



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: ST-RAP-14/2017

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIOS: GERMÁN RIVAS
CÁNDANO, UBALDO IRVIN LEÓN
FUENTES, FABIÁN TRINIDAD
JIMÉNEZ, ALFONSO JIMÉNEZ
REYES Y GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ¹

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiuno de diciembre de
dos mil diecisiete

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación
identificado al rubro, interpuesto por el Partido de la Revolución
Democrática en contra de la resolución INE/CG520/2017, respecto
de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de
la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del
Partido de la Revolución Democrática, correspondiente al ejercicio
dos mil dieciséis, así como en contra de su respectivo Dictamen
Consolidado.

RESULTANDO

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

¹ Con la colaboración del Secretario Auxiliar, el licenciado Salvador de la Cruz Constantino Hernández.

1. Financiamiento público. En su oportunidad, los organismos públicos electorales de los Estados de Colima, México, Hidalgo y Michoacán emitieron los acuerdos relacionados con el otorgamiento del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes a los partidos políticos nacionales y locales con acreditación ante dichas autoridades electorales, entre ellos el Partido de la Revolución Democrática.

2. Resolución y dictamen consolidado de informes anuales (actos recurridos). En sesión extraordinaria de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el acuerdo INE/CG520/2017, y emitió la resolución INE/CG522/2017, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis.

II. Recurso de apelación. Inconforme con el dictamen consolidado y la resolución antes precisados, el veintiocho de noviembre, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, interpuso el presente recurso de apelación.

III. Recepción del expediente en esta Sala Regional. El seis de diciembre, mediante el oficio INE/SCG/3210/2017, se recibieron, en esta Sala Regional, las constancias que integran el expediente del recurso que se resuelve.



IV. Turno a Ponencia. Mediante acuerdo de seis de diciembre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente ST-RAP-14/2017, y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplido por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, mediante el oficio TEPJF-ST-SGA-1805/17.

V. Radicación. En esa misma fecha, el magistrado instructor acordó tener por radicado el expediente en su ponencia.

VI. Admisión. Mediante acuerdo de catorce de diciembre, al verificar que se encontraban satisfechos los requisitos de procedencia previstos en el artículo 9° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el magistrado instructor admitió a trámite el recurso de apelación.

VII. Diligencia de inspección. Mediante proveído de dieciocho de diciembre, el magistrado instructor ordenó realizar la inspección de dos discos compactos que fueron remitidos por la autoridad responsable.

VIII. Cierre de instrucción Al no existir alguna cuestión pendiente de resolver, el magistrado instructor declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

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

Asimismo, en términos de lo establecido en el punto primero del Acuerdo General de la Sala Superior de este tribunal número 1/2017, de ocho de marzo de dos mil diecisiete, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regionales.

Lo anterior, toda vez que el presente medio de impugnación fue interpuesto por un partido político en contra de una determinación relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de su informe anual de ingresos y gastos, correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, en los Estados de Colima, México, Hidalgo y Michoacán, entidades federativas pertenecientes a la quinta circunscripción plurinominal, donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.



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

a) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable y en él se hace constar el nombre del partido político recurrente, así como el nombre y la firma autógrafa de quien actúa en su representación; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifican los actos impugnados y la responsable del mismo, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, y se expresan los agravios que causa el acto impugnado.

b) Oportunidad. La resolución impugnada fue aprobada el veintidós de noviembre de este año, por tanto, el plazo de cuatro días para su impugnación, transcurrió del veintitrés al veintiocho de noviembre de este año, sin tomar en cuenta los días veinticinco y veintiséis, por considerarse inhábiles al tratarse de sábado y domingo.² En ese sentido, si el recurso fue interpuesto el veintiocho de noviembre pasado, tal y como se advierte del sello de recepción, es evidente que ello se realizó en tiempo.

c) Legitimación y personería. Este requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que el recurso de apelación fue interpuesto por un partido político, esto es, el Partido de la Revolución

² En razón de que la controversia no se encuentra relacionada con algún proceso electoral en curso (artículos 7°, párrafo 2, y 8°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Democrática, y quien lo suscribe, el ciudadano Royfid Torres González, es el representante propietario del mencionado partido ante el Consejo General del INE, tal y como lo reconoce la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, ya que el partido político recurrente controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE, que recayó a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, en la cual fue sancionado.

e) Definitividad. Este requisito se encuentra colmado, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sanciones emitidas por el Consejo General del INE, como lo es el caso, serán impugnadas vía recurso de apelación directamente.

En este sentido, al encontrarse colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación, y al no advertirse de manera oficiosa que se actualice alguna causal de improcedencia, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por el partido político recurrente.

³ Véase la foja 225 del expediente principal.



TERCERO. Agravios. De la lectura del recurso se advierte que los agravios hechos valer por el apelante se refieren a los siguientes cinco temas:

1. No haber destinado el mínimo del porcentaje de financiamiento público entregado para el desarrollo de las actividades específicas, o bien, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;
2. Imposición de multas fijadas con base en la Unidad de Media y Actualización vigente en dos mil diecisiete;
3. Haber realizado aportaciones colectivas de miembros del partido a través de descuentos vía nómina;
4. Omitir pagar las contribuciones fiscales con antigüedad mayor a un año, y
5. Realizar gastos sin objeto partidista.

CUARTO. Estudio de fondo. A fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, los agravios formulados en más de una entidad federativa que versen sobre el mismo tema serán agrupados para su análisis y resolución y, posteriormente, se procederá con el estudio en lo individual de los agravios restantes, según el orden en que fueron hechos valer.

Lo anterior no representa un perjuicio al recurrente, en virtud de que los agravios pueden ser estudiados en forma conjunta, o bien, separada, en tanto que lo importante es que se analicen todos y cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la

jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**⁴

- 1. No haber destinado el mínimo del porcentaje de financiamiento público entregado para el desarrollo de las actividades específicas, o bien, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.**

Entidad	Conclusión	Sanción
Colima	5. El sujeto obligado omitió realizar gastos en este rubro por un monto de \$4,077.35	\$6,116.03
	10. El sujeto obligado omitió destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario otorgado para el ejercicio 2016, para el desarrollo de actividades específicas, por un monto de \$25,370.18	\$38,055.27
Hidalgo	6. El sujeto obligado no destinó el financiamiento público otorgado para el desarrollo de Actividades Específicas, por \$59,954.44	\$89,931.66
	7. El sujeto obligado no destinó el financiamiento público otorgado para la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres por \$84,487.93	\$126,731.90
Michoacán	16. El sujeto obligado omitió destinar el monto mínimo del tres por ciento del financiamiento público ordinario 2016, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por un monto de \$945.12	\$1,417.68

De manera previa al estudio, debe precisarse que el recurrente no cuestiona la comisión de las irregularidades objeto de la sanción (conducta omisiva que se le imputa), sino que únicamente se limita a controvertir las sanciones que le fueron impuestas, así como el monto de éstas.

El recurrente argumenta que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, en virtud de que, en la legislación en materia electoral, no se encuentra previsto algún tipo de sanción para el caso de que un partido político hubiere dejado de gastar el financiamiento público ordinario destinado

⁴ Consultable en la *Compilación 199-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, volumen 1, p. 125.



para: i) Actividades específicas, y ii) La capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Por tanto, considera que no puede sancionarse una conducta si la ley no la califica como delito, siéndole aplicable el principio jurídico "*nulla poena sine lege*" (no hay pena sin ley).

El agravio es **infundado**.

Este órgano jurisdiccional considera que el apelante parte de una premisa inexacta al considerar que no debiera ser sancionado, toda vez que en la legislación general no se prevé una sanción específica para la conducta que le fue atribuida. Sin embargo, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, en la Ley General de Partidos Políticos se establece que cualquier infracción cometida a dicha norma y, en su caso, al Reglamento de Fiscalización, será sancionada por la autoridad, para lo cual se dispuso un "catálogo" de sanciones.

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

eventualmente dejaría un supuesto de hecho fuera de toda descripción legal.⁵

Por otra parte, como lo ha señalado la Sala Superior,⁶ en el derecho administrativo sancionador electoral el tipo puede realizarse a través de una descripción directa e íntegra, como ocurre en el derecho penal, a través de un tipo básico con una configuración completa que prevé la infracción y la sanción. Incluso a través de una conjunción de dos o más disposiciones se puede articular un solo tipo, porque en un precepto legal se establece la infracción y en otro diversa la sanción, o bien, porque a través de dos o más preceptos legales se prevé la infracción, bien sea porque en uno se establece la conducta debida o prohibida, en otra la prohibición de incumplirlo o hipótesis normativa –infracción- y en una diversa la sanción. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones jurídicas será sancionado.

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

⁵ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *Derecho Penal, Parte General* (Editorial Tirant lo Blanch, 3ª edición, Valencia 1998) 282-283.

⁶ SUP-RAP-73/2009



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

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

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

En ese sentido, en la legislación aplicable sí se encuentra prevista expresamente la imposición de sanciones para el caso de que un partido político incurra en una conducta omisiva como la que, en la especie, se actualizó.

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

Son principios rectores de la función electoral, entre otros, los de certeza y legalidad, éstos cobran vigencia en el momento en el que los destinatarios de las normas en materia electoral –partidos políticos, candidatos independientes, ciudadanos, autoridades administrativas y jurisdiccionales–⁷ tienen conocimiento de las conductas ordenadas o prohibidas previstas en la norma, así como también de sus consecuencias jurídicas que su incumplimiento provoca.

En el caso de la imposición de una sanción derivado del incumplimiento de un deber previsto en la norma, ésta se verifica a través del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), mismo que se encuentra limitado por el principio de legalidad, el cual implica la existencia de: a) Un principio de reserva legal, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa del incumplimiento o falta, así como el presupuesto de la

⁷ También se pueden considerar a las agrupaciones políticas, organizaciones de ciudadanos, organizaciones sindicales laborales o patronales, observadores electorales, autoridades y servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, órganos de gobierno de los diferentes niveles, concesionarios de radio y televisión, notarios públicos, ministros de culto, entre otros.



sanción; b) Dicho supuesto debe estar determinado en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma debe estar expresada en forma escrita [abstracta, general e impersonal] para garantizar su difusión y conocimiento, y d) Las normas que regulen ese ejercicio de poder correctivo del Estado requieren de una interpretación y aplicación estricta, esto es que estén previstas en forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales [principio de tipicidad].⁸ Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 7/2005, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.⁹

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

Los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público, entre otros, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, respecto del cual, **tienen el deber –es decir la obligación–** de destinar anualmente un porcentaje¹⁰ para

⁸ Respecto del principio de tipicidad, sirve como criterio orientador la jurisprudencia P./J.33/2009, de rubro NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124.

⁹ Consultable en la *Compilación 199-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, volumen 1, págs. 643 y 644.

¹⁰ El 2% en el caso de actividades específicas, y el 3% para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

el desarrollo de actividades específicas, así como para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en términos de lo establecido en los artículos 25, párrafo 1, inciso n), y 51, párrafo 1, inciso a), fracciones IV y V, de la Ley General de Partidos Políticos.

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

De lo anterior, se puede advertir que en la Constitución federal y en la Ley General de Partidos Políticos se estableció que la función de fiscalizar a los partidos políticos estuviera a cargo del Consejo General del INE, y que es una obligación de los partidos políticos el destinar anualmente un porcentaje de su financiamiento para el desarrollo de actividades específicas, así como para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En lo que respecta a la consecuencia jurídica por el incumplimiento de dicha obligación –la imposición de una sanción por parte del Estado–, se encuentra prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tanto, es evidente que el supuesto jurídico de sancionar a un partido político por haber incumplido con su obligación de destinar el porcentaje mínimo establecido de su financiamiento ordinario permanente a determinadas actividades (específicas y mujeres) se



encuentra expresamente previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, además, dicha norma cumple con los parámetros que establece el principio de legalidad, de acuerdo con lo siguiente:

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

Con base en lo anterior, esta Sala Regional considera que la determinación de la autoridad administrativa electoral de sancionar al Partido de la Revolución Democrática por el incumplimiento a su obligación de destinar un porcentaje de su financiamiento ordinario permanente para actividades específicas, así como para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, se encuentra prevista en la ley, en el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 25, párrafo 1, inciso n), y 51, párrafo 1, inciso a), fracciones IV y V, de la Ley General de Partidos Políticos. De ahí que no le asista la razón al partido apelante.

Multa excesiva y desproporcionada. Por otra parte, el apelante se queja de la sanción impuesta haciendo valer los agravios siguientes:

- A. Las sanciones impuestas son excesivas y desproporcionadas, toda vez que se debió imponer como sanción una cantidad igual al monto no ejercido (monto involucrado), y no el 150% como lo determinó la responsable;
- B. La resolución controvertida no se encuentra fundada ni motivada en razón de que no se establecieron los parámetros y condiciones conceptuales para determinar el monto de las sanciones;
- C. La resolución impugnada resulta incongruente, en su aspecto interno, ya que, por una parte, se afirmó que no hubo reincidencia y, por otra, se determinó imponer como sanción el 150% del monto involucrado, y
- D. La resolución impugnada vulnera lo establecido en el artículo 22 de la Constitución federal, en el que se estableció la prohibición de imponer multas excesivas.

Los agravios son **infundados**.

En relación con los agravios identificados con las letras A y D, el partido recurrente parte de una premisa incorrecta cuando afirma que la responsable debió imponer como sanción una cantidad igual al monto involucrado, de acuerdo con lo establecido en el



artículo 456, párrafo 1, inciso a), **fracción II**, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si bien es cierto que en la mencionada fracción se prevé el supuesto de imponer como multa una cantidad igual a la del monto ejercido en exceso, y que también se prevé que dicha multa puede ser de hasta el doble, sólo en caso de reincidencia, no debe pasar desapercibido que tal supuesto únicamente resulta aplicable en los casos siguientes: **i)** Por infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, y **ii)** Por infracción a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos en sus propias campañas, supuestos que en la especie no se actualizaron.

Es decir, el legislador ordinario estableció una diferenciación en cuanto a los tipos de sanciones que se pueden aplicar por las infracciones cometidas, dentro o fuera de los procesos electorales, con motivo de la instauración de los procedimientos ordinarios sancionadores.¹¹

En el caso de las infracciones cometidas por los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), se establecieron las sanciones siguientes:

- I. Amonestación pública;
- II. 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

¹¹ Artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia 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, y
- 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.

De lo anterior, se puede observar que la autoridad administrativa electoral, atendiendo a la naturaleza de la infracción cometida, así como a su gravedad, podía imponer la sanción que considerara adecuada, la cual podría consistir desde una amonestación pública, hasta la cancelación del registro del partido político infractor.

Este órgano jurisdiccional advierte que la conducta que generó la infracción (omisión), no encuadra en ninguno de los supuestos relacionados con la infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, y por infracción a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos en sus propias campañas, así como tampoco guarda relación con el uso de los tiempos asignados en radio y televisión.



En efecto, en el caso que se analiza, el partido fue sancionado por no haber cumplido con su obligación de destinar un porcentaje de su financiamiento ordinario permanente para los rubros de: 1) actividades específicas, y 2) capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, motivo por el cual la responsable determinó imponerle al partido la sanción prevista en la **fracción III** del inciso a) del párrafo 1 del referido artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se establece que se podrá sancionar, según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al sujeto infractor, por el periodo que señale la autoridad.

De ahí que esta Sala Regional considere que, en el caso, no resultan excesivas ni desproporcionadas las sanciones impuestas y, por tanto, no se vulnera lo establecido en el artículo 22 de la Constitución federal, toda vez que no se podía imponer la sanción prevista en la fracción II, del precepto antes citado, como lo refiere el apelante, en atención a que las omisiones de destinar recursos que se le imputan al recurrente, en modo alguno constituyen alguno de los supuestos ya descritos que prevé la norma para imponer como sanción una cantidad igual al monto involucrado.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que el recurrente no expuso las razones por las cuales considera que, necesariamente, se le debía imponer la sanción prevista en la mencionada fracción II (una multa igual al monto involucrado), es decir, únicamente se limitó a manifestar que esa era la sanción que se le debía aplicar, sin que cuestionara la naturaleza de la infracción y de la gravedad que le atribuyó la responsable.

A efecto de establecer el elemento correspondiente a la trascendencia de las normas transgredidas la responsable sostuvo lo siguiente:

- En el rubro de actividades específicas, la norma transgredida resultaba relevante en razón de que su finalidad es contribuir, mediante la investigación de la problemática política, cultural y económica que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, lo que se traduce en una garantía para que los partidos cumplan con sus fines que, como entidades de interés público, tienen encomendadas (promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional), y
- En el tema de capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, argumentó que la norma transgredida resultaba relevante en virtud de que tiene por finalidad promover la equidad de género, la cual consiste en garantizar que la mujer participe y sea tomada en cuenta en los cambios políticos que suceden en el país – empoderamiento de la mujer en la política–, aspecto que constituye un pilar fundamental de la naturaleza democrática del Estado Mexicano.

Es el caso de que el partido recurrente no esgrimió argumentos dirigidos a cuestionar la razonabilidad y legalidad de las consideraciones que empleó la autoridad responsable, que fueron parte de los elementos que la llevaron a concluir, en un primer momento, que se trató de faltas graves ordinarias y, en segundo término, la sanción acorde a la gravedad de la falta. De ahí que



este órgano jurisdiccional se ve impedido de realizar un estudio diverso para dilucidar si la determinación de la responsable se encuentra apegada a Derecho o no, toda vez que dicho estudio debe partir de los argumentos que el recurrente debía aportar.¹²

Tampoco le asiste la razón al apelante cuando afirma que la resolución impugnada es incongruente (agravio C), toda vez que aún y cuando la responsable determinó que no hubo reincidencia por parte del sujeto infractor, impuso como sanción una cantidad equivalente al ciento cincuenta por ciento del monto involucrado, ya que se puede advertir que el partido se encontraba en un error al considerar que le debían aplicar la sanción prevista en la fracción II del inciso a) del párrafo 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que en realidad se le aplicó lo previsto en la fracción III del referido precepto legal, de ahí lo infundado del planteamiento.

Por cuanto hace al agravio B, en el que el apelante manifiesta que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación, toda vez que no se establecieron los parámetros y condiciones conceptuales para determinar el monto de las sanciones, se considera **infundado**.

Lo infundado del agravio radica en que, contrariamente a lo afirmado por el apelante, la responsable fijó la cuantía de la sanción con base en lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los criterios sostenidos por la Sala

¹² Véase la jurisprudencia 3/2000 de RUBRO AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR., consultable en la *Compilación 199-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, volumen 1, págs. 122 y 123.

Superior de este tribunal en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-05/2010 y SUP-RAP-454/2012, en los que se precisan los elementos a considerar para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral.

En relación con la individualización de la sanción impuesta al recurrente, de la lectura a la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable fundó y motivo debidamente su determinación de la sanción a imponer, toda vez que, según cada caso, valoró lo siguiente:

De la calificación de la falta

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron los hechos;
- c) La comisión intencional o culposa de la falta;
- d) La trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, y
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

De la individualización de la sanción

1. La calificación de la falta cometida;
2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, y
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Como resultado de lo anterior, la autoridad responsable consideró que las sanciones impuestas cuya cuantía fue equivalente al



ciento cincuenta por ciento del monto involucrado guardan proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Es decir, con los elementos objetivos que rodearon la irregularidad; su gravedad ordinaria, consecuencia de la trascendencia de la norma violada, así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la existencia de culpa; el conocimiento de la conducta sancionada y de las normas infringidas por parte del infractor, así como la singularidad y el objeto de la sanción de evitar fomentar conductas ilegales similares.

De ahí que se considere infundado el argumento del recurrente de que la autoridad responsable no estableció los parámetros y condiciones conceptuales para determinar el monto de las sanciones, pues, como ha quedado establecido, dicha autoridad tomó en cuenta los elementos subjetivos y objetivos establecidos en la propia ley, así como en la doctrina jurisprudencial de este órgano jurisdiccional y, con base en los mismos, determinó que la cuantía de referencia resultaba proporcional a las particularidades del caso, aunado a que, en su criterio, cumplía con las finalidades de disuasión propias de toda sanción.

Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la responsable de imponer una sanción cuya cuantía implica el ciento cincuenta por ciento del monto involucrado, lejos de ser subjetiva, se encuentra debidamente motivada, pues la misma resulta adecuada, proporcional y disuasoria, atendiendo a las particularidades del caso, toda vez que la falta quedó acreditada; se trató de una omisión grave, de la

cual es culpable el propio instituto político, y representó un daño a la labor de fiscalización de los recursos, así como a los principios que rigen en la materia.

La fijación de una cuantía de la sanción igual o menor al cien por ciento del monto de la erogación, el cual, en la especie, constituye un dato referencial, podría propiciar la proliferación de este tipo de ilícito, al premiar el resultado obtenido con el mismo (omisión de destinar un porcentaje de su financiamiento público) mediante una relación costo beneficio favorable o no perjudicial para el infractor, por lo que se considera que una cantidad superior al monto no ejercido, resulta adecuada para lograr la inhibición de tales actos y se ajusta a las particularidades del caso, las cuales fueron valoradas correctamente por la autoridad.

Por las razones anteriores esta Sala Regional considera que no le asiste la razón al apelante.

2. Imposición de multas fijadas con base en la Unidad de Medida y Actualización vigente en dos mil diecisiete.

Entidad	Conclusión	Sanción
Colima	2, 5, 6, 7, 8, 9, 9-A, 10 y 11	\$48,527.51
Estado de México	4, 6, 7, 8 y 9	\$695,968.14
Hidalgo	3, 4, 6, 7, 8 y 10	\$229,247.51
Michoacán	3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 30	\$1,890,478.14

a. Determinación de la responsable

El Consejo General del INE determinó que el Partido de la Revolución Democrática infringió diversas normas reglamentarias en materia de fiscalización que contienen las directrices que los partidos políticos deben seguir para rendir cuentas, respecto del



origen, destino y aplicación de recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, por lo que procedió, según cada conclusión, a calificar la falta e imponer la sanción correspondiente.

b. Metodología

Del estudio de la demanda se puede observar que el tipo de sanciones por las que se duele el partido recurrente son:

Faltas formales, en las que la autoridad responsable le impuso multas fijadas en Unidades de Medida y Actualización, y

Faltas de fondo, en las que se determinó aplicarle la reducción del 50% de la ministración mensual que le corresponde, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias hasta alcanzar el monto estipulado en cada caso.

Así se estudiarán en primer lugar las faltas formales, para concluir con las faltas de fondo.

c. Síntesis del agravio

El recurrente sostiene que sin fundamento ni motivación, la autoridad responsable le impuso sanciones consistentes en multas que fueron calculadas tomando en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente al dos mil diecisiete, siendo que, en su concepto, debieron cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de la comisión de las

irregularidades, esto es, con la Unidad de Medida y Actualización vigente al dos mil dieciséis, año en que se cometieron las supuestas faltas u omisiones.

Cuestiona dicha determinación, sobre la base de que la responsable pasó por alto que, para la imposición de todo tipo de multa, independientemente de valor de medida que se tome, debe ser el que se encuentre vigente al momento en que se cometió la falta.

Considera que es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal TEDF2EL J020/2004 de rubro MULTA. DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL SALARIO MINIMO GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.

El agravio es **fundado**.

En primer lugar, se precisa que, en el agravio que se analiza, el apelante no cuestiona la comisión de las infracciones atribuidas, sino que se limita a inconformarse con el cálculo que realizó la responsable para fijar el importe de las multas.

En relación con las faltas formales (conclusiones 2, 6, 7, 8, 9-A y 11 del Comité Ejecutivo Estatal de Colima; 3, 4, y 8 del Comité Ejecutivo Estatal de Hidalgo, y 3, 8, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ,24 y 30 del Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán),_le asiste la razón al partido recurrente, al señalar que la autoridad responsable indebidamente impuso las multas tomando como base para sancionar la Unidad de Medida y Actualización vigente



en dos mil diecisiete, como se observa en la resolución impugnada.

Aun cuando en el considerando doce *in fine* de la resolución impugnada,¹³ la responsable sostuvo que “..las multas impuestas en la presente Resolución, a las que les corresponde la aplicación del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio 2016, se ajustan al valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente en 2017.”, tal afirmación es insuficiente para conocer de manera cierta y objetiva, si la imposición de la multa corresponde a la actualización de la sanción, o bien, como lo aduce el apelante, fue sancionado con base en la Unidad de Medida y Actualización diversa al año en que se cometieron las irregularidades.

La determinación de la responsable fue de conformidad con la Tesis LXXVII/2016, de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MULTAS. SE DEBEN FIJAR CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE IMPONERLA**,¹⁴ de la que se desprende que el cálculo y la determinación del monto de las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones en materia electoral, deben realizarse de acuerdo al valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de imponerlas.

Sin embargo, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-759/2017, en sesión de veinte de diciembre de dos mil diecisiete (ayer), determinó, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26 del Acuerdo General

¹³ Consultable a foja 11 de la resolución impugnada.

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 29, 2016, páginas 60 y 61.

8/2017, dejar sin efectos jurídicos la tesis señalada, al considerar que las multas deben fijarse tomando en cuenta el valor de la Unidades de Medida y Actualización, vigentes al momento de la comisión de la infracción, y no el que tiene esa Unidad de Medida al momento de emitirse la resolución sancionadora.

Esto, en razón de que, en concepto de la Sala Superior, de esa manera se otorga una mayor seguridad jurídica respecto al monto de la sanción, pues se parte de un valor predeterminado precisamente por la época de comisión del ilícito, y no del que podría variar según la fecha en que se resolviera el procedimiento sancionador correspondiente, en atención a razones de diversa índole, como pudieran ser inflacionarias.

Asimismo, esta nueva interpretación, siguiendo el precedente, es la apegada al principio de legalidad, que rige en los procedimientos sancionadores, puesto que es más precisa en cuanto al monto de la sanción a imponer.

Además, concluye la Sala Superior, resulta evidente que, frente a las dos interpretaciones razonablemente posibles, en materia sancionadora y conforme al principio pro persona previsto constitucionalmente, debe optarse por aquella que cause menos perjuicios al infractor. Incluso, esta nueva reflexión, señala esa Sala, es conforme al principio de progresividad, previsto en el artículo 1º de la Constitución, que orienta las interpretaciones a favor de la expansión de los derechos humanos, porque con esta visión se favorece a la certeza de las consecuencias de un actuar indebido.



En este sentido, lo procedente es **revocar** la imposición de las sanciones correspondientes, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que motive el cálculo realizado para la imposición de las multas y, en su caso, determine la sanción conforme al valor vigente en dos mil dieciséis, momento en que se cometió la infracción.

Por otra parte, en relación a las faltas sustanciales o de fondo impugnadas (conclusiones 5, 9 y 10 del Comité Ejecutivo Estatal de Colima; 4, 6, 7, 8 y 9 del Comité Ejecutivo Estatal del Estado de México; 6, 7 y 10, del Comité Ejecutivo Estatal de Hidalgo, y 4, 12, 13, 14 y 16 del Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán), el partido recurrente parte de una premisa inexacta, al considerar que las sanciones impuestas consistieron en multas, pues como se desprende de la Resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis, por lo que hace a los Estados de Colima, Estado de México, Hidalgo y Michoacán, las conclusiones sancionatorias por faltas sustanciales fueron sancionadas con la reducción del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, hasta alcanzar los montos que se detallan en la resolución.

Por tanto, ya que la sanción consistente en la reducción de la ministración (artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), se aplica directamente en relación al monto involucrado sin que exista la necesidad de realizar alguna conversión, el agravio es infundado.

Finalmente, en relación al argumento del recurrente en que le sea aplicable la tesis del tribunal local en la Ciudad de México de rubro MULTA. DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL SALARIO MINIMO GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN, esta sala Regional advierte que el cálculo realizado por la responsable no contraviene el criterio de la tesis invocada, pues, como fue explicado, la imposición de la multa se hizo con base en la Unidad de Medida y Actualización vigente en dos mil dieciséis, año en que se cometieron las infracciones en materia de fiscalización.

3. Haber realizado aportaciones colectivas de miembros del partido a través de descuentos vía nómina.

Entidad	Conclusión	Sanción
Estado de México	6. El sujeto obligado efectuó 85 aportaciones de manera colectiva a través de descuentos vía nómina del personal del partido político, por un monto de \$126,686.83	\$253,373.66
	7. El sujeto obligado efectuó 44 aportaciones de manera colectiva a través de descuentos vía nómina del personal del partido político, por un monto de \$73,406.73	\$146,813.46
	8. El sujeto obligado efectuó 85 aportaciones de manera colectiva a través de descuentos vía nómina del personal del partido político, por un monto de \$81,890.51	\$163,781.02

a. Determinación de la responsable

El Consejo General del INE determinó que el Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México infringió lo dispuesto en el artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización,¹⁵ al haber efectuado aportaciones colectivas a través de descuentos vía nómina de miembros de ese partido, por

¹⁵ “En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.”



un monto total de \$281,984.09¹⁶ (doscientos ochenta y un mil novecientos ochenta y cuatro pesos 07/100 M.N.).

En consecuencia, la responsable le impuso una sanción económica consistente en una reducción de 50% de la ministración mensual que le corresponde al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$563,968.14 (quinientos sesenta y tres mil novecientos sesenta y ocho pesos 14/100 M.N.).

b. Síntesis del agravio

Esencialmente, el recurrente se queja de la sanción impuesta por la autoridad responsable al haber obtenido y reportado en el informe anual correspondiente, ingresos provenientes de las aportaciones colectivas de los funcionarios partidistas que ocupan cargos directivos dentro del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México, las cuales fueron recaudadas a través de descuentos vía nómina.

A fin de sustentar lo anterior, el apelante expresa los siguientes puntos de disenso:

- i. Considera que la autoridad responsable vulneró el principio de exhaustividad al haber dejado de analizar los veintitrés escritos de los funcionarios partidistas que otorgaron su autorización para que se les realizara la retención de un monto de su salario por concepto de cuotas extraordinarias.

¹⁶ La cantidad señalada corresponde a la suma de las aportaciones reportadas por el partido en las conclusiones 6, 7 y 8 del dictamen y la resolución impugnada, respectivamente (126,686.83+73,406.73+81,890.51).

Asimismo, sostiene que la responsable debió realizar las investigaciones y diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

- ii. En su concepto, la responsable dejó de tomar en cuenta que el procedimiento realizado para la recaudación de cuotas extraordinarias se encuentra previsto en su estatuto [artículos 197, 199, 201 y 314 inciso c),], el cual fue convalidado por la propia autoridad con su aprobación mediante acuerdo INE/CG903/2015.
- iii. Señala que no hay un procedimiento previsto por la autoridad fiscalizadora que dé certeza jurídica del mecanismo o procedimiento que deben seguir los partidos políticos para recabar las aportaciones de sus militantes.
- iv. Sostiene que con el mecanismo de la recaudación de cuotas partidarias vía nómina, no se transgrede la rendición de cuentas o se pone en peligro la fiscalización, ya que se conoce con certeza el origen y destino de los recursos, razón por la cual debería aplicar en su favor los principios de *indubio pro reo* y presunción de inocencia.
- v. Argumenta que la falta imputada no corresponde a una falta sustantiva o de fondo; sino que, en todo caso, debería considerarse una falta formal por no cumplir con el procedimiento inexistente para la recaudación de cuotas partidistas.



vi. Solicita la inaplicación de lo dispuesto en el artículo 104 BIS, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización,¹⁷ toda vez que, según señala, la prohibición contenida en el referido precepto es contraria a lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución federal.

vii. Por último, considera que la sanción impuesta es excesiva y desproporcionada, ya que haberle impuesto una multa equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado es contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

c. Análisis del caso

Metodología

Por cuestión de método, es preferente el estudio de la invalidez de lo dispuesto en el artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización,¹⁸ puesto que, de asistirle la razón al recurrente, dejaría de tener efectos jurídicos la prohibición contenida en ese artículo y, en consecuencia, no podría subsistir la sanción impuesta al apelante por las conclusiones 6, 7 y 8 del considerando 17.2.11 de la resolución impugnada.

Cuestión previa

Cabe precisar que, en el caso, lo que el recurrente solicita no corresponde técnicamente a una “inaplicación”, porque el precepto en cuestión no forma parte de una ley o no es una ley en sentido formal y material, sino que, al tratarse de un precepto contenido en

¹⁷ “En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.”

¹⁸ “En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.”

un reglamento expedido por la autoridad administrativa electoral, el término correcto es “invalidación”.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán resolver la no aplicación de leyes en materia electoral que resulten contrarias a dicha Constitución, lo que propiamente es un control concreto y concentrado de la constitucionalidad y convencionalidad, el cual, de suyo, es de carácter relativo (sólo para el caso en particular). Es decir, aunque se revisa la constitucionalidad de una ley, ello ocurre a través del acto de aplicación sin que se pueda invalidar la norma general sino sólo el acto de autoridad que la aplica.

Por otra parte, en el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución federal, se completa el sistema integral de control de constitucionalidad y convencionalidad que incluye, entre otros supuestos, el control abstracto de leyes electorales federales o locales, así como de tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el cual tiene efectos generales o *erga omnes*, por lo que no precisa de un acto de aplicación y es por vía de acción.

Sin embargo, la no aplicación a que se hace referencia en el primero de los citados preceptos constitucionales, versa sobre leyes en sentido formal y material, debiéndose entender, por sentido formal, a aquellas emitidas conforme al procedimiento establecido para su creación y modificación [artículo 72, inciso f), de la Constitución federal], así como por los órganos facultados



para ello (Congreso de la Unión, legislaturas locales –incluidos, los constituyentes permanentes locales- y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México), en lo que se puede identificar como principio de validez formal de la ley, y, por sentido material, aquellas que cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad.

Por tanto, no es correcto considerar los preceptos reglamentarios y estatutarios como normas en ese doble sentido, en virtud de que, de acuerdo con el principio de validez formal de la ley, no son emitidas, por un lado, conforme al procedimiento de creación y modificación de leyes y, por otro, por los órganos facultados para ello.¹⁹

En consecuencia, si del análisis sobre la constitucionalidad del precepto reglamentario en cuestión, emitido por el Consejo General del INE, resultare que es contrario a la Constitución federal, procede la invalidación, y no la inaplicación, como lo señala el apelante.

Análisis del agravio sobre invalidez

En la perspectiva del recurrente, lo establecido en el artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización,²⁰ vulnera los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, toda vez que la prohibición contenida en la referida norma reglamentaria es contraria a lo dispuesto en los artículos 41, fracción II, de la Constitución federal y 53, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁹ Criterio contenido en el voto particular formulado por el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya en el juicio ciudadano identificado con la clave ST-JDC-29/2017.

²⁰ “En ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina a trabajadores.”

Considera lo anterior, en virtud de que, en la Constitución federal, así como la citada ley general, se establece el derecho humano de los partidos políticos a recibir financiamiento privado proveniente de sus militantes y simpatizantes, con la única limitación, según señala, de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado y tener un origen lícito. De ahí que considera que las aportaciones de sus militantes recolectadas por descuentos vía nómina no son contrarias a la Constitución, máxime cuando existe autorización para ello.

Además, sostiene que de lo establecido en el artículo 123 apartados A y B de la Constitución federal, en relación con el artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que los descuentos a los salarios de los trabajadores están prohibidos, con excepción de, entre otros, el pago de cuotas sindicales previstas en los estatutos de cada sindicato; lo cual, a juicio del apelante, debe considerarse igual o similar al pago de cuotas partidistas ordinarias y extraordinarias.

Concluye el apelante, que la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio dos mil dieciséis, es la primera ocasión en que dicha conducta se sanciona con fundamento en el artículo controvertido, por lo que está frente al primer acto de aplicación.

Esta Sala Regional considera que el agravio es **infundado**, en razón de que lo dispuesto en el artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, contrariamente a lo afirmado por el apelante, es constitucional.



El recurrente basa su argumento en dos premisas, por una parte, que el financiamiento privado de los partidos políticos, proveniente de sus militantes y simpatizantes, tiene la sola limitación de que decaiga frente a los recursos de origen público (en la inteligencia de que tengan un origen lícito) y, por otra parte, que los descuentos de las aportaciones son de naturaleza igual o similar al pago de cuotas sindicales, las cuales se encuentran permitidas constitucional y legalmente.

Sin embargo, en concepto de este órgano jurisdiccional, la prohibición relativa a que “en ningún caso se podrán realizar aportaciones de militantes o simpatizantes a través de descuentos vía nómina de trabajadores”, no busca coartar el derecho de los institutos políticos a recibir financiamiento privado, tan sólo regula la forma en que ello deba suceder (en sentido prohibitivo) y, por otro lado, pretende proteger el salario de los militantes y simpatizantes, en observancia a su naturaleza inembargable, de ahí que no se consideren lo mismo las aportaciones y las cuotas sindicales.

En efecto, por lo que hace a lo primero, se considera que la disposición reglamentaria no limita el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, sino que lo regula con la finalidad de que éstos, en aras de recabar las aportaciones de militantes y simpatizantes, no propicien que los órganos de gobierno, a través de sus correspondientes áreas contables o financieras, realicen funciones de recaudación, pues no debe confundirse ese derecho, con la forma en que se realizan las aportaciones, pues hay límites y reglas fiscales especiales para

ello, con el objeto de hacer plenamente transparente el origen y destino de dicha clase de erogaciones.²¹

Además, se determina que el pago de las aportaciones constituye una obligación personalísima por parte de los militantes o simpatizantes,²² en tanto que convalidar que el Estado se subrogue en el cumplimiento de esa obligación, podría implicar la utilización de recursos públicos para un fin distinto, puesto que se utilizarían recursos humanos y cuentas bancarias cuya titularidad corresponde a los órganos de gobierno.²³

Por otra parte, en relación con la protección del salario de los militantes y simpatizantes, en los artículos 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución federal, así como 110 y 112 de la Ley Federal del Trabajo, se establece que únicamente podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes, y por orden judicial en caso de pensiones alimenticias. En el caso, si no existe alguna ley que permita hacer alguna suerte de descuento o deducción al salario de los trabajadores, entonces es cierto que no se pueden realizar aportaciones por la vía de la nómina, por el patrón que actúa como retenedor y con cargo a las percepciones de los trabajadores.

²¹ Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación SUP-RAP-242/2014.

²² Al respecto, en el artículo 56, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. **Lo cual robustece el argumento de que el pago de las aportaciones constituye un acto personalísimo.**

²³ Similar criterio sostuvo la Sala Regional Monterrey, al resolver el SM-JE-12/2016 y acumulado.



Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro SALARIO SUPERIOR AL MÍNIMO. ES INEMBARGABLE Y NO ESTÁ SUJETO A DESCUENTO ALGUNO, SALVO POR LAS CAUSAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 110 Y 112 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE EL PATRÓN PUEDE Oponerse al MANDAMIENTO JUDICIAL O ADMINISTRATIVO QUE POR OTROS MOTIVOS DISPONE UN GRAVAMEN SOBRE AQUÉL.²⁴

De igual forma, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 10° de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, así como 10° del Convenio Internacional del Trabajo No. 95 Relativo a la Protección del Salario, en tanto que se garantiza el carácter inembargable del salario.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que la prohibición prevista en el artículo 104 Bis, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, es conforme con lo dispuesto en la Constitución federal; en los tratados internacionales, y en la Ley Federal del Trabajo.

Por último, tampoco le asiste la razón al apelante en cuanto a que las aportaciones de militantes o simpatizantes son equiparables a las cuotas sindicales, en virtud de que, por una parte, la retención de las cuotas sí está prevista, expresamente, en el artículo 110, fracción, VI, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución federal y, por otra, dichas cuotas persiguen una finalidad de protección a un grupo

²⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, abril de 2011.

social considerado vulnerable o desventajado frente al patrón, en tanto que las aportaciones de militantes y simpatizantes no tienen una finalidad social respecto de la cual el legislador considerara necesaria su protección.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro CUOTAS SINDICALES. SU REEMBOLSO ES IMPROCEDENTE CUANDO LO SOLICITA UN TRABAJADOR AGREMIADO QUE CONSIDERA QUE NO RECIBIÓ EL TRATO Y DEFENSA ADECUADA A SUS INTERESES POR LOS INTEGRANTES DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL, en la que se señala que “el propósito de las cuotas sindicales es proporcionar al sindicato los recursos necesarios para salvaguardar los derechos colectivos laborales, jurídicos, económicos, sociales y culturales de los agremiados, así como la preservación de la fuente de trabajo a la que pertenecen.”

Además, resulta pertinente traer a cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en torno al tema de la tutela del derecho de asociación de trabajadores públicos (organización de sus actividades), la cual comprende la administración de los fondos sindicales, entre estos, las cuotas sindicales, en el sentido de que la administración de los fondos sindicales debe realizarse por los dirigentes designados en los estatutos sindicales sin ningún tipo de injerencia.²⁵ De ahí que se privilegie el principio de legalidad, toda vez que solamente en los supuestos expresamente previstos en la ley se puede lograr una afectación a las cuotas sindicales.

²⁵ Caso Ricardo y otros vs Panamá, resuelto el dos de febrero de dos mil uno.



Por las mismas razones se consideran infundados los planteamientos del recurrente, respecto a que la responsable no consideró que los funcionarios partidistas otorgaron su autorización para que se realizara el descuento; que el procedimiento de recaudación está previsto en el estatuto del partido; que no existe un mecanismo que dé certeza sobre la recaudación de las aportaciones, y que no se transgredió la rendición de cuentas y la fiscalización, en virtud de que, como se señaló, la prohibición reglamentaria encuentra asidero constitucional y legal, aunado a que persigue fines legítimos (protección del salario y la correcta administración de los recursos públicos).

Por lo que hace al agravio relativo a que, en todo caso, la falta debería considerarse como formal, se considera **infundado**, en virtud de que el carácter de las faltas lo determina el organismo nacional electoral en función de la afectación a los intereses o valores jurídicos, y en el caso existió una violación a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que deben conducirse los partidos políticos.

De ahí que, deba estarse a lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a que para determinar el carácter de la falta se debe considerar la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones normativas, en atención al bien jurídico tutelado.

En ese sentido, las obligaciones de los partidos políticos establecidas en el Reglamento de Fiscalización tienen como finalidad garantizar los principios constitucionales y legales en

materia electoral, como son la rendición de cuentas, la máxima publicidad, la certeza, así como garantizar la licitud en el origen y destino del ejercicio de los recursos ejercidos, que precisamente constituirían los bienes jurídicos tutelados.

Así, la afectación a estos bienes o principios en materia de fiscalización se produce cuando los sujetos obligados impiden u obstaculizan la labor de la autoridad fiscalizadora, para que cuente con información veraz y oportuna respecto a lo informado por aquéllos. Pero, la autoridad determinará el tipo de falta, en razón de si hubo una transgresión directa o no a tales principios.

En el caso concreto, la autoridad responsable consideró que el sujeto obligado efectuó doscientas catorce aportaciones de manera colectiva a través de descuentos vía nómina del personal del partido político (conclusiones 6, 7 y 8), en contravención de lo dispuesto en el artículo 104 bis, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, lo que constituían faltas sustantivas o de fondo, porque le impidieron tener certeza de manera oportuna sobre el manejo de los recursos, con lo cual vulneró valores y principios sustanciales protegidos por la legislación, como son la transparencia y certeza respecto al origen y uso de los recursos del partido político.

Por estas razones, es apegado a derecho que la autoridad considerara como una falta sustantiva o de fondo la conducta desplegada por el recurrente, dado que impidió a la autoridad tener certeza del origen de los ingresos, por lo que la responsable consideró que el partido político afectó de forma directa y real los principios de transparencia y de certeza en la rendición de cuentas.



Finalmente, por lo que hace al agravio relativo a que la sanción es excesiva, se considera **infundado**.

El recurrente parte de una premisa incorrecta cuando afirma que la multa que le impuso la autoridad responsable, consistente en el 200% del monto involucrado es excesiva, porque rebasa el límite de lo ordinario y razonable, pues la fórmula aplicada para la imposición de la sanción, no tiene sustento legal.

Lo anterior es incorrecto, pues en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), **fracción II**, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé el supuesto de imponer como multa una cantidad igual a la del monto ejercido en exceso, y que también se prevé que dicha multa puede ser de hasta el doble, sólo en caso de reincidencia, no debe pasar desapercibido que tal supuesto únicamente resulta aplicable en los casos siguientes: **i)** Por infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, y **ii)** Por infracción a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos en sus propias campañas, supuestos que en la especie no se actualizaron.

Es decir, el legislador ordinario estableció una diferenciación en cuanto a los tipos de sanciones que se pueden aplicar por las infracciones cometidas, dentro o fuera de los procesos electorales, con motivo de la instauración de los procedimientos ordinarios sancionadores.²⁶

²⁶ Artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso de las infracciones cometidas por los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), se establecieron las sanciones siguientes:

- I. Amonestación pública;
- II. 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 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, y
- 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.

De lo anterior, se puede observar que la autoridad administrativa electoral, atendiendo a la naturaleza de la infracción cometida, así como a su gravedad, podía imponer la sanción que considerara adecuada, la cual podría consistir desde una amonestación



pública, hasta la cancelación del registro del partido político infractor.

Este órgano jurisdiccional advierte que la conducta que generó la infracción, no encuadra en ninguno de los supuestos relacionados con la infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, y por infracción a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos en sus propias campañas, así como tampoco guarda relación con el uso de los tiempos asignados en radio y televisión.

En efecto, en el caso que se analiza, el partido fue sancionado por haber efectuado aportaciones de manera colectiva a través de descuentos vía nómina del personal del partido, motivo por el cual la responsable determinó imponerle al partido la sanción prevista en la **fracción III** del inciso a) del párrafo 1 del referido artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se establece que se podrá sancionar, según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al sujeto infractor, por el periodo que señale la autoridad.

De ahí que esta Sala Regional considere que, en el caso, no resultan excesivas ni desproporcionadas las sanciones impuestas y, por tanto, no se vulnera lo establecido en el artículo 22 de la Constitución federal, toda vez que no se podía imponer la sanción prevista en la fracción II, del precepto antes citado, como lo refiere el apelante, en atención a que las conductas que se le imputan, en modo alguno constituyen alguno de los supuestos ya descritos que se prevén en la norma para imponer como sanción una cantidad igual al monto involucrado.

4. Omitir pagar las contribuciones fiscales con antigüedad mayor a un año.

Entidad	Conclusión	Sanción
Hidalgo	10. El sujeto obligado presentó saldos en impuestos por pagar con antigüedad mayor a un año que no han sido pagados al 31 de diciembre de 2016 por \$7,030.48	\$10,545.72

Control de constitucionalidad e inaplicación. El partido político recurrente afirma que la responsable viola en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, pues se advierte que con el acto impugnado excede sus facultades reglamentarias al llevar a cabo un acto legislativo enfocado a regular aspectos reservados exclusivamente al legislador, ya que las facultades para revisar el pago de impuesto se encuentra reservada exclusivamente a las autoridades recaudadora en materia de impuestos y contribuciones.

De esta manera, sostiene el apelante, que la responsable impone una sanción transgrediendo las normas electorales y excediendo sus facultades reglamentarias, desarrollando categorías jurídicas no previstas en la norma constitucional y legal, arrogándose facultades que le corresponden a otras entidades gubernamentales.

Alega el recurrente que si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del INE cuenta con facultades reglamentarias, dicha facultad no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la norma constitucional y la legislación en materia electoral. En el presente



caso, el recurrente sostiene que el contenido de lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es contrario a la Constitución federal, al establecer facultades que no le competen al INE, con lo que se viola en su perjuicio los principios de reserva de la ley y el de subordinación jurídica.

Por lo que solicita que este órgano jurisdiccional se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al tratarse en el presente caso del primer acto de aplicación de las normas señaladas y solicita la inaplicación de las mismas.

El agravio es **infundado**.

Ello es así porque, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, toda vez que éste se encuentra apegado a la regularidad constitucional y, por tanto, no se vulneran los principios de reserva de ley, subordinación jurídica y legalidad, tal y como se explica a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución federal, la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Asimismo, se establece en dicha base que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Por otro lado, en la Base V, apartado B, de ese mismo precepto constitucional, se establecen las atribuciones con las que cuenta el INE, entre las que se encuentra la relativa a la fiscalización de los recursos que estará a cargo del Consejo General y la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo.

De esta forma, de los artículos constitucionales citados se pueden desprender dos principios relativos al financiamiento de los partidos políticos, el de equidad en la contienda electoral, y el de la necesidad de conocer sobre el destino del financiamiento público para actividades ordinarias, específicas y de campaña electoral.

Como lo ha señalado la Sala Superior es este tribunal en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-367/2016, de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución federal se desprende la previsión relativa a la necesaria fiscalización, vigilancia y control del origen, uso y destino de los recursos empleados por los partidos políticos y candidatos, como también lo es el imperativo de que tales labores de verificación se realicen oportunamente, durante el desarrollo de la propia campaña electoral, esto es, la fiscalización deberá ejercerse a tiempo, de forma que no se



desfase de la revisión de los informes que deben rendir los sujetos obligados.

De esta forma, por mandato constitucional se dispuso una reserva de ley, a efecto de que la legislación secundaria regulara los procedimientos específicos para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, en relación a su origen, uso y destino para sus actividades proselitistas, así como los límites de tales recursos y las consecuencias por el incumplimiento de las disposiciones en la materia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, párrafos 1, incisos a), k), n y s), los partidos políticos tienen las siguientes obligaciones:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, y
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere dicha Ley de Partidos Políticos.

Por consiguiente, como lo ha reconocido la Sala Superior de este tribunal,²⁷ la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución federal y 25 de la Ley General de Partidos Políticos, permite concluir que los objetivos de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral nacional, radican en asegurar los principios de transparencia, equidad y legalidad de la actuación de los partidos políticos para la consecución de sus fines, cuando involucra la aplicación de los recursos recibidos para ello, esto es, en el origen, uso y destino del financiamiento que reciben.

De esta forma, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión que lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, cumplen con la regularidad constitucional, en tanto son consistentes con los principios establecidos en propia constitución, tal y como se explica a continuación.

Los artículos tildados de inconstitucionales por el partido político recurrente establecen lo siguiente:

Artículo 84

Del reconocimiento de las cuentas por pagar

...

3. Para el caso de contribuciones por pagar cuya antigüedad sea igual o mayor a un año, serán consideradas como ingresos y por lo tanto, sancionadas como aportaciones no reportadas.

...

Artículo 87

Tratamiento de las contribuciones por pagar

...

4. Si a la conclusión de la revisión de los informes anuales que realice la Unidad Técnica, las contribuciones no fueran enteradas

²⁷ SUP-RAP-367-2016.



en los términos que establecen las disposiciones fiscales, se les dará tratamiento de cuentas por pagar.

...

De esta forma, para verificar si los artículos cuestionados cumplen con el parámetro de constitucionalidad resulta necesario analizarlos a la luz de criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, que garanticen que los actos de molestia no se tornen arbitrarios y con ello evitar abusos y excesos en las facultades con las que cuenta el órgano encargado de la fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos políticos.

Como lo ha señalado la Sala Superior de este tribunal en la jurisprudencia 62/2012, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, la **idoneidad** se refiere a que la norma sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. La **necesidad o intervención mínima**, establece que, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Por último, bajo el criterio de **proporcionalidad**, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho,

debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

En el presente caso, siguiendo el criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia recaída al SUP-RAP-207/2014, las porciones normativas impugnadas resultan constitucionales porque cumplen cabalmente con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Ello es así, en virtud de que dichas disposiciones no trasgreden ninguno de los criterios referidos, pues a través de ellas, lo que se busca es que los sujetos obligados ejerzan de forma debida los recursos de los que disponen y que las contribuciones no enteradas durante el ejercicio de que se trate, adquieren el carácter de una cuenta por pagar, al igual que el resto de las obligaciones presentes provenientes de operaciones de transacciones pasadas, no obstante que no se originan por un contrato entre las partes, sino por disposición legal, comparten la misma naturaleza de cuenta por pagar, razón por la cual estimó este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que se cubren los parámetros de constitucionalidad.²⁸

Estas disposiciones son proporcionales también al bien jurídico que se pretende proteger, ya que, con ellas se evita que los partidos políticos continúen empleando recursos que deberían estar reportados a la autoridad hacendaria y con los que no debería de contar para el desempeño de sus actividades.

De esta forma, esta Sala Regional arriba a la conclusión que la finalidad de las normas tildadas de inconstitucionales, es darle a

²⁸ Véase SUP-RAP-207/2014.



las contribuciones no enteradas tratamiento de una cuenta por pagar y, por lo tanto, eventualmente sancionar una cuenta pendiente y de la cual no se justifica la falta de pago, en un plazo mayor al de un año, con lo que al mismo tiempo se procuraría evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el partido político año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

Por lo que la finalidad de esas disposiciones estriba en inhibir conductas que impidan o dificulten el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, y garantizar que la actividad se desempeñe con apego al principio de legalidad.

En ese sentido, la falta de pago de contribuciones se traduce en una cuenta por pagar, y por lo tanto en ingresos no reportados, lo que por sí mismo constituye una falta sustantiva.

De ahí la constitucionalidad de las normas cuestionadas, en virtud de que con ellas se pretender salvaguardar los principios constitucionales de equidad en la contienda, legalidad y transparencia.

Por todo lo anterior, se arriba a la conclusión que el Consejo General del INE, contrariamente a lo señalado por el partido político recurrente, no estableció facultades que no se encuentran plenamente estipuladas en la propia constitución, es decir, ejerce con lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, sus facultades de fiscalización que le otorga la Constitución federal.

Falta de fundamentación y motivación, así como la vulneración al principio de legalidad en la imposición de la sanción. Señala el partido político recurrente, que la autoridad responsable viola en su perjuicio los principios de certeza jurídica, objetividad, congruencia, legalidad, proporcionalidad y debido proceso que rigen la materia electoral, ya que sin fundamento legal alguno impone severas sanciones al partido que representa, sin que se encuentren contempladas en la norma.

Sostiene, que la responsable le impone una sanción a su partido con el falso argumento de que presentó saldos en impuestos por pagar con antigüedad mayor a un año que no fueron pagados al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis por una cantidad de \$7,030.48, cantidad que, violando lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal, equivale a un 150% del monto involucrado.

Alega que en la legislación electoral no se contempla ningún tipo de sanción para el caso de que un instituto político omita realizar el pago de impuestos, por lo que en el caso debe aplicarse el principio jurídico de *nulla poena sine lege*.

Por lo que, sostiene el recurrente, la imposición de sanciones por no llevar a cabo el pago de impuestos es una atribución que recae en las autoridades administrativas en materia de impuestos y contribuciones, previo procedimiento que respete las garantías del debido proceso legal.

El agravio es **infundado**.



Contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, de la lectura a la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable fundó y motivo debidamente su determinación.

Sostuvo la responsable en el acto impugnado que la conducta imputada consistente en haber presentado saldos en impuestos por pagar con antigüedad mayor a un año que no han sido pagados al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, vulnera lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Señaló la responsable, en la resolución combatida, que de conformidad con lo dispuesto en dichos artículos, si de la revisión de los informes anuales que realice la Unidad Técnica de Fiscalización, se detecta que existen contribuciones no enteradas en los términos que establecen las disposiciones fiscales, se les dará el tratamiento de cuentas por pagar, consecuentemente las contribuciones por pagar cuya antigüedad sea igual o mayor a un año, serán consideradas como ingresos y sancionadas como aportaciones no reportadas.

Según la responsable, esto es así, en razón que la falta de no enterar de dichas contribuciones retenidas, constituye una fuente de financiamiento adicional que rompe con el elemento equitativo de la distribución de los recursos públicos y privados de los partidos políticos.

De acuerdo con la responsable, lo que se sanciona es que el hecho de que no se hayan enterado las contribuciones retenidas por el partido político fiscalizado, implica una fuente más de financiamiento, o un financiamiento adicional.

La responsable, acertadamente señaló, que lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, tienen como finalidad garantizar que los partidos lleven a cabo oportunamente el pago de sus impuestos en términos de la legislación fiscal y con ello evitar que de manera indefinida tengan registrados pasivos en la contabilidad que presente el partido año con año, porque de no enterarlas, se considera que tienen una nueva fuente de financiamiento que rompe con la equidad en la en la distribución de los recursos públicos y privados que reciben los partidos políticos.

Asimismo, señaló, en el acto impugnado que los pasivos respecto de los cuales el partido político fiscalizado ha sido omiso en el cumplimiento de pago dentro de la temporalidad establecida para ello y conforme a las disposiciones fiscales, representan un beneficio indebido, pues el partido dejó de erogar recursos para el pago de dichas contribuciones, situación que se convierte en una aportación y por tanto, en un ingreso no reportado, lo que implica una vulneración al principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos.

Añade la responsable que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como deber de los sujetos obligados rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, es inhibir conductas que tengan por objeto impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral. En efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.



Por lo que, concluye, las contribuciones no enteradas en los términos que establecen las disposiciones fiscales, al término del ejercicio dos mil dieciséis, por sí mismas constituyen una falta sustantiva, porque con esas omisiones, en algunos casos, se podrían traducir en una fuente de financiamiento adicional que rompe con el elemento equitativo de la distribución de los recursos públicos y privados de los partidos políticos.

Lo que sanciona la autoridad administrativa electoral no es el hecho de que el partido político no haya pagado sus impuestos, como equivocadamente sostiene el recurrente, lo que se sanciona es que, ante la falta de pago de impuesto en un periodo determinado, el dinero no pagado por tal concepto se convierte en una fuente de financiamiento adicional al contar con esos recursos para sus actividades.

En ese sentido, la falta de pago de contribuciones se traduce en una cuenta por pagar, y por lo tanto en ingresos no reportados, lo que por sí mismo constituye una falta sustantiva.

De esta forma, tal y como se advierte, contrariamente a lo alegado por el partido político apelante, la autoridad responsable sí fundó y motivó su determinación, al imponer una sanción a partir de una hipótesis normativa (tipo) que se encuentra prevista en lo dispuesto por los artículos 84, párrafo 3, y 87, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Violación al principio non bis in ídem. Asimismo, señala el partido político recurrente que la responsable violó en su perjuicio el principio *non bis in ídem*, que impide ser sancionado dos veces por un mismo delito, por lo que al imponerle una multa por no

pagar impuestos o no estar al corriente de los mismos, implica una doble penalidad, por un lado, de la autoridad en materia tributaria y por parte de la autoridad administrativa electoral, por lo que en el presente caso, se le está sancionando por una conducta omisiva que puede ser sancionada por una autoridad tributaria y ahora es sancionado por una autoridad electoral, lo que implica, según el apelante, de una violación directa al principio *non bis in ídem*.

El agravio es **infundado**.

Contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la autoridad administrativa electoral no le impuso una sanción por la falta del pago de los impuestos, lo que se castiga en el presente caso es la actitud omisa de reportar y pagar los impuestos y que esa cantidad se convierta en una nueva fuente de financiamiento para los partidos políticos, y que con ello se rompa el principio de equidad.

De esta forma, la responsable no prejuzga o impone una sanción por la falta de pago de impuestos por parte del partido político, sino que el hecho de no pagarlos por un periodo determinado y contar con esos recursos le permita ejercerlos en un concepto distinto al que se encuentran destinados, convirtiéndose con ello en una fuente de financiamiento no contemplada por la constitución ni por las leyes secundarias.

Por ello, contrariamente a lo señalado por el apelante, no existe, en el presente caso, una violación al principio constitucional de *non bis in ídem*, porque se sanciona por razones distintas. Mientras que la autoridad hacendaria lo sancionaría por no pagar impuesto, en el presente caso se le sanciona porque el origen de esos recursos no pagados se constituye en una fuente de



financiamiento ilegal, lo que atenta, se insiste, en contra del principio de equidad, por lo que uno le asiste la razón al apelante.

Imposición de una sanción excesiva. Alega el partido político recurrente, que aún en el caso de que la responsable contara con las facultades para sancionarlo por dicha conducta, es pertinente señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II, y 458, párrafo 5, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las infracciones en materia de topes de gastos de campaña, deberá consistir en un tanto igual al monto ejercido en exceso y para efectos de la individualización, sólo podrá aumentar la sanción en casos de reincidencia, aumento que será hasta el doble del exceso, por lo que en el presente caso no se actualiza esa hipótesis.

De esta forma, no existe justificación legal para agravar la penalidad que fue impuesta al Partido de la Revolución Democrática por los conceptos en estudio, por lo que la determinación de la sanción impuesta es contraria a Derecho y no se encuentra fundada ni motivada, porque no existe reincidencia que la justifique.

Afirma el recurrente, que la propia autoridad responsable señala que no es reincidente en las conductas que se le reprochan y de las que se objeta la severa sanción que se le impone, por lo que resultaba evidente que no existe justificación legal para agravar la sanción en un 150% del monto involucrado, por lo que la determinación que se impugna es contraria a derecho.

Bajo las anteriores premisas, el apelante alega que impugna la no existencia de la falta que supuestamente cometió el partido que representa y lo excesivo de la multa que se impuso por la dicha falta, ya que implican una violación directa a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

Por lo que, reitera el recurrente, la sanción impuesta por la autoridad demandada rebasa el límite de lo ordinario y razonable, puesto que su representado no ha cometido falta alguna en materia de fiscalización, ya que se encuentra acreditado el origen, destino y aplicación de los recursos del instituto político que representa, además de que la fórmula aplicada para la imposición de la sanción no tienen sustento legal alguno, con lo que se viola en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1, 4, 16, 17, 22 y 41 de la Constitución federal, en relación con los artículos 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II, y 458, párrafo 5, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El agravio es **infundado**.

Lo anterior, en virtud de que el partido apelante confunde la sanción económica que le fue impuesta, con el porcentaje que ésta representa del monto involucrado, es decir, la cantidad (cuantía) de la misma.

Contrariamente a lo sostenido por el apelante, sí existe justificación legal para la imposición de la multa que impugna. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que las infracciones a dicha normativa, cometidas por los partidos políticos, serán



castigadas, entre otras sanciones, 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, y según la gravedad de la falta.

El fundamento de la cuantía fijada por la autoridad para la sanción que le impuso al recurrente se ubica, como se citó en la resolución, en lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los criterios sostenidos por la Sala Superior de este tribunal en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-05/2010 y SUP-RAP-454/2012, en los que se precisan los elementos a considerar para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, entre los que se encuentra, el monto involucrado, el cual, en la especie, ascendió a la cantidad de \$7,030.48 (siete mil treinta pesos 48/100 m.n.).

Como resultado de lo anterior, la autoridad responsable estimó que una sanción con una cuantía de \$10,545.72 (diez mil quinientos cuarenta y cinco pesos 72/100 m.n.), equivalente al ciento cincuenta por ciento del monto involucrado, guardaba proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. En otras palabras, con los elementos objetivos que rodearon la irregularidad; su gravedad ordinaria, consecuencia de la trascendencia de la norma violada, así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la existencia de culpa; el conocimiento de la conducta sancionada y de las normas infringidas por parte del infractor, así como la singularidad y el objeto de la sanción de evitar fomentar conductas ilegales similares.

De ahí que también se considere infundado el argumento del recurrente de que no es reincidente, porque para la determinación de la sanción no fue necesario determinar la reincidencia en la comisión de la falta, pues, como ha quedado apuntado, dicha autoridad tomó en cuenta los elementos subjetivos y objetivos establecidos en la propia ley, así como en la doctrina jurisprudencial de este órgano jurisdiccional y, con base en los mismos, estimó que la cuantía de referencia resultaba proporcional a las particularidades del caso, aunado a que, en su criterio, cumplía con las finalidades de disuasión propias de toda sanción.

La apreciación de la autoridad responsable se comparte por esta Sala Regional, pues si bien, como se desprende del dictamen respectivo, el monto involucrado equivale a un saldo en impuestos por pagar mayor a un año, esto es, a una fuente de financiamiento no reconocida por la ley, como ha quedado apuntado en los párrafos precedentes.

Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la responsable de imponer una sanción cuya cuantía implica el ciento cincuenta por ciento del monto del saldo en impuestos por pagar mayor a un año, lejos de ser subjetiva, se encuentra debidamente motivada, pues la misma resulta adecuada, proporcional y disuasoria, atendiendo a las particularidades del caso, toda vez que la falta quedó acreditada; se trató de una omisión grave, de la cual es culpable el propio instituto político, y representó un daño directo y efectivo a la fiscalización de los recursos.



Consecuentemente, en principio, la fijación de una cuantía de la sanción igual o menor al cien por ciento del monto de la erogación, el cual, en la especie, constituye un dato referencial, podría propiciar la proliferación de este tipo de ilícito, al premiar el resultado obtenido con el mismo (una fuente de financiamiento adicional a las reconocidas en la constitución y la ley) mediante una relación costo beneficio favorable o no perjudicial para el infractor, por lo que se considera que una cantidad superior al monto cuantificado como irregular, resulta adecuada para lograr la inhibición de tales actos y se ajusta a las particularidades del caso, las cuales fueron valoradas correctamente por la autoridad responsable.

Por las razones anteriores esta Sala Regional considera que no le asiste la razón al apelante, en cuanto a que en la imposición de la sanción no se violó lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

5. Realizar gastos sin objeto partidista.

Entidad	Conclusión	Sanción
Michoacán	13. El sujeto obligado reportó egresos por concepto de maestría en Derecho Electoral, que carecen de objeto partidista por un importe de \$32,000.00	\$32,000.00

Como se advierte del Dictamen Consolidado,²⁹ la autoridad responsable consideró que la erogación reportada por concepto de pago de Maestría en Derecho Electoral por un monto de \$32,000.00 (treinta y dos mil pesos 00/100 M.N.), carecen de objeto partidista, toda vez que de la evidencia documental presentada por el partido

²⁹ Consultable a fojas 47 a 49 del Dictamen Consolidado.

no advirtió una vinculación entre la temática de la maestría con las actividades ordinarias del partido.

Por tanto, el partido político recurrente sostiene que la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundada y motivada, al haberle impuesto una multa de \$32,000.00 (treinta y dos mil pesos 00/100 M.N.), por haber reportado egresos por concepto de una maestría en Derecho Electoral, que, a juicio de la responsable, carecen de objeto partidista.

En ese sentido, señala que el órgano fiscalizador no valoró la documentación comprobatoria que acreditaba el gasto e identificaba a las personas que se beneficiaron con la maestría, mismos que laboran en el área jurídica del Comité Ejecutivo Estatal en Michoacán del Partido de la Revolución Democrática.

El agravio es **fundado**.

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

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



la obligación de “aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados”.

Sin bien, ni la legislación general, ni el Reglamento de Fiscalización, definen el concepto de “gasto sin objeto partidista”, lo cierto es que deben ser considerados gastos sin objeto partidista, aquellas erogaciones que, aun estando debidamente acreditado el origen y destino del recurso, su aplicación no se encuentre directamente vinculada con alguna de las actividades propias de un partido político.³⁰

En ese sentido, cuando los partidos políticos realicen erogaciones por concepto de educación continua o especializada, como pueden ser cursos, diplomados, maestrías, especialidades o cualquier otro, que perfeccione las habilidades de sus integrantes, será necesario realizar un análisis casuístico del gasto, a fin de determinar si constituye un beneficio para el instituto político.

Existen erogaciones en educación que realizan los partidos políticos y que por sí mismas, son necesarias e inequívocas para el desarrollo y cumplimiento de las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendadas, de tal forma que resultan necesarias e idóneas para el cumplimiento de sus fines.

De ahí que, una vez acreditado el gasto con la documentación contable respectiva, sea posible justificar dicha erogación (artículo 127 del Reglamento de Fiscalización).

Contrariamente, si del registro de la operación contable no se puede advertir que el beneficio no es inmediato y directo, pero que es necesario e idóneo para el cumplimiento de alguna finalidad

³⁰ Véase ST-RAP-3/2017.

específica que está desarrollada para el adecuado funcionamiento del partido, el partido político adquiere la carga de la prueba para acreditar la necesidad del gasto, y, en consecuencia, la autoridad debe ser más estricta, minuciosa y exigente en la revisión del gasto.

Sin embargo, si el gasto por concepto de estudios está directamente vinculado con funciones inherentes a la actividad del partido, al existir un beneficio evidente y directo, la autoridad debe realizar su actividad fiscalizadora de manera ordinaria.

En la especie, el partido político recurrente cumplió con su carga probatoria, al presentar toda la documentación que tenía a su alcance para demostrar, por una parte, que el gasto se realizó con base en las directrices en materia de fiscalización y, por la otra, que era una erogación que beneficiaría directa e inmediatamente al partido político.

Para ello, presentó, la documentación que se enlista a continuación:

- 1) Constancia de las asignaturas a impartir en la maestría de derecho electoral, del Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán;
- 2) Hojas de solicitud de inscripción a la maestría en Derecho Electoral a nombre de los ciudadanos Beatriz Reyes Ortega, Reveriano Vergara Mendoza, José Jesús García Vargas y Rubén Josafat Mendoza;
- 3) Hojas de reinscripción a la maestría en Derecho Electoral, impartida por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán, a nombre de los ciudadanos Beatriz Reyes Ortega, Reveriano Vergara Mendoza, José Jesús García Vargas y Rubén Josafat Mendoza;



- 4) Constancias emitidas por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán, con las que se acredita que los ciudadanos Beatriz Reyes Ortega, Reveriano Vergara Mendoza, José Jesús García Vargas y Rubén Josafat Mendoza se encuentran cursando la maestría en derecho electoral;
- 5) Listas de asistencia de los ciudadanos Beatriz Reyes Ortega, Reveriano Vergara Mendoza, José Jesús García Vargas y Rubén Josafat Mendoza a la maestría en derecho electoral, impartida por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán;
- 6) Cuatro facturas de 4,000.00 cada una, por el pago de la maestría en derecho electoral, impartida por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán;
- 7) Comprobante de pago interbancario por una cantidad total de \$32,000.00 la maestría en derecho electoral, impartida por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán, y
- 8) Un contrato de prestación de servicios profesionales celebrado entre el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática y el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán, para la impartición de una maestría en derecho electoral.

De la documentación relacionada se desprende que:

- El **proveedor**, es el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán;
- El **servicio**, corresponde a la impartición de maestría en Derecho Electoral;
- La **finalidad**, actualización en temas electorales, y

- El **beneficio**, es contar con personal mejor capacitado para el desempeño de las actividades del partido político.

Como se puede observar, al cumplir con los elementos antes citados, una maestría en Derecho Electoral cursada por el personal jurídico del partido, representa un beneficio directo e inmediato del partido, al estar destinada a sostener en funcionamiento efectivo a uno de sus órganos estatutarios, como es el área jurídica (artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos).

Por otro lado, se acredita que las personas que cursaron la maestría en Derecho Electoral son militantes del Partido de la Revolución Democrática en Michoacán, con el oficio CEE-PRD-MICH SF/095/17, de cuatro de septiembre, por medio del cual desahogó las observaciones en procedimiento de fiscalización en segunda vuelta en el que manifiesta que los servicios contratados fueron para la capacitación de su personal, así como de las cédulas de inscripción y lista de asistencia en las que consta que las personas que la cursaron fueron las mismas personas que señaló el propio partido.

Asimismo, se advierte que el gasto destinado para pagar la Maestría en Derecho Electoral, tenía como fin último el beneficio del partido, y de los intereses de sus miembros, por lo que corresponde indudablemente a una erogación de gasto ordinario.

Dicha maestría, la cursó, como se ha señalado, personal del Partido de la Revolución Democrática en Michoacán, con la intención de prepararse en la materia electoral, tal y como se advierte de las materias impartidas durante el tiempo que duró.

De acuerdo con el plan de estudios que fue presentado como prueba por el Partido de la Revolución Democrática, se advierte que en la maestría se impartieron un total de 16 materias, divididas en cuatro



semestres, todas ellas orientadas al fortalecimiento y preparación en la materia electoral de los miembros del partido que la cursaron.

Materias como fundamentos constitucionales de Derecho Electoral, introducción al Derecho Electoral, derecho procesal electoral, partidos políticos, instituciones y procesos electorales, sistema electoral y medios de impugnación, derecho electoral en Michoacán, derecho electoral comparado y resolución, ejecución de sentencia y jurisprudencia en materia electoral, permiten a este órgano jurisdiccional que quienes la cursaron, miembros del Partido de la Revolución Democrática, lo hicieron con el ánimo de prepararse para defender los intereses y derechos político-electorales de los miembros del Partido de la Revolución Democrática. De ahí que es válido concluir que el haber cursado una maestría por parte de los miembros de ese partido, tenía un objeto partidista.

Por tanto, a juicio de esta Sala Regional, el pago por concepto de maestría en Derecho Electoral por \$32,000.00 (treinta y dos mil pesos 00/100 M.N.), para capacitar al personal jurídico del Partido de la Revolución Democrática en Michoacán, es necesaria e idónea para que quienes laboran el partido político tengan las herramientas técnicas para el adecuado desempeño de sus funciones, de ahí que deba ser considerado como un gasto con finalidad partidista.

En consecuencia, se revoca la sanción impuesta en la conclusión sancionatoria 13 del considerando 17.2.16 relativo al Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán de la resolución impugnada.

QUINTO. Efectos de la sentencia. En atención a las consideraciones contenidas en el estudio de fondo, lo procedente es fijar los efectos de esta sentencia.

1. Al haber resultado fundado el agravio hecho valer en contra de cálculo realizado para la imposición de las multas, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada, por cuanto hace a las faltas formales identificadas en las conclusiones siguientes:

- Respecto del **Comité Ejecutivo Estatal de Colima**, las conclusiones **2, 6, 7, 8, 9-A y 11**;
- Respecto del **Comité Ejecutivo Estatal de Hidalgo**, las conclusiones **3, 4, y 8**, y
- Respecto del **Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán**, las conclusiones **3, 8, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ,24 y 30**.

A efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que motive el cálculo realizado para la imposición de las multas y, en su caso, determine la sanción conforme al valor vigente en dos mil dieciséis.

2. Respecto del **Comité Ejecutivo Estatal de Michoacán**: Conforme al análisis contenido en el numeral 5 del estudio de fondo, al haber resultado parcialmente fundado el agravio hecho valer en contra de la conclusión 13, del considerando 17.2.16 del dictamen consolidado y la resolución, respecto de la calificación del gasto por pago de maestría en Derecho Electoral, lo procedente es **revocar** lisa y llanamente la resolución impugnada.

Por último, deberán quedar **subsistentes** e **intocadas** el resto de consideraciones, conclusiones y resolutivos contenidos en el Dictamen Consolidado, así como en la resolución INE/CG520/2017, aprobada por el Consejo General del INE, por lo que hace a los puntos que aquí fueron objeto de controversia y que no fueron materia de revocación o modificación alguna.



Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **revoca** la resolución impugnada contenida en el INE/CG520/2017, así como en el Dictamen Consolidado respectivo, en lo relativo a las conclusiones sancionatorias por faltas formales de los Estados de **Colima, Hidalgo y Michoacán**, para los efectos precisados en el apartado quinto de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada contenida en el INE/CG520/2017, así como en el Dictamen Consolidado respectivo, en lo relativo a las irregularidades encontradas en el Estado de Michoacán descrita en la conclusión 13 del considerando 17.2.16, para los efectos precisados en el apartado quinto de esta sentencia.

TERCERO. Quedan **subsistentes e intocadas** el resto de consideraciones, conclusiones y resolutivos contenidos en el Dictamen Consolidado, así como en la resolución relativa al acuerdo número INE/CG520/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por lo que hace a los puntos que aquí fueron objeto de controversia y que no fueron materia de revocación o modificación alguna.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al partido político recurrente; por **oficio**, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, por **estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27; 28; 29, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su caso, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano judicial en Internet.

Así, por **unanimidad** de votos, con el voto razonado de la Magistrada Martha C. Martínez Guarneros, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID
AVANTE JUÁREZ**

**JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL HERRERA SEVERIANO



VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN ST-RAP-14/2017, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto de la mayoría, me permito formular el presente voto aclaratorio en razón de que no comparto el criterio sostenido en la sentencia en relación con el término “invalidez” que se precisa al analizar la constitucionalidad del artículo 104 Bis, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización.

En la sentencia se señala que, no obstante que el actor solicita la inaplicación del citado numeral, lo cierto es que técnicamente no se trata de una inaplicación porque el precepto no forma parte de una ley o no es una ley en sentido formal y material, emitida conforme a un procedimiento para su creación y modificación, sino que al tratarse de un precepto contenido en un reglamento el término correcto es invalidación.

Lo anterior atendiendo al control abstracto de constitucionalidad y convencionalidad y legalidad que puede realizar el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con los artículos 25, párrafo 1, inciso I) y 36, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

Me permito disentir del término “invalidación” por razón de los siguiente:

El artículo 99, párrafo sexto de la Constitución General de la República, regula que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución, y las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, lo que en la doctrina se entiende como “control concreto de la norma legal con motivo de su aplicación en un acto o resolución correspondiente”.

Por otra parte, conforme con el artículo 105 de la misma carta magna, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde ejercer el control abstracto de leyes generales con motivo de su entrada en vigor y por su sola vigencia causa un perjuicio al destinatario de la norma. La declaración de invalidez de las resoluciones no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia.

Establecida así las facultades de control constitucional de cada uno de los órganos judiciales en comento, entonces cuando las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realicen un análisis de constitucionalidad de leyes y se determine su contravención al pacto federal, la consecuencia será determinar la inaplicación de la norma al caso concreto, en tanto que la consecuencia de invalidez de ésta será por virtud del estudio que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos efectos serán generales con motivo de su expulsión del orden jurídico al que pertenece.

Ahora bien, cabe mencionar que dentro del orden jurídico nacional, no sólo existen leyes, sino también otras disposiciones



que sin seguir un procedimiento legislativo para su creación y modificación, contienen consecuencias de derecho que por su sola entrada en vigor o con motivo de un acto de aplicación pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados y por ende resultar contrarios a la Constitución; tales como reglamentos, lineamientos, estatutos, etcétera.

Al respecto, cabe mencionar que la entrada en vigor de una disposición que, sin seguir un procedimiento legislativo para su creación y modificación, no podría ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía de acción de inconstitucionalidad y mucho menos realizarse un control abstracto de la misma, dado que no encuadraría en el supuesto contenido en el artículo 105 Constitucional.

Situación similar ocurre cuando se trata de actos concretos de aplicación de estas disposiciones.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que su examen de constitucionalidad pueda realizarse, tratándose de disposiciones de carácter electoral, por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia, pero ajustándose a las facultades permitidas por la Constitución General de la República.

Es decir, el estudio de control constitucional de leyes a cargo de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conduce a determinar la inaplicación de éstas en el caso de contravenir la Constitución.

Siguiendo esta línea, y conforme a un criterio de mayoría de razón, cuando se realice por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el examen de regularidad constitucional ya sea por la vía de control abstracto o concreto, de una disposición que no ha seguido un proceso legislativo para su creación y modificación, y se determine su contravención a la Constitución, entonces la consecuencia será determinar su inaplicación, pues si para el estudio de constitucionalidad de leyes se faculta al Tribunal Electoral poder declarar su inaplicación, entonces no hay razón que justifique que no se pueda aplicar la misma consecuencia tratándose de las disposiciones en comento.

Por las razones que anteceden, es por lo que considero que cuando se determina la irregularidad constitucional de un reglamento, estatuto, etcétera, de contenido electoral, el término adecuado que se debe aplicar es el de inaplicación; ello al margen de si con motivo del control abstracto se determine su expulsión del orden jurídico al que pertenece.

MAGISTRADA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS