



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-37/2020

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: OLIVER GONZÁLEZ
GARZA Y ÁVILA Y JULIO CÉSAR
CRUZ RICARDEZ

COLABORÓ: LIZZETH CHOREÑO
RODRÍGUEZ

Ciudad de México, a cinco de agosto de dos mil veinte

Sentencia que **confirma** el acuerdo INE/CG150/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que modificó la resolución relativa a las irregularidades encontradas en la revisión del informe de campaña de los ingresos y gastos del candidato a la gubernatura, postulado por la entonces coalición que integró, entre otros, el Partido Revolucionario Institucional, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México. Lo anterior en cumplimiento a lo determinado en recurso de apelación SUP-RAP-207/2017.

Esta Sala Superior considera que las sanciones al Partido Revolucionario Institucional, consistentes en la reducción del 50 % de las ministraciones mensuales que le corresponden por concepto de financiamiento público con el objetivo del pago de las infracciones que le fueron impuestas, se realizaron conforme a Derecho. Esto es así porque, contrario a lo que afirma el recurrente, no es posible aplicar el principio de retroactividad al presente caso, en virtud de que el **Consejo General no ha generado una**

nueva regla ni ha modificado el criterio respecto de los porcentajes para el descuento de ministraciones. La variación de porcentaje que enuncia el partido recurrente constituye la aplicación apegada de Derecho de la norma al caso concreto.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA.....	4
3. JUSTIFICACIÓN DE RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	4
4. PROCEDENCIA.....	7
5. ESTUDIO DE FONDO	8
6. RESOLUCIÓN.....	22

GLOSARIO

Comisión de Fiscalización:	Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos para el cobro de sanciones:	“Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el Instituto Nacional Electoral y autoridades jurisdiccionales electorales, del ámbito Federal y Local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña” (INE/CG61/2017)
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



1. ANTECEDENTES

1.1. Dictamen consolidado y proyecto de resolución. El diecisiete de julio de dos mil diecisiete¹, el Consejo General aprobó el dictamen consolidado **INE/CG310/2017** y la resolución **INE/CG311/2020**, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

1.2. Recurso de apelación. El veinticinco de julio, la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, interpuso un recurso de apelación para controvertir el dictamen consolidado y la resolución que se señalan en el numeral anterior, el cual fue registrado por la Sala Superior con la clave de expediente **SUP-RAP-207/2017**.

1.3. Sentencia de Sala Superior (SUP-RAP-207/2017). El catorce de septiembre, la Sala Superior resolvió **modificar** la resolución impugnada. Las modificaciones consistieron sustancialmente sobre: **(i)** la contabilización de diversa propaganda, **(ii)** la forma en que se debería contabilizar el plazo para el registro de ciertas operaciones relacionadas con un contrato genérico denominado *Contrato Marco* y, **(iii) revocó**, lisa y llanamente, los conceptos de gasto relativos al contrato que el PRI celebró con Facebook para la difusión de propaganda política.

1.4. Acto impugnado. El diecinueve de junio de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el acuerdo **INE/CG150/2020**, por el que dio cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-207/2017². En este acuerdo, el Consejo General ajustó los montos involucrados en algunas sanciones y determinó que se deberían pagar a través de la reducción del **50 % (cincuenta por ciento)**

¹ Salvo mención en contrario, todas las fechas se entenderán del año dos mil diecisiete

² ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-207/2017.

SUP-RAP-37/2020

de la ministración mensual que le corresponda a cada uno de los partidos que integran la coalición, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar cada una de las cantidades que les fueron impuestas como sanción.

1.5. Recurso de apelación. El veinticinco de junio de dos mil veinte, Julián Norberto Quiroz Martínez, quien se ostenta como secretario de finanzas y administración del Comité Directivo Estatal del PRI en el Estado de México, controvertió el acuerdo INE/CG150/2020, al considerar que el porcentaje de reducción de ministraciones a través del cual se cobrarán las sanciones es excesivo. Además, solicita que la reducción de ministraciones sea del 25 % o menor a dicho porcentaje.

1.6. Turno y tramitación. El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-37/2020 y turnarlo al magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción del expediente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación porque se trata de un recurso de apelación en el que un partido político controvierte una resolución del Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se le imponen diversas sanciones, derivadas de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México³.

3. JUSTIFICACIÓN DE RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.



Con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor debido a la enfermedad causada por la enfermedad COVID-19, el pasado veintiséis de marzo del año en curso, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para la resolución de asuntos urgentes, entendiéndose por éstos, aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.

Mediante el Acuerdo General 4/2020 del pasado dieciséis de abril, se ampliaron los supuestos para determinar los asuntos que podrían ser resueltos en sesión no presencial a aquellos que, de manera fundada y motivada, la propia Sala Superior determinara con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas preventivas se extendieran en el tiempo, según lo determinaran las autoridades sanitarias correspondientes, este Tribunal podría adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

Posteriormente, por medio del Acuerdo General 6/2020 aprobado el primero de julio, el pleno de la Sala Superior estableció criterios adicionales, a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de la contingencia sanitaria, de entre los cuales se encuentran aquellos que *deriven de la reanudación gradual de las actividades del Instituto Nacional Electoral.*

Ahora bien, derivado de la extensión en el tiempo de medidas tomadas por la emergencia sanitaria, en relación con la potestad de este órgano jurisdiccional de adoptar las medidas pertinentes para la resolución de asuntos, de una nueva reflexión e interpretación acorde con el contexto de la pandemia, se estima que los supuestos de resolución de los medios de impugnación deben flexibilizarse y ampliarse de manera gradual a efecto de posibilitar que controversias que repercutan en actividades primordiales

en materia electoral queden resueltas para que un número cada vez mayor de personas y actores políticos estén en posibilidad de hacer sus reclamos y defender sus derechos.

En el caso, la resolución que se impugna es un acuerdo emitido por el Consejo General por el que resuelven diversos actos jurídicos ordenados por esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2017, relacionados con la imposición de sanciones a diversos partidos políticos, entre ellos el ahora recurrente.

Los efectos de la ejecución de las sanciones se actualizan en razón de *la reanudación gradual de las actividades del INE* y sus consecuencias trascienden al ejercicio del financiamiento público con que el partido solventará sus actividades durante el inicio del proceso electoral 2021; de ahí que esta Sala Superior debe resolver el medio de impugnación, dado que al quedar firme el monto del descuento, el partido recurrente estará en aptitud de organizar su gasto ordinario contemplando solamente el remanente de sus ministraciones.

Tal situación constituye un supuesto de resolución de asuntos relacionados con temas de fiscalización, dado que, en los hechos el apelante verá reducido el financiamiento público que recibe y, por lo tanto, el gasto ordinario que realiza en el presente año deberá ajustarse a tal reducción, lo que guarda directa relación con las actividades que pueda realizar para el inicio del próximo proceso electoral.

La resolución de este asunto por la Sala Superior dota de certeza al partido recurrente respecto de los recursos económicos con los que dispondrá para la organización y ejecución de todas aquellas actividades relacionadas con el inicio del próximo proceso electoral federal. Con independencia de que el financiamiento público para las actividades ordinarias sobre el cual se ejecutan las reducciones de ministraciones no estén vinculadas a las actividades de las campañas electorales, el partido recurrente debe tener certeza de los recursos con los que dispondrá para la organización operativa de sus actividades, así como para la organización de los procesos internos de selección de candidaturas con



los recursos del financiamiento ordinario. De ahí que se actualicen los supuestos establecidos en el inciso f) del artículo 1 del acuerdo referido.

Por tanto, al encontrarse el presente asunto dentro de los supuestos previstos en el último acuerdo general precisado, se justifica su resolución mediante sesión no presencial.

4. PROCEDENCIA

Se cumplen los requisitos para la admisión del recurso, en términos de lo señalado por los numerales 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, tal como se detalla a continuación:

4.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto reclamado, a su emisor, se mencionan los hechos en que se basa la inconformidad, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

4.2. Oportunidad. El recurso se promovió dentro del plazo legal de cuatro días. El Consejo General aprobó el acuerdo impugnado el viernes diecinueve de junio y la demanda fue presentada el jueves veinticinco siguiente. En ese sentido, el plazo para recurrir el acuerdo inició el lunes veintidós y concluyó el jueves veinticinco de ese mismo mes. No se contabilizan ni el sábado o domingo debido a que la demanda no está relacionada con algún proceso electoral en curso.

4.3. Legitimación y personería. La parte recurrente está legitimada por tratarse de un partido político. Asimismo, está debidamente representada, ya que Julián Norberto Quiróz Martínez se ostenta como secretario de Finanzas y Administración del Comité Directivo Estatal del PRI en el

Estado de México y la responsable, al rendir su informe circunstanciado, no controvierte dicha afirmación⁴.

4.4. Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia porque el PRI acude a cuestionar un acuerdo del Consejo General relacionado con los informes de campaña de los ingresos y gastos de su entonces candidato al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el Estado de México, mediante el cual se le imponen diversas sanciones.

4.5. Definitividad. La decisión cuestionada es definitiva y firme porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previamente a este recurso y que pudiera revocar o modificar la determinación del Consejo General.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

5.1.1. Cadena impugnativa

El presente caso tiene su origen en la resolución aprobada por el Consejo General, relativa a la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

La coalición, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, impugnó ante la Sala Superior algunas de las conclusiones sancionatorias determinadas en el dictamen, así como la resolución correspondiente.

⁴ Véase la tesis V/2018 de rubro **PERSONERÍA. EL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO, ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, SOBRE CUESTIONES FINANCIERAS INHERENTES AL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 48 y 49



La Sala Superior desestimó la mayoría de los agravios planteados; sin embargo, algunos de ellos resultaron fundados, por tanto, resolvió **modificar** la resolución impugnada y le ordenó al Consejo General lo siguiente: **(i)** analizar nuevamente la propaganda relacionada con las conclusiones 21 y 25 porque incurrió en errores al momento de contabilizarla, **(ii)** considerar que el punto de partida para la revisión de la oportunidad o extemporaneidad del registro de ciertas operaciones de las conclusiones 31, 32, 33, 36, 37, 39, 40 y 41, no debe ser el tres de abril, fecha en que celebró los contratos genéricos denominados *Contrato Marco*, sino el momento más antiguo en que tiene lugar indistintamente: a) el pacto o acuerdo de un bien o servicio, pero concreto, b) la recepción del mismo, o c) su pago; asimismo, **(iii) revocó**, lisa y llanamente los conceptos de gasto relacionados con el contrato que el PRI pactó con Facebook para la difusión de diversa propaganda electoral.

El Consejo General, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, aprobó el acuerdo ahora impugnado. En seguida se enuncian algunas consideraciones relevantes de dicho acuerdo necesarias para la resolución del presente caso:

- (i)** La autoridad responsable verificó que los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, que integraron la coalición, contaran con **capacidad económica** suficiente para cumplir con las sanciones. Revisó el financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2020 que se les asignó a los partidos políticos a nivel local⁵:

⁵ El Consejo General concluyó que el **Partido Encuentro Social** no es susceptible de la imposición de sanciones, en virtud de haber perdido su registro como partido político tanto a nivel federal como local en el Estado de México y no contar con la solvencia económica suficiente para pagar una sanción (página 18 del acuerdo impugnado).

Partido Político	Financiamiento Público Ordinario (2020)
Partido Revolucionario Institucional	\$135,826,544.07
Partido Verde Ecologista de México	\$48,958,134.30
Partido Nueva Alianza Estado de México	\$42,003,751.39

(ii) El Consejo General se remitió al convenio de la Coalición para distribuir el monto de las sanciones con base a los porcentajes de participación establecidos de cada partido político, de conformidad con el artículo 340, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización⁶. Los porcentajes son los siguientes:

Partido Político	Porcentaje de Aportación
Partido Revolucionario Institucional	59.89%
Partido Verde Ecologista de México	12.54%
Partido Nueva Alianza	12.86%
Partido Encuentro Social	14.71%

(iii) Finalmente, la autoridad responsable ajustó diversas sanciones a partir del análisis que hizo de las conclusiones que fueron motivo de modificación en la sentencia aprobada por la Sala Superior y precisó que cada una de las sanciones debían cobrarse a través de la reducción del **50% (cincuenta por ciento)** de la ministración mensual que corresponda a cada partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Las sanciones que son materia de impugnación son las siguientes:

6 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México IEEM/CG/34/2017.



Sanción	Distribución con base en el porcentaje de participación en del convenio de coalición ⁷
\$26,235,072.33	PRI \$15,712,184.82
	PVEM \$3,289,878.07
	PANAL \$3,373,830.30
\$22,379,527.20	PRI \$13,403,098.84
	PVEM \$2,806,392.71
	PANAL \$2,878,007.20
\$1,540.61	PRI \$922.67
	PVEM \$193.19
	PANAL \$198.12
\$42,357.18	PRI \$25,367.72
	PVEM \$5,311.59
	PANAL \$5,447.13

5.1.2. Agravios

El recurrente controvertió el acuerdo antes descrito a través del recurso de apelación que ahora se resuelve y expresó los siguientes agravios.

- **Violación al principio de equidad.** El recurrente asegura que el Consejo General aplicó criterios distintos de reducción de ministraciones para cada partido político; mientras que para el PRI ordenó la reducción del 50%, por cada una de las sanciones impuestas, para el PAN ordenó una reducción de ministraciones del 25%, en el acuerdo CF/009/2020, aun cuando se trata de la misma entidad federativa y la misma elección⁸.
- **Aplicación retroactiva del criterio de reducción del 25% del financiamiento público mensual.** El partido recurrente afirma que el Consejo General cambió el criterio respecto del porcentaje de la reducción de las ministraciones mensuales para el cobro de sanciones. Asegura que anteriormente el descuento era del 50% y actualmente es del 25 % y, como ejemplo, enlistó los siguientes acuerdos: INE/CG326/2018, INE/CG1326/2018, INE/CG/55/2019,

⁷ El Partido Encuentro Social fue sancionado con diversas amonestaciones públicas porque no cuenta con la capacidad económica para solventar las sanciones, debido a que se encuentra en liquidación.

⁸ Las sanciones impuestas al PRI están relacionadas con las conclusiones sancionatorias siguientes: *i*) faltas formales, conclusión 33, y *ii*) faltas sustanciales o de fondo 21, 25, 36 y 41, del dictamen consolidado. No obstante, el recurrente únicamente controvierte las faltas sustanciales.

INE/CG208/2019, INE/CG411/2019 e INE/CG76/2020.

En consecuencia, el PRI solicita que se le aplique retroactivamente en su beneficio el criterio del 25 % en la reducción de sus ministraciones mensuales, ya que, en su opinión, esa regla debe ser aplicada en su beneficio, como se hace en el derecho penal, cuyos principios son aplicables al derecho sancionador electoral.

- **Falta de motivación y fundamentación.** El recurrente sostiene que el Consejo General está obligado a justificar explícitamente las razones por las que aplica el **máximo porcentaje** de la reducción de ministraciones. En su opinión el porcentaje de 50 % en la reducción de sus ministraciones mensuales constituye un tope □de acuerdo con los Lineamientos para el cobro de sanciones□, por lo que, si existe la posibilidad de que la autoridad administrativa electoral, en uso de su facultad discrecional, establezca una reducción menor, entonces cuando aplica el tope debe fundarlo y motivarlo de forma reforzada.
- **La autoridad responsable no tomó en cuenta la situación extraordinaria que reviste la pandemia.** El recurrente asegura que la autoridad responsable debió “sensibilizar” su determinación y disminuir el porcentaje de reducción de ministraciones hasta un 10 % debido al problema de salud pública por el que atraviesa el país. Sostiene que el porcentaje de 50 % que se le aplica, lo obliga a despedir personal. Además, asegura que el partido ha realizado gastos no previstos para cumplir con el protocolo de salud para minimizar el riesgo de contagio de los trabajadores, militantes y dirigentes del partido. Alega que los gastos incrementarán cuando empiecen las actividades relativas a la preparación del proceso electoral federal.

El recurrente solicita a la Sala Superior que ordene, en plenitud de jurisdicción y atendiendo al caso de fuerza mayor que representa esta pandemia, que la reducción sea del 10% o menor.



5.1.3. Planteamiento del problema jurídico

Es importante precisar que **los montos involucrados de las sanciones impuestas al PRI no se encuentran controvertidos**, incluso, el recurrente lo manifestó explícitamente en su demanda: “En el presente asunto, **no se está impugnado los montos de la multa**, sino, derivado de un caso de excepción, se está pidiendo que el cobro de las mismas se fije con base en un monto mínimo de descuento del porcentaje de las ministraciones mensuales...”⁹.

En ese sentido, **la *litis* de este asunto versa exclusivamente sobre el porcentaje de reducción de ministraciones mensuales que le corresponden al recurrente del financiamiento público para el cobro de las sanciones impuestas**, derivado de las irregularidades encontradas en la revisión del informe de campaña de ingresos y gastos de su entonces candidato a gobernador correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el Estado de México.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que los problemas jurídicos que emergen en el presente caso son los siguientes: **(i)** determinar si la autoridad responsable aplicó a los sujetos obligados criterios diferenciados para el cobro de sanciones, en la misma revisión de un informe de campaña y elección, **(ii)** revisar si el Consejo General efectivamente modificó el criterio sobre el porcentaje de reducción de ministraciones para el cobro de sanciones y, en su caso, determinar si es aplicable el principio de retroactividad en beneficio del partido recurrente, **(iii)** determinar si la autoridad responsable fundó y motivó correctamente el acuerdo impugnado y, **(iv)** evaluar si el problema de salud pública generado por la pandemia constituye un factor relevante para modificar el porcentaje de reducción de ministraciones impuesto al partido recurrente.

El análisis de los planteamientos jurídicos se realizará en el orden descrito.

⁹ Página 26 del escrito de demanda presentado por el PRI.

5.2. El Consejo General aplicó el mismo porcentaje de reducción de ministraciones a los partidos políticos fiscalizados en el marco del proceso electoral local ordinario 2016-2017

La Sala Superior considera que no le asiste la razón al recurrente en el agravio relativo a que el Consejo General aplicó a cada partido político distintos criterios sobre el porcentaje de reducción de ministraciones, en la misma entidad federativa y en el mismo proceso, porque, contrario a lo expuesto por el PRI, la autoridad responsable aplicó los mismos criterios a los sujetos obligados.

Esta autoridad jurisdiccional advierte que **el Consejo General aplicó a todos los partidos políticos el porcentaje de 50 % de reducción de ministraciones**, tanto en la resolución INE/CG311/2017, relativa a la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de las candidaturas a gobernador del Estado de México, así como en el acuerdo impugnado INE/CG150/2020, que modificó dicha resolución, y que dicha determinación no fue modificada por la autoridad responsable en alguna resolución posterior¹⁰.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al recurrente respecto a las alegaciones relativas al acuerdo emitido por la Comisión de Fiscalización CF/009/2020, con base en el cual supuestamente el Consejo General determinó sancionar al PAN con una reducción del 25 % de las ministraciones mensuales.

El CF/009/2020 es un acuerdo por el que la Comisión de Fiscalización da respuesta a las consultas realizadas por diversos partidos políticos, relacionadas con la posibilidad de disminuir el porcentaje de reducción de ministraciones para el pago de sanciones. Es un documento de naturaleza totalmente distinta a la revisión de los informes de campaña de las candidaturas de gobernador del Estado de México¹¹.

¹⁰ Se puede verificar dicha información en las páginas 1124 a 1172 de la resolución INE/CG311/2017, ya que los puntos resolutiveos concentran las sanciones de todos los partidos políticos.

En el acuerdo INE/CG150/2020, se pueden observar las modificaciones de las sanciones impuestas al PRI de las páginas 129 a la 133.

¹¹ ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LAS CONSULTAS FORMULADAS POR EL C. JORGE ERNESTO INZUNZA



Incluso ese acuerdo sirve de sustento para demostrar que el Consejo General aplicó el mismo porcentaje de reducción de ministraciones para todos los partidos políticos, ya que el PAN, a través de una consulta, realizó la misma solicitud que ahora hace el PRI; es decir, solicitó la disminución del porcentaje en la reducción de ministraciones respecto a las sanciones que se le impusieron en la revisión de informes de las campañas de gobernador del Estado de México, y le fue negado.

En dicho acuerdo, la Comisión de Fiscalización precisó que la consulta que realizó el PAN, a través del entonces presidente del Comité Directivo Estatal de dicho partido en el Estado de México, consistió *en solicitar se le informe si el porcentaje que debe reducirse de la ministración mensual del financiamiento del partido a efecto de realizar el cobro de las sanciones económicas impuestas al Partido Acción Nacional en la resolución INE/CG311/2017, puede disminuirse del 50% al 25 % de sus ministraciones mensuales*¹².

La Comisión de Fiscalización contestó que *las sanciones económicas impuestas que han causado estado no son susceptibles de modificación alguna en cuanto al monto ni a la forma de pago, por lo que no es posible considerar un porcentaje diferente al establecido por el Consejo General de este Instituto*¹³.

No pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional que, en ese mismo acuerdo CF/009/2020, la Comisión de Fiscalización hizo alusión a la aplicación de un porcentaje del 25% de reducción de ministraciones mensuales del financiamiento del PAN; sin embargo, esa referencia está relacionada con resoluciones distintas a la de la revisión de informes de campaña de ingresos y gastos de las candidaturas de gobernador del

ARMAS, LA C. ZITLAL Y SUÁREZ DURÁN, LIC ALEJANDRO BONILLA Y EL C. JUAN JOSÉ LUNA MEJÍA; PRESIDENTE DEL COMITÉ DIRECTIVO ESTATAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, PRESIDENTA DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN ESTATAL DE NUEVA ALIANZA EN EL ESTADO DE MORELOS, CONSEJERO PRESIDENTE DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DE VERACRUZ Y PRESIDENTE DEL PARTIDO POLÍTICO LOCAL NUEVA ALIANZA HIDALGO, RESPECTIVAMENTE.

¹² Consúltese la página 7 del acuerdo CF/009/2020.

¹³ Consúltese la página 7 del acuerdo CF/009/2020.

SUP-RAP-37/2020

Estado de México, las cuales fueron emitidas con posterioridad, y atienden a circunstancias y elementos distintos a las aplicadas en el acuerdo INE/CG311/2017, como se transcribe en seguida:

Ahora bien, por cuanto hace a las sanciones impuestas al Partido Acción Nacional en el estado de Veracruz, la reducción que se aplicará a su ministración mensual deberá de ser del 25% (veinticinco por ciento), hasta alcanzar el monto total de las sanciones establecidas dentro de la resolución INE/CG463/2019; es decir, que la reducción no se realiza por cada una de las conclusiones sancionatorias, sino sobre el monto total que se suma de todas ellas¹⁴.

Este supuesto también es aplicable a los otros acuerdos que el recurrente refiere □INE/CG1326/2018, INE/CG411/2019, INE/CG208/2019 e INE/CG76/2020□ ya que, si bien es cierto que el Consejo General determinó imponer una reducción del 25 % de ministraciones, todos estos casos están relacionados con procesos electorales y circunstancias distintos a las que acontecieron en la revisión de los informes de ingresos y gastos de la campaña celebrada en el Estado de México. Son acuerdos que el Consejo General aprobó en cumplimiento lo ordenado en los recursos de apelación SG-RAP-254/2018, SG-RAP-238/2018, SUP-RAP-337/2018 y SM-RAP-66/2019, y están relacionados, respectivamente, con los procesos electorales locales ordinario 2017-2018, en las entidades federativas de Sonora, Durango, Guanajuato y Zacatecas.

Por lo expuesto, se concluye que el Consejo General aplicó el mismo porcentaje de reducción de ministraciones para todos los partidos políticos, en la misma entidad federativa y para la misma elección

5.3. El principio de aplicación retroactiva de normas en beneficio de los sujetos obligados no es aplicable al presente caso porque el Consejo General no cambió de criterio.

La Sala Superior considera que es **infundado** el agravio del recurrente relativo a la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad en beneficio de un sujeto obligado a las sanciones que el Consejo General le impuso

¹⁴ Consúltese la página 19 del acuerdo CF/009/2020



en el acuerdo impugnado, en virtud de que, contrario a lo que afirma, la aplicación de distintos porcentajes de disminución de las ministraciones para el pago de las multas □entre el 50% y el 25%□ en revisiones de informes de campaña de ingresos y gastos en entidades y procesos electorales locales distintos **no constituye una nueva regla o cambio de criterio por parte del Consejo General, sino la aplicación de la norma al caso concreto.**

La legislación electoral prevé, implícitamente, la posibilidad de que el porcentaje de la disminución de las ministraciones sea distinto al 50 %, y faculta a la autoridad para aplicar la norma con base en las especificidades de cada caso, dentro de un margen legal conformado por reglas, criterios y límites.

Los lineamientos para cobro de sanciones establecen que en *la ejecución de las sanciones el INE deberá considerar que el descuento económico no puede exceder del 50% (cincuenta por ciento) del financiamiento público mensual que reciba el instituto político para el desarrollo de sus actividades ordinarias.* Esta regla es acorde a lo establecido en el artículo 456, numeral 1, fracción III, de la LEGIPE ¹⁵.

Asimismo, el artículo 458, numeral 5, de la LEGIPE, establece el conjunto de elementos que la autoridad debe tomar en cuenta al momento de imponer una sanción, entre los que encuentran los siguientes: la gravedad de la infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, el bien jurídico tutelado y su grado de afectación, la proporcionalidad de la sanción, la capacidad económica del infractor, entre otras¹⁶.

¹⁵ 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

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;

¹⁶ El artículo 458, numeral 5, de la LEGIPE.

(...)

De los preceptos citados, se puede advertir que la propia ley exige a la autoridad administrativa electoral que evalúe *las circunstancias que rodean la controversia*; es decir, el hecho de que el Consejo General haya aplicado en algunos casos el porcentaje de 50% y en otros el 25 %, se debe a la aplicación de la norma al caso concreto y no a un cambio de criterio, como lo afirma el actor.

No pasa desapercibido que el actor, en su escrito de demanda, enlista algunos acuerdos en los que el Consejo General determinó aplicar una reducción de ministraciones del 25 %; sin embargo, la Sala Superior considera que dicha alusión es **inoperante**, en virtud de que el recurrente no expone alguna referencia que le permita a esta autoridad realizar una valoración concreta respecto de la características de esos casos en relación con el caso que se analiza; es decir, la sola mención de los acuerdos no es suficiente para sustentar un supuesto cambio de criterio.

Ahora bien, desde el punto de vista lógico, la figura de la retroactividad implica subsumir ciertas situaciones de derecho pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas; es decir la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos que se juzgan estén fundados en normas vigentes y, que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular; sin embargo, los actos que se juzga en el presente caso no son susceptibles de la aplicación del principio de retroactividad, ya que no se ha creado alguna regla o criterio que haya modificado la premisa normativa que se aplicó al momento de ser juzgados.

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las **circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa**, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.



En consecuencia, no es posible analizar la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad de la norma en beneficio del PRI, en virtud de que el Consejo General no generó una nueva regla ni modificó criterio alguno.

5.4. El Consejo General fundó y motivó conforme a Derecho el acuerdo impugnado

Esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio relativo a la supuesta falta de motivación y fundamentación del acuerdo impugnado, específicamente en la parte del porcentaje de reducción de ministraciones para la ejecución de las sanciones, que es el tema controvertido.

El partido recurrente parte de la idea errónea de que el Consejo General debió reforzar la fundamentación y la motivación del acuerdo impugnado por haber aplicado **el máximo porcentaje** de reducción de ministraciones (50 %); sin embargo, esta Sala Superior considera que cualquier porcentaje de reducción de ministraciones debe cumplir con **el mismo grado de fundamentación y motivación**, es decir, esta exigencia procesal **no está determinada por el porcentaje de reducción de ministraciones, sino por las reglas que la propia legislación electoral estable**, por lo tanto, en el caso concreto, la autoridad responsable no está obligada a robustecer la justificación de su decisión, basta con que lo haya hecho conforme a las reglas y criterios establecidos en la ley.

El artículo 458, numeral 5, de la LEGIPE prevé un conjunto de elementos que la autoridad debe tener en cuenta al momento de individualizar la sanción, como son: gravedad de la infracción, circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, condiciones socioeconómicas del infractor, condiciones externas y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Si bien todos esos elementos forman parte de la fundamentación y motivación de la individualización de la sanción, algunos están enfocados

en la calificación de las faltas y otros propiamente en la **imposición de la sanción**. El aspecto controvertido en este recurso forma parte de este último punto y uno de los elementos que constituyen la justificación de ese aspecto es la **capacidad económica del infractor**¹⁷.

De la lectura del acuerdo impugnado, se advierte que el Consejo General analizó todos los elementos exigidos en la legislación, de esa forma, concluyó que los partidos están en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias y lo sustentó en lo siguiente¹⁸: **(i)** determinó que los partidos sancionados contaban con **la capacidad económica para solventar las multas** con base en el financiamiento público recibido para el desarrollo de actividades ordinarias en el ejercicio 2020 a nivel local, **(ii)** verificó los **saldo pendiente** de las sanciones pecuniarias a las que se han hecho acreedores los partidos políticos con financiamiento público local y el PRI no tiene saldo pendiente, **(iii)** también confirmó que el monto de las sanciones **no produjeran una afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos**, pues aún si tuviesen la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectaría de manera grave su capacidad económica¹⁹.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable analizó todos los elementos necesarios antes de determinar el porcentaje de reducción, con lo cual, se confirma que **la autoridad responsable fundó y motivó conforme a Derecho el acuerdo impugnado**.

5.5. El Consejo General impuso la sanción conforme a Derecho y el partido recurrente no justifica por qué la emergencia sanitaria que vive el país constituye un factor que el Consejo General debió

¹⁷ La Sala Superior en el SUP-RAP-454/2012 precisó que las sanciones deben ser acordes con el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye y precisa que, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. la gravedad de la infracción, 2. la capacidad económica del infractor, 3. a reincidencia, y 4. cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

¹⁸ Véase la página 16 del acuerdo impugnado.

¹⁹ Véase la página 21 del acuerdo impugnado.



considerar para la determinación de un porcentaje menor al del 50 % de la reducción de ministraciones.

Esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio relativo a que el Consejo General debió valorar la emergencia sanitaria que vive el país como un elemento más en las sanciones que se le impusieron, porque como se dijo en los apartados anteriores, la autoridad responsable cumplió con evaluar los elementos y variables señaladas en el marco normativo □LEGIPE y Lineamientos para el cobro de sanciones□ y las aplicó proporcionalmente para todos los partidos políticos, por tanto, no estaba obligado a analizar factores distintos a los que la legislación establece o hacer alguna distinción solo respecto al PRI. En ese sentido el porcentaje de reducción de ministraciones que se le impuso al partido recurrente es consecuencia de una sanción que se hizo conforme a Derecho y, en principio, no puede ser modificada.

Por otro lado, también se considera que el agravio es **inoperante** porque, en primer término, el partido recurrente no justifica por qué el Consejo General estaría obligado a considerar tal acontecimiento como un elemento más de ponderación y, en segundo término, no acredita ninguna afectación generada por la pandemia, sino que se limita a enunciar, de forma genérica, que ha realizado diversos gastos que no tenía contemplados.

En ese sentido esta autoridad no cuenta con elementos que le permitan realizar algún tipo de análisis sobre la afirmación que plantea el recurrente, es decir, el partido no especifica qué tipo de gastos ha realizado, ni los montos, ni realiza alguna correlación entre los supuestos gastos y su estado financiero, etc.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que no es posible realizar análisis alguno respecto a este agravio.

En consecuencia, a partir de lo expuesto en la sentencia, esta Sala Superior considera que el acuerdo impugnado fue dictado conforme a Derecho y, por tanto, se confirma.

6. RESOLUCIÓN

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.