



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-25/2022

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIA: ADRIANA FERNÁNDEZ
MARTÍNEZ

Ciudad de México, dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha resuelve el recurso de apelación identificado al rubro, en el sentido de **confirmar, en lo que fue materia de impugnación,** la resolución INE/CG734/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	4
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.	5
TERCERO. Estudio de fondo.	7
A. Síntesis de agravios.....	8
B. Pretensión	10
C. Marco jurídico aplicable	11
D. Cuestión Previa	14
E. Análisis de los agravios	18
RESUELVE:	39

GLOSARIO

Consejo General o autoridad responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ¹
Ley de Partidos	Ley General del Partidos Políticos
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ²
Partido, recurrente o PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Reglamento de Reglamento de Fiscalización	o Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución impugnada	Resolución INE/CG734/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Verde Ecologista de México, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno

ANTECEDENTES

I. Resolución impugnada. El veintinueve de noviembre de dos mil veintidós³, el Consejo General emitió la resolución impugnada en la que, entre diversas cuestiones, determinó sancionar al

¹ En términos del artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que, entre otras cuestiones, se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés, toda vez que la presentación y sustanciación del juicio fue anterior, es aplicable la expedida el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

² En términos del artículo Sexto transitorio del decreto por el que el pasado dos de marzo se reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este juicio debe regirse por lo establecido en la misma antes de su modificación.

³ En lo subsecuente todas las fechas se entenderán referidas al año dos mil veintidós, salvo precisión distinta.



recurrente como consecuencia de las irregularidades encontradas en el respectivo dictamen consolidado.

En lo que interesa, respecto a la Ciudad de México, la autoridad responsable, llegó a la siguiente conclusión:

Conclusión	Monto involucrado	Sanción
<p>5.8-C10-PVEM-CM</p> <p>El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 508 (quinientas ocho) operaciones en tiempo real durante periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizaron las operaciones por un monto de \$10,932,967.00 (diez millones novecientos treinta y dos mil novecientos sesenta y siete pesos).</p>	<p>\$10,932,967.00</p> <p>(diez millones novecientos treinta y dos mil novecientos sesenta y siete pesos).</p>	<p>Es de índole económica y equivale al 1% (uno por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria \$10,932,967.00 (diez millones novecientos treinta y dos mil novecientos sesenta y siete pesos), lo que da como resultado total la cantidad de \$109,329.67 (ciento nueve mil trescientos veintinueve pesos con sesenta y siete pesos).</p> <p>Reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$109,329.67 (ciento nueve mil trescientos veintinueve pesos con sesenta y siete centavos).</p>

II. Recurso de apelación

1. Demanda. Inconforme con dicha sanción, el cinco de diciembre, el Partido interpuso ante el INE la demanda del presente recurso de apelación, a fin de que fuera conocida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

2. Reencauzamiento. El dieciséis de diciembre, la Sala Superior dictó un acuerdo de reencauzamiento en el recurso de apelación SUP-RAP-336/2022, mediante el cual determinó que la competencia para conocer y resolver el recurso de apelación

corresponde a esta Sala Regional.

3. Recepción en la Sala Regional. El diecinueve siguiente, esta Sala Regional recibió el medio de impugnación; y, en esa misma fecha, la magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente identificado con la clave SCM-RAP-25/2022 y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza.

4. Radicación, requerimiento, admisión y cierre de Instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el medio de impugnación, requirió al INE la información necesaria para sustanciar y resolver el recurso de apelación, admitió la demanda y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación presentado por un partido político, a fin de controvertir una de las sanciones que se le impusieron en la resolución impugnada, específicamente con relación a la Ciudad de México; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción. Lo que tiene fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 164, 165, 166, fracción III, incisos a) y g), 173, párrafo primero y 176, fracción I.



Ley de Medios. Artículos 3, numeral 2, inciso b), 40, numeral 1 y 45, numeral 1, inciso b), fracción II.

Ley de Partidos: artículo 82, numeral 1.

Acuerdo General 1/2017, emitido por la Sala Superior que determinó, esencialmente, que los medios de impugnación contra los dictámenes y resoluciones del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la entidad federativa perteneciente a su circunscripción, si se relacionaban con los presentados por tales partidos respecto a temas vinculados al ámbito estatal.

Acuerdo del Consejo General, que estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

Acuerdo de la Sala Superior emitido el dieciséis de diciembre, en el recurso de apelación **SUP-RAP-336/2022**, en que se determinó que esta Sala Regional es competente para resolver este recurso.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 7, numeral 1, 8, numeral 1, 9, numeral 1, 40, numeral 1, inciso b) y 42, numeral 1 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a. Forma. El recurrente presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable; en ella hizo constar su nombre y el nombre y firma autógrafa de quien lo representa; identificó la

resolución que controvierte, expuso los hechos y agravios correspondientes, y ofreció pruebas.

b. Oportunidad. En el caso, la resolución impugnada fue aprobada en la sesión del Consejo General de veintinueve de noviembre; de ahí que, si la demanda se presentó el cinco de diciembre siguiente, es que se considera que fue interpuesta dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, debido a que dicho plazo transcurrió del treinta de noviembre al cinco de diciembre; sin contar los días tres y cuatro de diciembre, por haber sido sábado y domingo y considerarse inhábiles.

c. Legitimación y personería. El recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso en términos de los artículos 13, numeral 1, inciso b), fracción I y 45, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley de Medios, al tratarse de un partido político Nacional con acreditación en la Ciudad de México.

Además, quien suscribe la demanda es su representante suplente ante el Consejo General, aspecto que es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

d. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico porque controvierte una resolución que, entre otras cuestiones, lo sancionó con motivo de las irregularidades encontradas respecto de los informes anuales de ingresos y gastos que presentó, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, en la Ciudad de México, lo que refiere afecta su esfera jurídica.

e. Definitividad. El requisito está satisfecho, pues la norma electoral no prevé algún recurso o medio de impugnación que



deba ser agotado antes de acudir a esta instancia para controvertir la resolución impugnada.

En conclusión, al no existir una causa notoria de improcedencia, con fundamento en el artículo 19, numeral 1, inciso e), de la Ley de Medios, es procedente este recurso.

TERCERO. Estudio de fondo.

Como se indicó en el apartado de antecedentes, el partido acude a recurrir la resolución impugnada, específicamente en lo que hace a la conclusión **5.8-C10-PVEM-CM**, por la que se determinó que omitió realizar el registro contable de 508 (quinientas ocho) operaciones en tiempo real durante periodo normal, excediendo los tres días posteriores en que se realizaron las operaciones.

Al respecto, el Consejo General señaló que el monto involucrado de las operaciones no registradas oportunamente ascendió a \$10,932,967.00 (diez millones novecientos treinta y dos mil novecientos sesenta y siete pesos); por tanto, al realizar un análisis de la gravedad de la conducta y la graduación de la sanción, estimó que se trataba de una conducta grave ordinaria que ameritaba la sanción consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$109,329.67 (ciento nueve mil trescientos veintinueve pesos con sesenta y siete centavos), cantidad equivalente al 1% (uno por ciento) del monto involucrado de la conclusión sancionatoria.

A. Síntesis de agravios

❖ **Transgresión al principio de ley, subordinación jerárquica y legalidad**

La autoridad fiscalizadora determinó que el recurrente registró quinientos ocho (508) operaciones de manera extemporánea, excediendo el plazo legal establecido en el Reglamento, por lo que tuvo por actualizada una falta sustantiva, en términos del artículo 38, numeral 5 del Reglamento.

Asimismo, tuvo por configurado un daño directo, y efectivo a los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas; al respecto, el partido considera que ello resulta contrario de los principios de **reserva de ley, subordinación jerárquica y legalidad**.

Desde la perspectiva del recurrente, con base en las sentencias dictadas por la Sala Superior en los recursos de apelación SUP-RAP-51/2017, SUP-RAP-58/2017, SUP-RAP-62/2017 y SUP-RAP-63/2017 -en las que se estipuló que la facultad reglamentaria del INE debe estar limitada por los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica- el partido sustenta que el Reglamento solo puede pormenorizar parámetros legales, sin rebasarla o contradecirla.

Por lo que, desde su perspectiva, si la Ley Electoral no establece hipótesis normativa alguna que determine que la presentación extemporánea de los registros contables es una falta sustantiva, el Consejo General del INE no puede ir más allá de lo que dice la ley, sin que esté en posibilidad de interpretar su propia regulación y, mucho menos, imponer sanciones.



Asimismo, el recurrente afirma que, si bien es cierto los registros y la documentación soporte se presentaron de manera extemporánea, lo cierto es que -desde su óptica- no se obstaculizó en ningún momento la transparencia de los egresos ni la función fiscalizadora, porque sí se contaban con los elementos contables suficientes para saber el destino de los recursos económicos erogados.

En ese sentido el recurrente considera que, si bien es reprochable la extemporaneidad con la que registró y presentó la documentación, dicha falta no debe ser homologada con la omisión, dado que son supuestos diferentes.

❖ Transgresión a los principios de taxatividad, certeza y seguridad jurídica

El partido afirma que no tener claridad de las consecuencias jurídicas que deriven de la actualización de determinadas conductas, resultaría en dejar en estado de indefensión a los sujetos obligados.

Máxime si se considera que, respecto del ejercicio fiscal del año dos mil dieciséis, el registro extemporáneo de operaciones se sancionó mediante una amonestación pública, sin que a la fecha se haya informado a los partidos políticos el cambio de criterio (la imposición de una sanción); por lo que estima se atenta contra los principios de taxatividad, certeza y seguridad jurídica.

❖ No configuración de tipicidad e indebida fundamentación y motivación

El partido se duele de la sanción económica impuesta por la autoridad responsable, en virtud de que sostiene que la

fundamentación proporcionada resulta indebida y que la sanción impuesta carece de motivación.

En el caso concreto, alega que la autoridad fiscalizadora fue omisa en citar el contenido de la disposición normativa en la que se contempla como infracción la presentación extemporánea de registros contables.

Al respecto, reconoce que, si bien es cierto la autoridad fiscalizadora menciona que se actualiza la infracción prevista en el numeral 5, del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, también resulta acertado que la conducta reprochada no se encuentra contemplada expresamente en el capítulo I “*de los sujetos, conductas sancionables y sanciones*”, ni en la Ley Electoral; lo que, desde su perspectiva, deriva en que le sea impuesta por analogía y en su perjuicio una sanción; transgrediéndose con ello el principio de tipicidad y taxatividad.

B. Pretensión

Una vez señalados los agravios esgrimidos por el recurrente, es válido establecer que su pretensión descansa en que se modifique la sanción económica que se le impuso (reducción de la ministración del financiamiento público), para el efecto de que, como en ejercicios anteriores, solamente se le amoneste públicamente.

En ese sentido, es importante señalar que el partido no combate aspectos vinculados con la actualización de las infracciones, sino que solamente controvierte aspectos circunscritos a la sanción impuesta por la autoridad responsable.



C. Marco jurídico aplicable

Previo a abordar el estudio de los agravios, se precisará el marco jurídico aplicable que regula el proceso de fiscalización de los partidos políticos y la **obligación de reportar operaciones en tiempo real**.

Como lo ha sostenido esta Sala Regional⁴, el sistema de fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos tiene por objeto verificar que sus ingresos y gastos se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones aplicables y mediante sistemas que transparenten la fuente y origen de los recursos, así como el destino de estos.

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

En esa tesitura, de acuerdo con los artículos 190 y 191 de la Ley Electoral, se regula la labor de fiscalización de los partidos políticos a cargo del INE estableciendo que la misma se realizará por el Consejo General, en los términos y con base en los procedimientos en ella previstos, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Ley de Partidos.

En virtud de lo señalado, el Consejo General tiene entre sus atribuciones las siguientes: emitir lineamientos específicos para la fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; vigilar que el origen y aplicación de los

⁴ Véanse sentencias emitidas por esta Sala Regional en los recursos SCM-RAP-18/2017 y SCM-RAP-21/2017.

recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales; resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos; así como, en caso de incumplimiento, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

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

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

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

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

“Artículo 17.

Momento en que ocurren y se realizan las operaciones

1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 ‘Postulados básicos’.

2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.”

“Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real



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

De los citados preceptos reglamentarios se obtiene lo siguiente:

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

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

- I. Amonestación pública;
- II. Multa;
- III. Reducción del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- IV. Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, y
- V. Cancelación de su registro como partido político⁵.

Ahora bien, **las normas relacionadas con la facultad sancionadora del INE han sido motivo de interpretación** por parte del Tribunal Electoral; de ahí que, en el caso, **resulte necesario exponer dos precedentes que han desarrollado los límites y alcances de dicha facultad.**

D. Cuestión Previa

Previo al análisis de los agravios, es preciso considerar los diversos precedentes que se exponen a continuación:

- **SUP-RAP-331/2016 y acumulado**

Contexto. El catorce de septiembre de dos mil dieciséis, la Sala Superior emitió una sentencia por la que resolvió la impugnación presentada por diversos partidos políticos contra una resolución emitida por el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los **informes y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos,**

⁵ La cancelación del registro a un partido político solo impondría en los casos de graves y ante la reiteración de conductas violatorias de la Constitución y de la Ley Electoral, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.



correspondiente al proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, en el Estado de Aguascalientes.

En dicho precedente, la **premisa fundamental** se encontraba basada en que los partidos políticos recurrentes acusaron al INE de imponer sanciones que iban del 5% (cinco por ciento) al 30% (treinta por ciento) sobre el monto de las operaciones que fueron avisadas extemporáneamente, es decir, en todo momento las sanciones fueron económicas; no obstante, aumentaron de un ejercicio a otro.

Como agravios, en aquella instancia, los recurrentes expusieron lo siguiente:

- Que previo a la imposición de la sanción, se debió de hacer de conocimiento de los partidos políticos el cambio de criterio, aspecto que no les permitió desconocer los elementos a considerar para dilucidar la sanción que correspondería a cada conducta y poder prever las que resultan transgresoras de la normativa.
- Que la facultad sancionadora del INE no es arbitraria, sino que debe fundar y motivar las razones por las que imponen las consecuencias sancionatorias.
- Que solicitó que se ordenara al INE la emisión de lineamientos sancionatorios que se aplicaron en cada proceso electoral.

Ahora bien, la Sala Superior, al resolver los recursos de apelación, consideró declarar **infundados** los motivos de disenso planteados, ya que **el Consejo General tiene la facultad implícita de modificar sus criterios sancionadores**, conforme a parámetros de congruencia y racionalización; ahora bien, también indicó que dicha facultad no es irrestricta, ya que

exige la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular que se incurra, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a efecto de que no resulte injustificada, desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Por otro lado, la Sala Superior indicó que la gradualidad de las sanciones determinadas por el Consejo General fue apegadas a Derecho, dado que los distintos porcentajes del monto involucrado de las operaciones registradas extemporáneamente en que se basaron las sanciones económicas guardaron relación con los plazos que los sujetos obligados dilataron en avisar las respectivas operaciones.

Lo anterior, teniendo como premisa la posibilidad de que la autoridad pudiera realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral (a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción); además, tal aspecto se motivó a partir de que **las sanciones aplicadas en anteriores resoluciones no tuvieron una función inhibitoria** para que los partidos políticos dejaran de cometer la conducta infractora.

Finalmente, **la Sala Superior estableció que el INE no está obligado a hacer saber de manera previa a los sujetos obligados, cuáles serán los “criterios de sanción o la metodología para calificar las conductas infractoras”**, puesto que sus facultades para interpretar las normas, fiscalizar y sancionar, son aplicables en cada caso concreto; además, en el mundo fáctico, existe un abanico inagotable de formas en las que las conductas transgresoras de las normas se pueden desplegar, de manera que, la autoridad administrativa electoral está



imposibilitada materialmente (además de que no está obligada) para determinar los criterios sancionadores de conductas con anticipación a que se actualicen.

Por lo tanto, se determinó que, si bien existe una necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el INE cuenten con cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad, tal aspecto **no lo obliga a que los haga saber de manera anticipada a los partidos políticos, ni a mantenerlos indefinidamente**, pues tiene **también facultades para cambiar sus propios criterios**, expresando las razones que le lleven a ello.

- **SUP-RAP-346/2022**

Contexto. Ahora bien, en el contexto actual de emisión de criterios jurisdiccionales relacionados con la revisión anual de fiscalización ordinaria del año dos mil veintiuno, el once de enero del año en curso, la Sala Superior emitió una sentencia por la que resolvió la impugnación presentada por el PVEM, en la que impugnó una conclusión relacionada con la omisión de realizar el registro contable de operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que las realizó.

Al respecto, **la Sala Superior determinó declarar infundados e ineficaces los agravios**, al razonar que las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio, se basan en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso concreto, razón por la cual si en determinado ejercicio se impone cierta sanción (atendiendo a sus particularidades), ello no puede entenderse como un criterio vinculante que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción y menos que la autoridad

responsable deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción, pues ello sería contrario incluso a las normas legales que imponen la obligación de ponderar las circunstancias específicas de cada caso para imponer la sanción que corresponda.

Finalmente, la Sala Superior resaltó que en la resolución que se impugnó se justificaron las razones para calificar la falta como grave ordinaria, sumado a que se tomó en cuenta la capacidad económica del infractor, la conducta infractora cometida y los bienes jurídicos vulnerados.

Además, en la sentencia se señaló que el partido dejó de controvertir de manera eficaz las consideraciones que tomó en cuenta la responsable para imponer la sanción en el caso concreto impugnado.

Una vez señalado el marco jurídico aplicable y los precedentes emitidos por el Tribunal Electoral, lo conducente es analizar y calificar los agravios esgrimidos por el recurrente.

E. Análisis de los agravios

En principio debe precisarse que, en su demanda, el recurrente controvierte de manera específica la conclusión sancionatoria **5.8-C10-PVEM-CM**, esto únicamente en cuanto a la sanción impuesta, sin que dirija agravio alguno tendente a controvertir la actualización de la falta atribuida consistente en la vulneración a lo previsto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, al omitir realizar el registro contable de 508 (quinientos ocho) operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación.



En ese sentido, **los agravios se enfocan en cuestionar la sanción impuesta**, al considerar que es indebida por novedosa.

Caso concreto

Son **infundados e inoperantes** los argumentos del recurrente, debido a que, para determinar la sanción impuesta al partido, la autoridad responsable valoró las circunstancias particulares del caso.

Para desarrollar lo anterior, conviene señalar los aspectos que la autoridad responsable tomó en cuenta en porción de la resolución ahora impugnada.

En el considerando identificado con el número 16.1, de la resolución impugnada, **el Consejo General estableció las razones por las que las omisiones de reportar operaciones en tiempo real debían sancionarse con una reducción en la ministración mensual** que corresponda al partido infractor.

Al respecto, la autoridad responsable **justificó la sanción señalando que la amonestación pública que se imponía en ejercicios pasados no cumplía con el efecto inhibitorio o disuasorio de la falta**.

Ahora bien, como se ha señalado, los planteamientos formulados por el partido aluden, en esencia, a una falta de motivación⁶ ocasionada por el **cambio de criterio sancionador** realizado por el INE -al respecto, aspectos similares a los manifestados por el recurrente han motivado pronunciamientos por parte de la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-331/2016 y acumulado, así como en el SUP-RAP-346/2022-; sin embargo, en su demanda,

⁶ Argumento expuesto por el recurrente en la página 12 de su demanda del recurso de apelación.

el PVEM no establece argumentos o motivos de disenso dirigidos a combatir las justificaciones expuestas por la autoridad responsable para transitar de la amonestación pública a la reducción de financiamiento público, ni la manera en que realizó el cálculo del monto de la sanción económica impuesta.

Ahora bien, como se señaló en el apartado de marco jurídico aplicable, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, indica que **el registro de operaciones realizado fuera del plazo de tres días posteriores a su realización será considerado como una falta sustantiva** y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General.

A su vez, del artículo 456, primer párrafo, inciso a), de la Ley Electoral, indica, entre diversas sanciones, la relacionada con la **reducción del financiamiento público** que les corresponda a los partidos políticos que incumplan con sus obligaciones fiscales; de ahí que **la sanción impuesta sí encuentra asidero jurídico**, puesto que, como se indica, sin prejuzgar sobre la sanción impuesta, se considera que **la consecuencia determinada por el Consejo General sí se encuentra regulada en la Ley**.

De ahí lo **infundado** del motivo de agravio por virtud del cual el PVEM estima que se vulneró en su perjuicio el principio de legalidad; porque, contrario a lo que pretende, la sanción impuesta se encuentra prevista dentro de un catálogo claramente dispuesto en la normativa legal electoral.

Aunado a que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas, como es el caso, se encuentra apegada a las



normas constitucionales y a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, como más adelante se explicará.

Ahora bien, en el caso concreto, una vez que el Consejo General tuvo por acreditada la infracción, procedió a calificar la falta e individualizar la sanción, en los términos siguientes:

- Señaló que el tipo de infracción consistió en una **omisión** de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación.
- Respecto a las circunstancias de modo tiempo y lugar expuso:
 - **Modo:** Destacó que el instituto político incurrió en la omisión de realizar el registro contable de 508 (quinientas ocho) operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$10,932,967.00 (diez millones novecientos treinta y dos mil novecientos sesenta y siete pesos).
 - **Tiempo:** Estableció que la irregularidad atribuida, surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno.
 - **Lugar:** Indicó que se cometió en la Ciudad de México.
- Estableció que, respecto de la conducta, **existió culpa** en el obrar, debido que no había en el expediente elemento probatorio con el cual pudiese deducirse una intención de cometerla.

- Preciso que dadas las normas transgredidas se actualizó una **falta sustantiva** que presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro; ello ya que las omisiones de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real **vulneró sustancialmente el principio de legalidad, transparencia y certeza** en la rendición cuentas.
- Estableció que el **bien jurídico tutelado** por la normativa infringida era la **legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas**, a través del registro en tiempo real realizado por el sujeto obligado en el manejo de sus recursos.
- Se destacó que la irregularidad acreditada se tradujo en una **falta de resultado** que ocasionó un **daño directo y real** bien jurídico tutelado.
- Sostuvo que la falta cometida fue de carácter **SUSTANTIVA O DE FONDO**, al haberse vulnerado el bien jurídico tutelado, con lo que **se transgredió el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización**.
- Indicó que el sujeto obligado no era reincidente.
- Concluyó que, con base en lo anterior, la falta fue **GRAVE ORDINARIA**.

Una vez que calificó la conducta, analizó las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la infracción, la autoridad responsable consideró que lo conducente era **imponer la sanción prevista en la fracción III, del inciso a), numeral 1, del artículo 456 de la Ley Electoral,**



consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponda para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes.

De esa manera precisó que la sanción económica a imponer consistiría en la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$109,329.67 (ciento nueve mil trescientos veintinueve pesos con sesenta y siete centavos), cantidad equivalente al 1% (uno por ciento) sobre el monto involucrado.

Finalmente, estimó que la sanción impuesta atendía a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley Electoral, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese tenor, esta Sala Regional considera que **la autoridad responsable tomó en cuenta diversos factores** a fin de que la graduación de esta y el monto económico por el que se le sancionó se determinaran a partir de los factores específicos que se circunscribían a la transgresión cometida.

Además, cabe mencionar que, a pesar de que en las normas no se establezcan las sanciones específicas que deben ser impuestas a los sujetos obligados que cometan una determinada acción u omisión infractora, **de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia**, se desprende -a fin de dotar de funcionalidad en la aplicación al sistema y darle plena vigencia a los mandatos de optimización

contenidos la Constitución- **el Consejo General tiene la facultad implícita de llevar a cabo esa tasación.**

Por lo que resulta válido considerar que la imposición de **la sanción al recurrente no generó un daño desproporcionado** a sus derechos y finanzas que se traduzca en una imposibilidad para llevar a cabo sus derechos y obligaciones como partido político, sumado a que el recurrente no indica en su demanda aspectos que demuestren tal aspecto.

De ahí que, como se adelantó, el agravio por virtud del cual el Partido pretende que esta autoridad jurisdiccional federal considere que se vulneró en su perjuicio los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica y legalidad son **infundados**, porque que **la sanción** que la autoridad responsable impuso al recurrente **se basó en la valoración de las circunstancias particulares del caso, sumado a que la determinación de las sanciones que el Consejo General impone encuentra asidero en las propias facultades con las cuenta**⁷.

Además, **no asiste razón** al PVEM porque el Reglamento de Fiscalización es un ordenamiento válido para determinar el incumplimiento de obligaciones en materia de rendición de cuentas, al ser el ordenamiento que instrumenta y da operatividad al sistema.

En efecto, **la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales debe apegarse a las normas constitucionales y a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.**

⁷ En semejantes términos se consideró por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-346/2022.



Lo anterior, porque, de conformidad con el principio de jerarquía normativa, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; esto decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan.

Por tanto, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

En ese contexto, es importante resaltar que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior⁸ que el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que la ley regula, tampoco extenderse a supuestos distintos, y menos contradecirla, sino que, exclusivamente, debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Ahora bien, la autonomía normativa del INE encuentra sustento en el artículo 44 de la Ley Electoral que establece las atribuciones del órgano administrativo nacional electoral, entre las cuales se destaca, expresamente, el emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización.

Sobre dicho aspecto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que la facultad reglamentaria del INE se despliega con

⁸ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Y la Jurisprudencia 1/2000 de la Sala Superior, de rubro y texto: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general⁹.

En ese sentido, es evidente que, para determinar el incumplimiento de obligaciones en materia de rendición de cuentas, **el Reglamento de Fiscalización es una herramienta normativa que instrumenta y da operatividad a las reglas y principios relativos a la rendición de cuentas claras, objetivas, transparentes y completas a que se encuentran obligados los partidos políticos y las candidaturas en términos de ley**¹⁰.

Bajo esa premisa, es de destacarse que la Ley Electoral y la Ley de Partidos son las leyes que determinan el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta en cuanto al deber de rendición de cuentas.

Mientras que, el Reglamento de Fiscalización se enfoca, por consecuencia, al cómo de esos propios supuestos jurídicos.

Esto es, **el referido Reglamento únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley,**

⁹ La Sala Superior al resolver el SUP-RAP-439/2021 y acumulados consideró, en lo que interesa, que: “...El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral, cuenta, entre otras atribuciones, con la de aprobar y expedir los reglamentos y lineamientos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución y en las leyes aplicables.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la misma, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.”

¹⁰ Sirve de apoyo lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-623/2017 y acumulados, en el que analizó el Acuerdo del Consejo General del INE por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.



detallando las hipótesis normativas legales para su aplicación, sin contener nuevas o mayores limitantes a las ya previstas, tampoco contradiciéndolas, sino que se concreta a indicar los medios para cumplirla.

Por su parte, la Ley Electoral contiene las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización del INE y de la Unidad Técnica, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

En tanto que en la Ley de Partidos se establecen, entre otras cuestiones, la distribución de competencias en materia de partidos políticos, sus derechos y obligaciones, el financiamiento que reciben, su régimen financiero y la fiscalización.

De ahí que sea posible concluir que el Reglamento de Fiscalización no es el marco jurídico del que se parte para perfilar infracciones o ilícitos, sino que **los deberes y obligaciones en la materia se contienen en ley**, y dicho ordenamiento solamente la complementa, sin crear nuevos tipos administrativos o infracciones.

Por lo que, **no es el Reglamento de Fiscalización el marco jurídico del que se parta para perfilar infracciones o ilícitos, sino que los deberes y obligaciones en la materia se contienen en ley**, y éste sólo la complementa, sin crear nuevos tipos administrativos o infracciones.

Sin que lo anterior encuentre oposición a la afirmación del recurrente, por virtud de la cual reitera que la Sala Superior *ha estipulado que la facultad reglamentaria del INE debe estar limitada por los principios de reserva de ley y subordinación*

jerárquica; por lo que el Reglamento solo puede pormenorizar parámetros legales, sin rebasarla o contradecirla.

Además, debe destacarse que, en el caso concreto, el PVEM no señala argumentos que hagan referencia a que algún artículo del Reglamento de Fiscalización regule aspectos que van más allá de lo previsto en la ley, a fin de que esta Sala Regional pudiera emprender el estudio atinente para verificar si la autoridad excedió el ejercicio de la facultad reglamentaria.

En tal virtud, dado que el referido Reglamento únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos por la ley, detallando las hipótesis normativas legales para su aplicación, sin contener nuevas o mayores limitantes a las ya previstas, se considera **infundado** el agravio por virtud del cual el recurrente pretende que esta autoridad jurisdiccional considere que el Consejo General del INE fue más allá de sus atribuciones al imponerle una sanción por haber sido omiso en registrar operaciones en tiempo real.

Porque contrario a ello, tal y como ya se justificó, la imposición de la sanción encuentra sustento en que **el Consejo General estableció las razones y fundamentos jurídicos** por los que las omisiones de reportar operaciones en tiempo real debían sancionarse con una reducción en la ministración mensual; quedando justificado que la sanción de amonestación pública que se impuso en ejercicios pasados no cumplía con el efecto inhibitorio o disuasorio de la falta.

De ahí que **no asista razón** al apelante cuando alega transgresión al principio de ley, subordinación jerárquica y legalidad.



Por otro lado, en la última parte de este agravio que se estudia, el recurrente pretende sostener que, con el registro extemporáneo y entrega de documentación soporte, *no se obstaculizó la transparencia de los egresos ni la función fiscalizadora porque sí se contaban con los elementos contables suficientes para saber el destino de los recursos erogados.*

Al respecto, esta Sala Regional considera **infundado** el motivo de disenso porque, contrario a lo afirmado, sí se actualizó un incumplimiento a las normas de la materia porque ha quedado acreditado y reconocido que el PVEM omitió realizar el registro contable de 508 (quinientas ocho) operaciones en tiempo real, lo cual impidió garantizar, de forma oportuna, las actividades para verificar el origen y uso de los recursos.

Lo anterior así porque la autoridad fiscalizadora estuvo sujeta al momento en que el partido político decidió registrarlas; ello a pesar de que hay una obligación legal expresa y una sanción como consecuencia de su incumplimiento, las cuales son del conocimiento del propio partido.

Por lo que **la omisión reprochable consistió en el registro contable en tiempo real de las operaciones** -excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación-, sin que se homologue dicho actuar a una omisión total de reporte.

Por tanto, al haber sido omiso el PVEM de realizar los registros en tiempo real, provocó que la autoridad fiscalizadora se viera imposibilitada de verificar -de manera oportuna y de forma integral- el origen, manejo y destino de los recursos; ocasionando la obstaculización en la rendición de cuentas, transparencia en la fuente y origen de los recursos, así como la verificación de los movimientos -financieros- efectuados por los entes políticos.

En ese sentido, contrario a lo pretendido por el partido, la omisión en la que incurrió vulneró la hipótesis prevista en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, normas de trascendencia para la tutela de los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Con base en las consideraciones expuestas, resulta **infundado** el agravio analizado.

En otro motivo de agravio el PVEM afirma que *no tener claridad de las consecuencias jurídicas que deriven de la actualización de determinadas conductas, resultaría en dejar en estado de indefensión a los sujetos obligados.*

Asimismo, argumenta que en el año dos mil dieciséis el registro extemporáneo de operaciones se sancionó mediante una amonestación pública, sin que a la fecha se le haya informado el cambio de criterio, por lo que estima se atenta contra los principios de taxatividad, certeza y seguridad jurídica.

El agravio es **infundado**, como enseguida se explica.

El Consejo General, como órgano autónomo con facultades constitucionales y legales para ejercer la función fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos y, en su caso, sancionarlos, **no está obligado a hacer saber, de manera previa a los sujetos obligados, cuáles serán los criterios de sanción respecto de determinadas conductas**, como pretende el recurrente.

Ello es así, porque el INE, en el ejercicio de la facultad sancionadora y de fiscalización con las que cuenta, tiene facultades para interpretar las normas que aplica **en cada caso concreto**; asimismo, si bien se exige que el instituto tenga cierta



regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad, es posible que, con la debida motivación, modifique sus criterios, **sin que se encuentre obligado a hacer sabedores de forma anticipada de tal aspecto a los institutos políticos.**

Además, el hecho de el INE tenga la facultad de modificar sus criterios no implica que los partidos políticos sancionados se encuentren en un estado de indefensión, puesto que, como ocurrió en el caso, los institutos políticos cuentan con el derecho de promover los medios de impugnación previstos legalmente para que su queja sea conocida ante los tribunales competentes.

De esa manera, la constitucionalidad y la legalidad está garantizada para los sujetos obligados en materia electoral, pues si el INE emite algún acto que vulnere tales principios, ello puede ser reparado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pero de ahí no deriva, como se dijo, que el Instituto esté obligado a comunicar anticipadamente a los obligados cuáles serán los criterios de interpretación de las normas que aplicará, ni la metodología para calificar cada una de las conductas infractoras.

De ahí que no resulte dable considerar que la sanción impuesta al recurrente, establecida en la resolución impugnada, se haga aplicable hasta la revisión de informes del ejercicio anual de dos mil veintitrés, ni tampoco la necesidad de que la Comisión de Fiscalización del INE emita un acuerdo en donde señale los criterios de modificación de sanciones previo a su imposición, puesto que las normas que se encuentran vigentes desde el periodo fiscalizado resultan plenamente aplicables, sin que en la especie se actualice vulneración alguna a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Además, se considera que **tampoco asiste razón** al recurrente cuando alega que la responsable debió informar previamente el supuesto cambio de criterio de interpretación para la imposición de una sanción económica y no la amonestación pública.

Ello, porque el recurrente hace depender el planteamiento a partir de la premisa de que la sanción de amonestación constituye una sanción tasada a la infracción del reporte de operaciones extemporáneo, cuando ello sería ilegal, porque la sanción debe ser proporcional a la conducta infractora y las circunstancias particulares que la rodean¹¹.

Ello, porque las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a cada partido político con motivo de diversos ejercicios dependen de valoración de los factores que se presenten en cada caso, razón por la cual no pueden entenderse como criterios fijos e inamovibles.

Asimismo, importa tener presente, como ya se consideró, la autoridad electoral puede válidamente imponer una de las sanciones establecidas en la norma -artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral- pues establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones.

Lo anterior, sobre la base de que la autoridad administrativa goza de discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, siendo indispensable que funde y motive las

¹¹ En similares términos, en la parte conducente, esta Sala Regional resolvió los recursos de apelación identificados con las claves SCM-RAP-28/2022 y SCM-RAP-20/2022.



razones que la orientan para graduarla e imponerla, como en el caso ocurrió.

La finalidad de optar por alguna sanción de las previstas en dicha norma -artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley Electoral-, atiende a la lógica y finalidad que tiene la aplicación de sanciones, que es disuadir a los sujetos obligados de incurrir nuevamente en la comisión de infracciones y, a la par, generar conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Por tanto, si en ejercicios anteriores, la autoridad responsable optó por una amonestación pública por la comisión de las irregularidades, como en la que en el caso se actualizó, ello atendió a que, en su oportunidad, se consideró óptima para perseguir esos fines.

Sin embargo, como se adelantó, ello no impone el deber de sostener el mismo criterio de interpretación de manera indefinida, pues basta que se señale de manera fundada y motivada, en cada caso, como ocurrió, por qué elige alguna de las hipótesis contenidas en el citado artículo para sancionar proporcionalmente las irregularidades, sin que las consideraciones expuestas por la responsable para justificar su decisión sean controvertidas frontalmente.

De ahí que **no asista razón** al recurrente cuando sostiene vulneración en su perjuicio a los principios de taxatividad, certeza y seguridad jurídica; pues, como se demostró, la autoridad electoral expuso las razones que la llevaron a adoptar otro criterio para imponer la sanción por registrar extemporáneamente operaciones en tiempo real, lo cual está previsto en la normatividad.

Además, cuando el recurrente señala que durante la sesión del Consejo General en la que se aprobó la resolución que controvierte, una consejera integrante de dicho órgano colegiado expuso su criterio en torno a la modificación de las sanciones, por haber sido omiso en realizar el registro contable de operaciones en tiempo real, en relación con años anteriores.

El motivo de disenso es **inoperante**, puesto que las intervenciones y argumentos que las y los Consejeros integrantes del Consejo General no resultan vinculantes respecto de las decisiones que se adoptan por el órgano colegiado en la resoluciones como la impugnada.

En ese tenor, no es dable establecer que las manifestaciones efectuadas por una persona consejera electoral revelen que una decisión mayoritaria del Consejo General se encuentre viciada o desapegada a derecho.

Además, de atenderse el agravio del recurrente relativa a estudiar manifestaciones desplegadas por personas consejeras electorales disidentes, implicaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente, carentes a la materia controversial¹².

De ahí que no sea posible que el recurrente pretenda hacer valer como propios los argumentos de la consejera para que sean tomados en cuenta por este órgano jurisdiccional.

¹² Sirven como criterios orientativos la jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal **23/2016**, de rubro: **VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS**; así como la tesis de Jurisprudencia de Tribunales Colegiados de Circuito número **XV.1o.J/14**, denominada: **SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DICTADAS POR MAYORÍA. EL VOTO PARTICULAR NO PUEDE INVOCARSE COMO FUNDAMENTO DE LOS AGRAVIOS AL RECURRIRLAS.**



En tal virtud, **no asiste razón** al PVEM cuando invoca vulneración a los principios de taxatividad, certeza y seguridad jurídica, dado que no existe obligación por parte de la autoridad responsable de hacer del conocimiento anticipadamente los criterios de sanción -respecto de determinadas conductas-; aunado al hecho de que la misma se encuentra debidamente justificada porque se basó en la valoración de las circunstancias particulares del caso concreto.

Finalmente, el PVEM endereza un motivo de agravio por virtud del cual sostiene que se le impuso por *analogía* y en su perjuicio una sanción, transgrediéndose con ello el principio de tipicidad, incurriendo la autoridad responsable en una indebida fundamentación y motivación.

Contrario a lo manifestado por el recurrente, en el caso concreto, la autoridad responsable no vulneró el **principio de tipicidad**, aunado a que la conducta objeto sanción sí tiene sustento legal.

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

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

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

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

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

Respecto del **principio de tipicidad**, en materia penal se expresa con el aforismo “*nullum crimen sine lege, nullum poena sine praevia lege*”¹³, y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las sanciones previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas por analogía o por mayoría de razón, respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

Sin embargo, el **principio de tipicidad** en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez, debido a la cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones

¹³ Que puede traducirse a la idea de “*ningún delito, ninguna pena sin ley previa*”.



a cargo de los sujetos de derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del derecho público¹⁴.

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

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

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

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

¹⁴ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver, entre otros, los recursos de apelación SUP-RAP-133/2021 y acumulados y SUP-RAP-210/2017.

una sanción, y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a las personas infractoras¹⁵.

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

Además, tal y como ya se expuso al inició de la presente ejecutoria, en esencia, el planteamiento formulado por el partido alude a una falta de motivación del cambio de criterio sancionador realizado por el INE¹⁶; sin embargo, en su demanda el PVEM no establece argumentos o motivos de disenso dirigidos a combatir las justificaciones expuestas por la autoridad responsable para transitar de la amonestación pública a la reducción de financiamiento público, ni la manera en que realizó el cálculo del monto de la sanción económica impuesta.

Siendo que, como ya se señaló en el apartado de marco jurídico aplicable, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, dispone que el registro de operaciones realizado

¹⁵ Véase la jurisprudencia 7/2005 de la Sala Superior, de rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral, páginas 276 a 278.

¹⁶ Aspectos similares a los manifestados por el recurrente han motivado pronunciamientos por parte de la Sala Superior en las sentencias SUP-RAP-331/2016 y acumulado, y SUP-RAP-346/2022.



fuera del plazo de tres días posteriores a su realización será considerado como una falta sustantiva y sancionada.

Mientras que, por su parte, el artículo 456, primer párrafo, inciso a), de la Ley Electoral dispone como sanción, entre otras, la relacionada con la reducción del financiamiento público a los partidos políticos que incumplan con sus obligaciones fiscales, de ahí que la sanción impuesta sí fundamento legal.

Además, una vez que el Consejo General tuvo por acreditada la infracción, procedió a calificar la falta e individualizar la sanción, aspecto cuya motivación se centró en señalar lo siguiente:

i. El tipo de infracción -omisión-; ii. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar; iii. Estableció que la conducta fue culposa; iv. Se trató de una falta sustantiva que presentó un daño directo a los bienes jurídicos tutelados, vulnerando sustancialmente los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición cuentas, y v. Traduciéndose en una falta de resultado, de carácter sustantiva o de fondo, transgrediéndose el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

En ese sentido, al no haberse transgredido en perjuicio del partido el principio de tipicidad y al encontrar fundamento legal y justificación la sanción impuesta al PVEM, resultando **infundados** e **inoperantes** los agravios, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de controversia, la resolución impugnada.

Notificar; personalmente al recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable; y, **por estrados**, a las demás personas interesadas.

Además, **infórmese** vía correo electrónico a la Sala Superior, en términos del punto de acuerdo segundo inciso d) de su acuerdo general 1/2017.

En su caso, devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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