



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SG-RAP-47/2021

RECURRENTE: PARTIDO DEL
TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JORGE SÁNCHEZ
MORALES

SECRETARIO: LUIS RAÚL LÓPEZ
GARCÍA

Guadalajara, Jalisco, a diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver sobre los autos del recurso de apelación promovido por Pedro Vázquez González, en representación del Partido del Trabajo (PT), a fin de impugnar el dictamen consolidado INE/CG1355/2021 y la resolución INE/CG1357/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), que sancionó al ahora recurrente, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Jalisco.

1. Antecedentes.

De las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos correspondientes al año en curso, salvo mención en contrario:

1.1. Actos impugnados. El once de julio, en la décima sexta sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización se aprobó el dictamen consolidado INE/CG1355/2021, respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Jalisco.

Por otra parte, el veintidós de julio, en sesión extraordinaria, el Consejo General del INE aprobó el proyecto de resolución INE/CG1357/2021 relativa al citado dictamen consolidado.

1.2. Recurso de apelación. Inconforme con lo anterior, el veintiséis de julio, el partido impugnante interpuso el presente recurso ante el INE, a fin de controvertir tales actos ante la responsable.

1.3. Cuaderno de antecedentes 176/2021. Mediante acuerdo de treinta y uno de julio, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó remitir a este ente colegiado el asunto, para realizar el trámite respectivo.

1.4. Recepción. El tres de agosto, se recibieron las constancias de mérito en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional.



1.5. Registro y turno. Por acuerdo de misma fecha, el Magistrado Presidente registró el medio de impugnación con la clave SG-RAP-47/2021 y lo turnó a la ponencia a su cargo para su sustanciación.

1.6. Radicación. Mediante proveído de cinco de agosto, el Magistrado Instructor determinó radicar el recurso de apelación en la ponencia a su cargo.

1.7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se requirió y admitió el medio de impugnación en estudio y, al no existir trámite o diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, quedando el sumario en estado de resolución.

2. Considerando.

2.1. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso de apelación.¹

Lo anterior, por tratarse de un medio de impugnación presentado por un partido político nacional, a fin de

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, párrafos primero y segundo, 94, párrafos primero y quinto, así como 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 176, fracción I y 180. Fracciones II y XV. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b), 40, párrafo 1 inciso b), 42 y 44, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además de los puntos primero y segundo del acuerdo INE/CG329/2017, aprobado el veinte de julio de dos mil diecinueve por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa cabecera de éstas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete; así como el acuerdo emitido en el citado Cuaderno de Antecedentes de la Sala Superior.

impugnar la resolución y el dictamen consolidado aprobados por del Consejo General del INE, respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Jalisco, lugar donde esta autoridad ejerce sus atribuciones.

2.2. Procedencia.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia del presente juicio, previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 18, párrafo 2, inciso a), 40, 42, 44 y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), como a continuación se detalla.

2.2.1. Forma. El recurso de apelación se interpuso ante la autoridad responsable y a su vez, en el escrito consta el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de quien ostenta su representación, expone los hechos y agravios que estimó pertinentes y finalmente, se hace el ofrecimiento de pruebas.

2.2.2. Oportunidad. El escrito inicial se interpuso dentro del plazo de cuatro días a que se refiere la Ley de Medios, pues la resolución impugnada se aprobó el veintidós de julio pasado y el recurso fue recibido por la autoridad responsable el veintiséis siguiente, por tanto, resulta evidente que se interpuso en tiempo.



2.2.3. Legitimación y personería. El medio de impugnación es promovido por parte legítima al haber sido incoado por un partido político nacional como lo es el PT. Asimismo, la personería de quien promueve en su nombre se encuentra acreditada en autos, al estar su carácter reconocido en diversos documentos remitidos por la autoridad responsable sin que exista manifestación expresa de lo contrario.

2.2.4. Interés jurídico. El promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de apelación, pues mediante el acto combatido se afectó la esfera jurídica del PT, al ser sancionado por el Consejo General del INE por las irregularidades de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Jalisco.

2.2.5. Definitividad y firmeza. Por lo que concierne al requisito de definitividad y firmeza, se tiene por satisfecho, ya que en la legislación electoral federal no se contempla la procedencia de algún diverso medio de defensa que se pueda hacer valer en contra de los actos impugnados, para conseguir modificarlos o revocarlos.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que se resuelve, y que, en la especie, no se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en la ley adjetiva federal de la materia, lo conducente es estudiar

los conceptos de agravio expresados en el recurso de apelación.

2.3. Estudio de fondo.

El estudio de los agravios se hará en el orden propuesto por el partido impugnante, además que los argumentos que componen cada agravio serán analizados por esta Sala Regional en conjunto o separado, según el caso. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de la Sala Superior, de rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.²

El apelante, en síntesis, señala que le causan agravio los actos impugnados respecto a las conclusiones siguientes:

a) 4_C6_JL El sujeto obligado omitió comprobar los gastos para la realización de eventos públicos, por concepto 4 automóviles, 5 motocicletas, 500 alimentos, 5 cámaras digitales, 9 cantantes y grupos musicales, 1 dron, 25 equipos de sonido, 1 inmueble, 2 escenarios y 666 sillas valuados en \$104,379.33.

b) 4_C10_JL El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, durante el segundo periodo de corrección, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$304,723.55.

² Compilación 1997-2013. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 125 y 147.



Lo anterior, ya que el PT en ningún momento tuvo intención de manera deliberada de incumplir la normativa electoral en materia de fiscalización y el Reglamento de Fiscalización.

Además, que por motivo de la pandemia del Covid-19, no fue materialmente posible realizar los registros de los gastos con oportunidad.

El PT estima que las sanciones impuestas resultan injustas, ilegales, excesivas y desproporcionadas, con base en los artículos 1º y 22 de la Constitución Federal, el numeral 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y diversos criterios sustentados por este Tribunal Electoral.

Ello, pues la responsable omitió valorar debidamente y tener en cuenta las circunstancias atenuantes, al reconocer que hay una ausencia de dolo y que nunca se acreditó una conducta reincidente; así como incorporar los elementos lógico-jurídicos por los cuales a su juicio la determinación de la sanción resultaba idónea y no una distinta, al establecerse máximos y mínimos en esta.

De igual forma, señala que la resolución carece de exhaustividad, certeza y seguridad jurídica, pues la responsable estaba obligada a indagar y verificar la certeza de los hechos, requiriendo la información que fuera útil y que le permitieran una adecuada defensa.

- **Respuesta.**

A juicio de esta Sala Regional resultan **infundados** los agravios hechos valer por el PT y deberán confirmarse el dictamen y resolución impugnados, por las razones siguientes:

Conforme a los artículos 35, numeral 1 y 37 del Reglamento de Fiscalización, el INE implementó un sistema de contabilidad en línea, que es un medio informático que cuenta con mecanismos seguros, a través de los cuales los partidos realizan en línea los registros contables y por el cual el citado instituto puede tener acceso irrestricto como parte de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

Asimismo, señala que los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, deben registrar sus operaciones, a través del sistema de contabilidad en línea.

De igual forma, las correcciones y aclaraciones que realicen los sujetos obligados, derivadas de la revisión de la autoridad contenidas en el oficio de errores y omisiones y el informe de resultados de este deben ser invariablemente capturadas a través de ese Sistema, sin que en ningún caso se acepte información por escrito o en medio magnético, a excepción de aquella documentación expresamente establecida en el Reglamento de Fiscalización.



En ese sentido, es claro que el hecho de que actualmente se desarrolle una pandemia, no justifica las omisiones del PT de comprobar los gastos para la realización de eventos públicos y el registro contable de sus operaciones en tiempo real, ya que estuvo en aptitud de realizarlo mediante el sistema de contabilidad en línea, a fin de cumplir sus obligaciones fiscales.

Por otra parte, de la lectura de la resolución combatida se advierte que el Consejo General del INE, en la individualización de las conclusiones 4_C6_JL y 4_C10_JL estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como de gravedad ordinaria, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Que respecto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las conclusiones objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de las faltas de carácter sustantivo, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de revisión del informe de campaña correspondiente al proceso electoral correspondiente.
- Que el sujeto obligado no era reincidente.
- Que el monto involucrado en las conclusiones sancionatorias asciende a \$104,379.33 y \$304,723.55, respectivamente.
- Que hay singularidad en la conducta en cada caso cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez calificadas las faltas, analizadas las circunstancias en que fueron cometidas, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se estableció una sanción al sujeto obligado de índole económica, equivalentes al 100% y al 15% del monto involucrado, respectivamente, prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), consistente en una reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar de la conclusión sancionatoria 4_C6_JL, la cantidad de \$104,379.33 y de la conclusión sancionatoria 4_C10_JL el monto de \$45,708.53.



Al respecto, el artículo 22 de la Constitución Federal, en lo relativo a las penas indica que, para imponer una pena debe existir proporcionalidad entre el delito que se sancione y el bien jurídico afectado.

Si bien dicho precepto se refiere a delitos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la prohibición de imponer multas excesivas no puede restringirse al ámbito penal, sino que debe hacerse una interpretación extensiva para deducir que si prohíbe la "*multa excesiva*" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos,³ como es el caso.

En relación con su concepto, el mismo órgano jurisdiccional ha establecido que se está ante una multa excesiva:⁴

- Cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito;
- Cuando se propasa, es decir, que va más adelante de lo lícito y lo razonable; y

³ Tesis P./J. 7/95. "**MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL**". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo II, Julio de 1995, p. 18.

⁴ Tesis P./J. 9/95. "**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo II, Julio de 1995, p. 5.

Por tal razón, la autoridad sancionadora debe atender a la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor, y la reincidencia, en su caso, en la comisión de la infracción.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22 ya citado, que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

Para dar vigencia a lo anterior, se reconoce implícitamente una facultad a la autoridad sancionadora para adecuar la sanción a cada caso, previa consideración de los aspectos que fueron señalados.

Dicha facultad no implica un ejercicio arbitrario o caprichoso, al existir parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo del ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 Constitucional.

El artículo 456 de la LGIPE establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se



prevén en el artículo 443 de la misma ley, así como en el resto de las disposiciones normativas en la materia, como lo es la Ley General de Partidos Políticos.⁵

Por cuanto hace a la individualización de las sanciones, el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE establece que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el cumplimiento; y,
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De todo esto, se advierte que al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa –de manera enunciativa– de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades del

⁵ Según el artículo 6 de la Ley de Partidos, en todo lo no previsto por la misma, se estará a lo dispuesto por la LEGIPE.

caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el citado mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto las contenidas en la propia LGIPE, como con los principios constitucionales en la materia–.

Lo que permite sostener la conclusión de que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.⁶

En el particular, el actor refiere que la autoridad responsable reconoció que no existió dolo ni reincidencia en las conductas reprochadas, por lo que omitió valorar debidamente dichas atenuantes, lo que a

⁶ Similar criterio se adoptó al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-760/2017 y SUP-RAP-21/2019.



su juicio conllevaba a considerar como faltas formales las acreditadas.

En efecto, mediante oficio INE/UTF/DA/20894/202, se requirió al PT justificará diversos gastos que no fueron reportados en los informes, obtenidos de la evidencia de las visitas de verificación a eventos públicos, de lo cual el partido, mediante escrito de dieciséis de mayo pasado indicó que estaba recabando la información solicitada y, que ello, se vería reflejado en el segundo periodo.

Por otra parte, también se observó al partido por registros contables extemporáneos, que excedieron los tres días posteriores a aquél en que se realizó la operación, sin que emitiera respuesta alguna.

De ahí que, tales observaciones se tuvieran por no atendidas, ante la omisión del partido de solventar estas.

Al respecto, se advierte que el Consejo General sí analizó las particularidades de las conductas sancionadas, al estudiar cada uno de los elementos que se han enlistado, no obstante, estimó que las faltas eran de carácter sustantivo.

Así, contrario a lo que argumenta el recurrente, la autoridad administrativa sí consideró las circunstancias de cada una de las conclusiones impugnadas, al momento de imponer la sanción.

Ello, aunado a que, tomó en consideración la capacidad económica del infractor y el resto de los

elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, sin que estén frontalmente controvertidos.

De ahí que, respecto del hecho de que no se haya acreditado en la resolución el dolo y reincidencia en las conductas, como lo alega el recurrente, debe decirse que parte de la premisa inexacta de que tales elementos constituyen atenuantes que deben considerarse al momento de cuantificar la sanción.

Como ya se ha sostenido por la Sala Superior,⁷ la razón es que los dos elementos referidos constituyen agravantes que deben analizarse al momento de cuantificar la sanción y no como aspectos esenciales para la configuración y calificación de la falta, y mucho menos para la individualización de la sanción.

Por ello, la acreditación de dolo y reincidencia, eventualmente pueden generar una sanción más severa en caso de actualizarse; sin embargo, su ausencia no implica que la falta acreditada sea de menor grado y, mucho menos, que la sanción por la irregularidad debe disminuirse.

Dicho lo anterior, puede concluirse que el Consejo General sí tomó en cuenta los elementos en torno a las conductas sancionadas y motivó su determinación de imponer las sanciones al partido recurrente, tales como las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la trascendencia de las normas transgredidas o los bienes

⁷ Criterio sostenido en el SUP-RAP-256/2018 y el SUP-RAP-21/2019.



jurídicos tutelados, cumpliendo con ello la obligación de motivar y fundamentar su facultad de imponer sanciones.

En similares términos se pronunció la Sala Superior de este Tribunal al resolver el expediente SUP-RAP-149/2019 y esta Sala Regional al resolver los expedientes SG-RAP-66/2019 y SG-RAP-12/2021.

De igual manera, esta Sala Regional considera que, en el caso, no se puede establecer una sanción mínima a las conclusiones sancionatorias, pues se trataron de violaciones sustanciales, por tanto, las facultades de las autoridades administrativas fiscalizadoras deben ser mucho más estrictas, a fin de disuadir a los sujetos obligados en continuar realizando estas, así como resultan proporcionales pues equivalen al 100% y al 15% del monto involucrado, sin que excedan el posible beneficio económico de la conducta sancionada.

Asimismo, tampoco se desprende la necesidad de indagar o verificar la certeza de los hechos o requerir información alguna, ya que justificar el gasto erogado y/o reportarlo al sistema de contabilidad en línea era responsabilidad del partido infractor, además que incumplió con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora para solventarlos durante el proceso de verificación.

Ello, con independencia de que, como se ha sostenido a lo largo del proyecto, el Consejo General tomó en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la trascendencia de las normas transgredidas o los bienes jurídicos tutelados, cumpliendo con ello la obligación de motivar y fundamentar su facultad de imponer sanciones, además que, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

Por ello, no es posible arribar la conclusión del partido recurrente de que la resolución impugnada, en lo que es materia de controversia, está indebidamente fundada y motivada, así como que vulnera los principios de exhaustividad, certeza y seguridad jurídica del PT.

3. Resolutivo.

ÚNICO: Se **confirman** los actos impugnados, en lo que fue materia de controversia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley; asimismo, infórmese a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017. En su oportunidad, devuélvanse los documentos a las partes previa constancia que obre en autos.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos



certifica la votación obtenida; asimismo, autoriza y da fe que la presente resolución 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, así como el transitorio segundo, 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.