



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-181/2021

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIAS:** ROXANA MARTÍNEZ  
AQUINO Y ERIKA AGUILERA RAMÍREZ

Ciudad de México, a trece de agosto de dos mil veintiuno<sup>2</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** el dictamen consolidado INE/CG1410/2021 y la resolución INE/CG1412/2021, relacionadas con las irregularidades derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña para los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Zacatecas, respectivamente, porque de manera correcta el INE consideró el porcentaje real de aportación de los partidos coaligados para la imposición de la sanción.

## ANTECEDENTES

**1. Inicio del proceso electoral local.** El siete de septiembre de dos mil veinte, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas<sup>3</sup> dio inicio al proceso electoral local ordinario 2020-2021, para la elección, entre otros cargos, de la gubernatura del Estado.

**2. Actos impugnados<sup>4</sup>.** sesión iniciada el veintidós de julio y concluida el veintitrés siguiente, el INE aprobó el dictamen y la resolución relacionadas con las irregularidades derivadas de la revisión de los informes de ingresos

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, PRI, partido recurrente o actor.

<sup>2</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión.

<sup>3</sup> En lo subsecuente, OPLE.

<sup>4</sup> INE/CG1410/2021 e INE/CG1412/2021, respectivamente.

## **SUP-RAP-181/2021**

y gastos de campaña para los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Zacatecas.

**3. Recurso de apelación.** El veintiséis de julio, el PRI interpuso, ante la autoridad responsable, el presente recurso de apelación para controvertir el dictamen y la resolución referidos en el párrafo anterior.

**4. Recepción y turno.** Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-181/2021 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

**5. Radicación y requerimiento.** La magistrada instructora radicó en su ponencia en recurso de apelación y requirió al INE, por conducto del Secretario Ejecutivo, documentación relacionada con el medio de impugnación, con el fin de contar con mayores elementos para el dictado de la resolución respectiva.

**6. Cumplimiento de requerimientos.** En su oportunidad, se tuvo por recibida la documentación presentada por el INE.

**7. Acuerdo de Sala.** El diez de agosto, este Tribunal Electoral determinó escindir la demanda del recurso de apelación, a efecto de que esta Sala Superior<sup>5</sup> y Sala Regional Monterrey<sup>6</sup> conozcan de las conclusiones controvertidas, dentro de su ámbito de competencia.

**8. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se admitieron a trámite las demandas y, al no haber pruebas ni diligencias pendientes por desahogar, se cerró instrucción.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

---

<sup>5</sup> Conclusiones 12.1\_C1\_ZC, 12.1\_C2\_ZC, 12.1\_C3\_ZC, 12.1\_C4\_ZC y 12.1\_C12\_ZC, respectivamente.

<sup>6</sup> Conclusiones: 2\_C11\_ZC y 2-C3-ZC, respectivamente.



**PRIMERA. Competencia.** Esta Sala Superior es competente<sup>7</sup> para conocer el presente medio de impugnación, porque se controvierte el dictamen consolidado y la resolución, respectivamente, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña, particularmente, respecto de una conclusión relacionada con el cargo de gobernador.

**SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia**

En el acuerdo general 8/2020, la Sala Superior reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala determine alguna cuestión distinta. En consecuencia, se justifica la resolución del presente medio de impugnación a través de videoconferencia.

**TERCERA. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia<sup>8</sup>, conforme con lo siguiente:

**1. Forma.** En el escrito de demanda se precisó la autoridad responsable, el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

**2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en el plazo de cuatro días<sup>9</sup>, porque las determinaciones impugnadas se aprobaron en sesión iniciada el veintidós de julio y concluida el veintitrés siguiente, y la demanda se presentó el veintiséis posterior.

---

<sup>7</sup> Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución General); 166, fracción III, inciso a), 169 fracción XVIII, y 180, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno (en lo sucesivo, Ley orgánica); así como 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 79, 80 y 83, de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 13, 45, párrafo 1, inciso a), 79 y 80 de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

## SUP-RAP-181/2021

**3. Legitimación y personería.** El PRI está legitimado para interponer el recurso, por tratarse de un partido político nacional<sup>10</sup> y se reconoce el carácter con el que se ostenta Rubén Moreira Valdez, como su representante propietario ante el Consejo General, a partir de lo manifestado por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado<sup>11</sup>.

**4. Interés jurídico.** El recurrente se inconforma del dictamen consolidado y la resolución derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña correspondientes al cargo, entre otros, de gubernatura, derivado de lo cual fue sancionando.

**5. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir el acuerdo impugnado.

### CUARTA. Estudio de fondo

#### 1. Decisión de Sala Superior

Esta Sala Superior resuelve **confirmar** el dictamen y la resolución controvertida porque los agravios del partido actor resultan **infundados**, al ser correcto que para efectos de la imposición de la sanción la autoridad responsable aplicara el porcentaje real de aportación del partido actor a la Coalición “VA POR ZACATECAS”, aunado a que el PRI parte del error de considerar que el INE redondeó el porcentaje que le correspondía.

#### 2. Contexto del caso

El recurrente controvierte las conclusiones siguientes:

N°	Conclusión	Falta	Sanción total	Sanción a cada integrante
1.	12.1_C1_ZC	El sujeto obligado registró ingresos por concepto de aportaciones de simpatizantes, no obstante, omitió presentar la documentación que compruebe el origen del	\$70,000.00	PAN: \$18,151.00 PRI: \$42,357.00 PRD: \$9,492.00

<sup>10</sup> Con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios.



N°	Conclusión	Falta	Sanción total	Sanción a cada integrante
		recurso, por un importe de \$70,000.00.		
2.	12.1_C2_ZC	El sujeto obligado omitió presentar comprobante de pago, contrato de prestación de servicios y muestras en cantidad de \$300,000.00.	Sanción calculada en Unidad de Medida y Actualización al tratarse de falta formal	PAN: \$1,075.44 PRI: 2,688.60 PRD: \$537.72
3.	12.1_C3_ZC	El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de 47 bardas, 5 carteleras, 15 espectaculares, 1 perifoneo y 5 vinilonas por un monto de \$382,287.06.	\$382,287.06	PAN: \$99,127.03 PRI: \$231,321.90 PRD: \$51,838.1
4.	12.1_C4_ZC	El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de 2 artistas (payasos, grupos de danza, botargas, etc.), 9 grupos musicales, 18 rentas de toldos (carpas), 1 dron, 2 equipos de cómputo (computadoras portátiles), 1 salón, 1900 sillas y 18 templete y/o escenarios por un monto de \$253,690.84.	\$253,690.84	PAN: \$65,782.03 PRI: \$153,508.33 PRD: \$34,400.48
5.	12.1_C12_ZC	El sujeto obligado omitió reportar gastos realizados por concepto de 45 bardas, 9 carteleras, 8 espectaculares, 1 perifoneo, 7 vallas y 10 vinilonas por un monto de \$469,885.43.	\$469,885.43	PAN: \$121,841.29 PRI: \$284,327.67 PRD: \$63,716.46

El partido actor con relación a las conclusiones que controvierte, únicamente se inconforma del porcentaje de aportación a la Coalición, que el INE consideró para la imposición de la sanción individual.

Al respecto, en la resolución se estableció que el porcentaje sería conforme a lo que cada partido político integrante de la Coalición aportó, siendo para el PAN el 25.93%, PRI 60.51% y PRD 13.56%, respectivamente.

A efecto de contextualizar el problema jurídico a resolver, a continuación se precisan las consideraciones en que la responsable sustentó el porcentaje referido.

## SUP-RAP-181/2021

En primer término, razonó que en el convenio de registro de la coalición parcial “VA POR ZACATECAS”<sup>12</sup> se estableció<sup>13</sup> el monto de recursos que cada partido político integrante aportaría, en los términos siguientes:

Partido Político	Porcentaje de Aportación
PAN	33.3%
PRI	33.3%
PRD	33.3%

Con la finalidad de corroborar el monto de aportación, la responsable analizó la información contable registrada en el Sistema Integral de Fiscalización<sup>14</sup>, en la que advirtió que el porcentaje de participación fue el siguiente:

Partido Político	Aportación (A)	Total (B)	Porcentaje de sanción $C=(A*100)/B$
PAN	\$2,664,417.06	\$10,273,681.29	25.93%
PRI	\$6,216,321.85		60.51%
PRD	\$1,392,942.38		13.56%

Con base en lo anterior, concluyó que para fijar el monto de la sanción se estaría a lo dispuesto en el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos coaligados, en términos de lo dispuesto en el artículo 340, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, y de lo sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-196-2017 y su acumulado.

En contra de lo anterior, por una parte, el partido actor aduce que en la cláusula décima segunda del convenio de coalición se pactó una aportación igualitaria de 33.33%, por cada integrante, para la campaña de diputados locales y la de gobernador, porcentaje que debió aplicar el INE para el cálculo de la sanción.

Por otra parte, refiere que la decisión está indebidamente motivada porque la responsable no expresa las causas inmediatas o razones particulares por las que consideró que el porcentaje correspondiente a la cantidad líquida

<sup>12</sup> Resolución RCGIEEZ001VII2021, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el dos de enero, así como RCGIEEZ007VIII2021 aprobada en sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de febrero.

<sup>13</sup> En la cláusula Décima Segunda.

<sup>14</sup> En adelante SIF



que aportó el partido a las campañas dentro de la coalición (60.51%) debía ser redondeado a números enteros (61%).

### **3. Consideraciones que sustentan la decisión**

Lo agravios son **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra.

En primer término, resulta relevante considerar que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar 1) Por falta de fundamentación y motivación y, 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo,

## **SUP-RAP-181/2021**

la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

En el caso concreto, esta Sala Superior advierte que, contrario a lo que aduce el recurrente, la determinación está fundada y motivada porque, conforme se evidenció, el INE sí razonó por qué impuso la sanción conforme al porcentaje de aportación de cada partido a la Coalición.

Al respecto, señaló que los porcentajes reales de participación se obtuvieron de los montos registrados en el SIF y que en términos de lo dispuesto por el artículo 340, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, las infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionadas de manera individual, atendiendo al principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y sus respectivas circunstancias y condiciones.

Esta Sala Superior comparte la determinación de la responsable, en razón de que previamente se ha pronunciado en cuanto a que el posicionamiento y beneficio generado a la campaña de una coalición tiene directa repercusión en los partidos postulantes, de ahí que el vínculo de la campaña se entiende con todos los partidos coaligados, tanto respecto de las prerrogativas, como en materia de responsabilidades por la comisión de infracciones.

Por otra parte, el convenio de coalición deberá contener, entre otros aspectos, el monto de las aportaciones de cada uno para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes y designar a un responsable de la rendición de cuentas para los efectos de fiscalización <sup>15</sup>.

En el caso concreto, una vez analizado lo que se pactó en el convenio respectivo, en ejercicio de las facultades de fiscalización, la responsable procedió a verificar en el SIF cuáles fueron los montos reportados como aportación por cada uno de los partidos integrantes de la coalición, derivado

---

<sup>15</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 91, numerales 1 y 2, de la Ley de Partidos.



de lo cual advirtió que en los hechos la participación de los partidos fue distinta a lo originalmente pactado.

En concepto de este órgano jurisdiccional, la autoridad responsable actuó conforme a derecho porque, con independencia de lo pactado por los partidos integrantes de una coalición en el convenio respectivo, específicamente respecto de los porcentajes de aportación, el grado de responsabilidad debe ser proporcional con las cantidades que cada integrante realmente aportó a la campaña.

No escapa a la atención de este órgano jurisdiccional que el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización expresamente señala que las infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual atendiendo el principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y sus respectivas circunstancias y condiciones, para lo cual se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos ***en términos del convenio de coalición.***

Al respecto, resulta relevante considerar que la finalidad de esa disposición, al remitir a lo pactado en el convenio de coalición, es dotar de una base objetiva (como lo es el porcentaje aportado a la coalición) que sirva para determinar la responsabilidad que corresponde a cada integrante, de tal manera que resulte proporcional con su participación en la coalición.

Sin embargo, si en ejercicio de las facultades de fiscalización se advierte que la participación de cada partido es distinta a lo originalmente pactado, resulta evidente que los porcentajes establecidos en el convenio de coalición dejan de cumplir la función de proporcionar una base objetiva para la determinación de la responsabilidad.

En consecuencia, resulta apegado a derecho que, a efecto de cumplir el principio de proporcionalidad, se atienda a las cifras reales que cada partido integrante aportó.

## SUP-RAP-181/2021

Una interpretación contraria tornaría ineficaces las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Consejo General del INE, así como los procedimientos de fiscalización y la rendición de cuentas, cuya finalidad es disuadir conductas que infrinjan la normatividad electoral aplicable e implicaría dejar de considerar las circunstancias particulares de la participación de los partidos en las coaliciones.

Lo anterior se traduce en permitir que, tras establecer determinados montos en un convenio, en la realidad los partidos políticos tuvieran a su arbitrio determinar qué cantidades aportarían a la coalición, evadiendo la responsabilidad que en los hechos a cada uno le correspondiera, atendiendo a sus propias circunstancias.

A partir de lo expuesto, no resulta admisible dejar a la disposición de las partes o de quienes son sujetos de un procedimiento, la forma en que la autoridad impondrá las sanciones<sup>16</sup>.

En consecuencia, independientemente de que en el convenio de coalición los partidos integrantes hubiesen pactado un determinado porcentaje, la responsabilidad debe ser congruente y proporcional a lo que en la realidad aportaron a la campaña, lo cual se determinó por la autoridad responsable con la información proporcionada en el SIF por los propios sujetos obligados, de ahí lo **infundado** del agravio.

Por otra parte, resulta importante considerar que el partido actor no desconoce ni refuta los montos de aportación advertidos del SIF, ni formula argumentos para evidenciar que resultan erróneas esas cantidades; sus planteamientos se limitan a que el INE debió considerar el 33.3% pactado en el convenio.

Finalmente, es **inoperante** el agravio por el cual el PRI aduce que la responsable no motivó la decisión de redondear la cantidad líquida que aportó a las campañas, consistente en el 60.51%, a un 61%.

---

<sup>16</sup> Similar consideración se sostuvo en el SUP-RAP-116/2019.



La calificativa deriva de que el partido actor parte de una premisa incorrecta al considerar que las sanciones que le fueron impuestas en lo individual equivalen al 61% de las aportaciones totales recibidas por la coalición.

Contrario a lo que aduce, esta Sala Superior advierte que la sanción al PRI se calculó con base en el 60.51% —según se advierte de la tabla inicial inserta en esta ejecutoria, en la cual se especifica la sanción líquida impuesta a cada partido integrante de la coalición—, de ahí que no le asista la razón al partido actor.

A mayor abundamiento, el recurrente omite exponer a partir de qué elementos considera que el INE calculó las sanciones a razón del 61%, limitándose a afirmar que así ocurrió, máxime que de la revisión a los montos este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que no fue ese el porcentaje aplicado por la responsable.

Finalmente, no asiste razón al recurrente cuando aduce que la responsable debió verificar qué monto recibió cada partido por concepto de financiamiento público para la obtención del voto para poder determinar qué porcentaje real aportó cada integrante a la coalición.

Conforme ya fue evidenciado, por una parte, en el convenio de coalición los partidos establecieron porcentajes exactos que cada uno aportaría sin vincular ese porcentaje a su financiamiento, de ahí que la responsable no estaba obligada a considerar dicho elemento y, por otra, de la revisión a los registros del SIF se advirtió que lo realmente aportado era por cantidades distintas.

Derivado de la calificación de los agravios, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

#### RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** el dictamen y la resolución, en lo que fue materia de impugnación.

## **SUP-RAP-181/2021**

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que se firma de manera electrónica.

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.