:
El 1% (uno por ciento) del monto involucrado	Fuera del plazo de los 3 (tres) días en los que tuvo lugar la operación, pero antes del primer Oficio de Errores y Omisiones, (periodo normal u ordinario)
El 5% (cinco por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del primero Oficio de Errores y Omisiones, pero anterior al dictado del segundo Oficio de Errores y Omisiones (primer periodo de corrección).
El 10% (diez por ciento) del monto involucrado	Posterior a la emisión del segundo Oficio de Errores y Omisiones (segundo periodo de corrección)

e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por la conducta señalada, es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.

En ese sentido, en el presente caso las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en **faltas** de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, arriba señalado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, debido a que las infracciones en cuestión generan una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en las faltas pues el sujeto obligado cometió diversas irregularidades que se traducen en una misma conducta y por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera el bien jurídico tutelado de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Del análisis de las irregularidades ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de las conductas a estudio.

Calificación de la falta.

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

B. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se establece la sanción que más se adecúe a las infracciones cometidas, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a las faltas cometidas.¹²¹

Con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el considerando denominado “**capacidad económica**” de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

Ahora bien, no sancionar conductas como las que ahora nos ocupan, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los

¹²¹ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Del análisis realizado a las infracciones cometidas por el sujeto obligado se desprende lo siguiente:

Conclusión 7.30-C34-MORENA-TL

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$10,866,306.04 (diez millones ochocientos sesenta y seis mil trescientos seis pesos 04/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹²²

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **1% (uno por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$10,866,306.04 (diez millones ochocientos sesenta y seis mil trescientos seis pesos 04/100 M.N.)**, lo que da como resultado total la cantidad de **\$108,663.06 (ciento ocho mil seiscientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.)**.¹²³

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$108,663.06 (ciento ocho mil seiscientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de

¹²² Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

¹²³ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conclusión 7.30-C35-MORENA-TL

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, de la conclusión objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) **CALIFICACIÓN DE LA FALTA**, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe anual correspondiente.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a **\$191,590.36 (ciento noventa y un mil quinientos noventa pesos 36/100 M.N.)**.
- Que hay singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹²⁴

¹²⁴ Mismo que en sus diversas fracciones señala: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Así, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción III** consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En virtud de lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale al **10% (diez por ciento)** sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria **\$191,590.36 (ciento noventa y un mil quinientos noventa pesos 36/100 M.N.)**, lo que da como resultado total la cantidad de **\$19,159.04 (diecinueve mil ciento cincuenta y nueve pesos 04/100 M.N.)**.¹²⁵

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$19,159.04 (diecinueve mil ciento cincuenta y nueve pesos 04/100 M.N.)**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(...)

materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; (...) IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, (...) con la cancelación de su registro como partido político.

¹²⁵ El monto indicado, se obtiene de multiplicar el criterio de sanción establecido por el monto involucrado de la conclusión.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

9. Modificaciones. Las sanciones impuestas al partido Morena en la Ciudad de México, y los estados de Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala, determinadas en la resolución **INE/CG736/2022**, quedan de la siguiente manera:

Sanciones en resolución INE/CG736/2022	Modificación	Sanciones en Acatamiento a SCM-RAP-28-2022
<p>OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.7 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Ciudad de México, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.8-C5-MORENA-CM.</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$809,970.00 (ochocientos nueve mil novecientos setenta pesos 00/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>i) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.8-C40-MORENA-CM.</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,983,515.79 (un millón novecientos ochenta y tres mil quinientos quince pesos 79/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>DÉCIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.12 correspondiente</p>	<p>En términos de lo mandatado por la Sala Ciudad de México:</p> <p>Respecto a la conclusión 7.8-C5-MORENA-CM, se repuso el procedimiento, se notificó al partido Morena, de nueva cuenta, el segundo oficio de errores y omisiones, se llevó a cabo la confronta correspondiente y se elaboró un nuevo Dictamen Consolidado en el cual se realizó el análisis correspondiente, determinando el inicio de un procedimiento oficioso.</p> <p>Respecto a las conclusiones 7.8-C40-MORENA-CM; 7.13-C43-MORENA-GR, 7.13-C44-MORENA-GR; 7.18-C25-MORENA-MO; 7.22-C21-MORENA-PB, 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL, se fortaleció el sustento normativo y fáctico que vincula la temporalidad de desfase en el registro de las operaciones, la afectación a la facultad de verificación de manera oportuna e integral, así como respecto de la validez de tomar en consideración el monto involucrado en el criterio y/o individualización de la sanción relativa a la omisión de registrar operaciones en tiempo real.</p>	<p>OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.7 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Ciudad de México, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>b) 1 Procedimiento oficioso: Conclusión 7.8-C5-MORENA-CM. (en acatamiento a lo ordenado en el SCM-RAP-28/2022)</p> <p>(...)</p> <p>i) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.8-C40-MORENA-CM.</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,983,515.79 (un millón novecientos ochenta y tres mil quinientos quince pesos 79/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>DÉCIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.12 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Guerrero, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Sanciones en resolución INE/CG736/2022	Modificación	Sanciones en Acatamiento a SCM- RAP-28-2022
<p>al Comité Ejecutivo Estatal de Guerrero, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>o) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 7.13-C43-MORENA-GR y 7.13-C44-MORENA-GR.</p> <p>Conclusión 7.13-C43-MORENA-GR</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$300,750.74 (trescientos mil setecientos cincuenta pesos 74/100 M.N.).</p> <p>Conclusión 7.13-C44-MORENA-GR</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$10,245.94 (diez mil doscientos cuarenta y cinco pesos 94/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>DÉCIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.17 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Morelos, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>g) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión: 7.18-C25-MORENA-MO</p>		<p>o) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 7.13-C43-MORENA-GR y 7.13-C44-MORENA-GR.</p> <p>Conclusión 7.13-C43-MORENA-GR</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$300,750.74 (trescientos mil setecientos cincuenta pesos 74/100 M.N.).</p> <p>Conclusión 7.13-C44-MORENA-GR</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$10,245.94 (diez mil doscientos cuarenta y cinco pesos 94/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>DÉCIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.17 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Morelos, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>g) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión: 7.18-C25-MORENA-MO</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento</p>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Sanciones en resolución INE/CG736/2022	Modificación	Sanciones en Acatamiento a SCM- RAP-28-2022
<p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$78,927.44 (setenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos 44/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>VIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.21 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Puebla, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>f) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.22-C21-MORENA-PB.</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$604,892.80 (seiscientos cuatro mil ochocientos noventa y dos pesos 80/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>TRIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.29 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Tlaxcala, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p>		<p>Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$78,927.44 (setenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos 44/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>VIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.21 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Puebla, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>f) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.22-C21-MORENA-PB.</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$604,892.80 (seiscientos cuatro mil ochocientos noventa y dos pesos 80/100 M.N.).</p> <p>(...)</p> <p>TRIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 18.2.29 correspondiente al Comité Ejecutivo Estatal de Tlaxcala, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>i) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones: 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL</p>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

Sanciones en resolución INE/CG736/2022	Modificación	Sanciones en Acatamiento a SCM- RAP-28-2022
<p>i) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones: 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL</p> <p>Conclusión: 7.30-C34-MORENA-TL</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$108,663.06 (ciento ocho mil seiscientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.).</p> <p>Conclusión: 7.30-C35-MORENA-TL</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$19,159.04 (diecinueve mil ciento cincuenta y nueve pesos 04/100 M.N.).</p> <p>(...)</p>		<p>Conclusión: 7.30-C34-MORENA-TL</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$108,663.06 (ciento ocho mil seiscientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.).</p> <p>Conclusión: 7.30-C35-MORENA-TL</p> <p>Una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$19,159.04 (diecinueve mil ciento cincuenta y nueve pesos 04/100 M.N.).</p> <p>(...)</p>

10. Que, de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en los Considerandos **6, 7 y 8** del presente Acuerdo, se modifica el inciso **b)** del Resolutivo **OCTAVO**; de la Resolución **INE/CG736/2022**, para quedar en los siguientes términos:

OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.2.7** correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Ciudad de México**, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:

(...)

b) 1 Procedimiento oficioso: Conclusión **7.8-C5-MORENA-CM.** (en acatamiento a lo ordenado en el **SCM-RAP-28/2022**)

(...)

i) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 7.8-C40-MORENA-CM.

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,983,515.79 (un millón novecientos ochenta y tres mil quinientos quince pesos 79/100 M.N.)**.

(...)

DÉCIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.2.12** correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Guerrero**, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:

(...)

o) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones 7.13-C43-MORENA-GR y 7.13-C44-MORENA-GR.

Conclusión 7.13-C43-MORENA-GR

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$300,750.74 (trescientos mil setecientos cincuenta pesos 74/100 M.N.)**.

Conclusión 7.13-C44-MORENA-GR

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$10,245.94 (diez mil doscientos cuarenta y cinco pesos 94/100 M.N.)**.

(...)

DÉCIMO OCTAVO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.2.17** correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Morelos**, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:

(...)

g) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión: **7.18-C25-MORENA-MO**

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$78,927.44 (setenta y ocho mil novecientos veintisiete pesos 44/100 M.N.)**.

(...)

VIGÉSIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.2.21** correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Puebla**, de la presente Resolución, se imponen al Partido Morena, las sanciones siguientes:

(...)

f) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **7.22-C21-MORENA-PB.**

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$604,892.80 (seiscientos cuatro mil ochocientos noventa y dos pesos 80/100 M.N.)**.

(...)

TRIGÉSIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.2.29** correspondiente al **Comité Ejecutivo Estatal de Tlaxcala**, de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:

(...)

i) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones: 7.30-C34-MORENA-TL y 7.30-C35-MORENA-TL

Conclusión: 7.30-C34-MORENA-TL

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$108,663.06 (ciento ocho mil seiscientos sesenta y tres pesos 06/100 M.N.)**.

Conclusión: 7.30-C35-MORENA-TL

Una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$19,159.04 (diecinueve mil ciento cincuenta y nueve pesos 04/100 M.N.)**.

(...)

11. Notificación electrónica. Que el treinta de septiembre de dos mil veinte, en sesión ordinaria, el Consejo General de este Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG302/2020, por el que determinó la notificación electrónica de las actuaciones relativas a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

En este entendido esta autoridad considera apegado a derecho que en el presente asunto se haga uso de la notificación electrónica en razón de lo siguiente:

1. La notificación consiste en hacer saber un acto jurídico a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla ese acto jurídico. Así, la notificación puede llevarse a cabo de diversas formas, en forma directa como serían las notificaciones personales, por cédula o por oficio; o de forma implícita, como aquella que surge cuando el interesado ha tenido conocimiento de su existencia, aunque ningún medio de comunicación haya sido empleado.

Derivado del contexto sanitario que se originó por de la pandemia del COVID 19, es que resultó necesario la implementación de nuevas tecnologías.

Ahora bien, dichas herramientas han resultado sencillas, rápidas y efectivas, mismas que han permitido a la autoridad fiscalizadora cumplir con sus actividades de manera expedita, remota y en estricto apego a los principios de certeza, legalidad y debido proceso, como lo es, la notificación vía correo electrónico.

2. Los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan como una de las formas de notificación la realizada “vía electrónica”.

3. Mediante diversos criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional se ha confirmado como un medio idóneo y eficaz para hacer fehacientemente de conocimiento de las personas obligadas la determinación de la autoridad electoral.

En consecuencia, se considera que, cumpliendo con los principios de legalidad, certeza, y debido proceso que debe cumplir cualquier acto de autoridad electoral, este Consejo General aprueba que las notificaciones a las personas obligadas en materia de fiscalización sean realizadas de manera electrónica.

En ese entendido a fin de dar cabal cumplimiento a los principios rectores que deben regir las actividades relativas a la notificación de las actuaciones instrumentadas durante la sustanciación de los Procedimientos en Materia de Fiscalización, este Instituto, considera necesario que las notificaciones se realicen a las personas obligadas de forma electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización respecto de aquellas personas obligadas que cuenten con acceso al módulo de

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

notificaciones electrónicas, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/018/2017, para que, en su caso, y por su conducto realice la notificación a las personas interesadas de su instituto político.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso j); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se **modifica** la parte conducente del Dictamen Consolidado **INE/CG729/2022** y de la Resolución **INE/CG736/2022**, aprobada en sesión ordinaria celebrada el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, en los términos precisados en los Considerandos **7 a 10** del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral informe a la Sala Ciudad de México, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente **SCM-RAP-28/2022**, remitiéndole para ello las constancias atinentes.

TERCERO. Notifíquese electrónicamente al Partido Morena, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

CUARTO. Se ordena a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que sean notificados los Organismos Públicos Locales Electorales de la Ciudad de México, y los estados de Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala, para que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de las sanciones económicas impuestas con base en la capacidad económica estatal sean destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa correspondiente en términos de las disposiciones aplicables.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SCM-RAP-28/2022**

QUINTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

SEXTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de julio de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA**