



## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SM-RAP-2/2020

**APELANTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO CAMACHO OCHOA

**SECRETARIADO:** ANA CECILIA LOBATO TAPIA Y RUBÉN ARTURO MARROQUÍN MITRE

Monterrey, Nuevo León, a 4 de diciembre de 2020.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **confirma** la resolución del Consejo General del INE, que en un procedimiento oficioso de fiscalización, sancionó al PAN, por no destinar el financiamiento público a las “actividades específicas y al desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres” en el ejercicio 2015, **porque esta Sala considera que:** **a)** al momento de emitir la resolución, no se había extinguido la facultad sancionadora de la responsable, porque el procedimiento se inició en 2019, y la resolución se dio en 2020, dentro de los 5 años previstos por la norma de fiscalización, **b)** la conducta relativa a no destinar los recursos a las actividades específicas y para el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, es una irregularidad y puede ser sancionada porque son obligaciones previstas en la Constitución y la Ley de Partidos y **c)** el Consejo General sí analizó los elementos para determinar que la irregularidad acreditada tenía el carácter de grave ordinaria.

### índice

Glosario .....	1
Antecedentes .....	2
Competencia y procedencia .....	3
Estudio de fondo.....	4
<b>Apartado preliminar.</b> Definición de la materia de controversia.....	4
<b>Apartado I.</b> Decisión general .....	5
<b>Apartado II.</b> Desarrollo o justificación de las decisiones .....	6
<b>Tema i.</b> A la fecha de la resolución, no se había extinguido la facultad sancionadora de la responsable.....	6
<b>Tema ii.</b> La autoridad responsable sí puede sancionar a los partidos políticos por no ejercer el presupuesto que les fue asignado.....	9
<b>Tema iii.</b> El INE sí expuso las razones para determinar que la culpa era de carácter grave ordinaria .....	14
Resolutivo.....	17

### Glosario

<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.

<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos.
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>Reglamento de Procedimientos:</b>	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del Partido Acción Nacional (INE/CG536/2020).
<b>Resolución:</b>	
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

## Antecedentes

De la narración de los hechos expuestos por el apelante y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

### I. Hechos contextuales. Origen de la presente controversia

**a. Resolución que ordenó la apertura de un procedimiento oficioso.** En febrero de 2019, el Consejo General del INE sancionó al PAN por Irregularidades en su informe anual de ingresos y gastos 2017 (INE/CG54/2019) y al observar, que luego de la advertencia que hizo al partido en el ejercicio 2015, para que comprobara los recursos que el Comité Directivo Estatal de Coahuila de Zaragoza **no ejerció** destinados para actividades específicas y capacitación, promoción y liderazgo político de la mujer al rendir sus informes de los ejercicios 2016 y 2017, ordenó iniciar un procedimiento oficioso en materia de fiscalización (Conclusión 1-C14-CO inciso j).

**b. Apertura del procedimiento oficioso.** En consecuencia, el 26 de febrero de 2019, la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE integró el expediente (INE/P-COF-UTF/07/2019/COAH).

### II. Resolución impugnada

**Resolución del procedimiento oficioso (INE/CG536/2020).** El 28 de octubre, el Consejo General del INE sancionó al PAN porque durante 2015: **a) no destinó el monto de \$625,347.43 para la actividad específica, y b) no destinó el monto de \$298,885.30 para el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres** y lo sancionó con la reducción del 25% de las ministraciones mensuales que corresponden al PAN por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades ordinarias hasta alcanzar \$938,021.14 y \$448,327.95 respectivamente.



### III. Recurso de apelación

**a. Demanda** Inconforme, el 6 de noviembre, el PAN impugnó la resolución a fin de que se revoque y queden insubsistentes las sanciones económicas, o en todo caso, se realice nuevamente la individualización de las sanciones, lo anterior, porque a su parecer: **a)** la responsable, al momento de emitir la resolución controvertida, ya no podía imponerle una sanción porque, su facultad sancionadora se extinguió por el paso del tiempo pues, los hechos ocurrieron en 2015, o en su caso, **b)** que no debían sancionarlo porque esa conducta solo tiene como consecuencia la devolución del recurso, y **c)** la individualización de la sanción es incorrecta.

**b. Turno, admisión y cierre de instrucción.** El 24 de noviembre, el Magistrado Presidente integró el expediente, lo turnó a su ponencia y, en su oportunidad, radicó, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción<sup>1</sup>.

#### Competencia y procedencia

**I. Competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver presente asunto, toda vez que se controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE, derivada de un procedimiento de fiscalización de un partido nacional con acreditación en Coahuila de Zaragoza, entidad federativa en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción<sup>2</sup> y porque así lo determinó la Sala Superior.

**II. Requisitos procesales.** Esta Sala Regional los tiene satisfechos en los términos expuestos en el acuerdo de admisión que se sanciona en la presente sentencia<sup>3</sup>.

---

<sup>11</sup> La demanda fue presentada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, el 18 de noviembre, dicha Sala remitió el medio de impugnación a esta Sala Regional Monterrey (SUP-RAP-111/2020).

<sup>2</sup> Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracciones I y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>3</sup> Visible en el expediente en que se actúa, así como lo establecido en el Acuerdo General 1/2017 de la Sala Superior.

## Estudio de fondo

### Apartado preliminar. Definición de la materia de controversia

**1. Hechos contextuales y origen de la presente controversia.** En febrero de 2019, el Consejo General del INE sancionó al PAN por Irregularidades en su informe anual de ingresos y gastos 2017 (INE/CG54/2019) y al observar, que luego de la advertencia que hizo al partido en el ejercicio 2015, para que comprobara los recursos que el Comité Directivo Estatal de Coahuila de Zaragoza **no ejerció** para las actividades específicas y capacitación, promoción y liderazgo político de la mujer al rendir sus informes anuales de fiscalización de los ejercicios 2016 y 2017, ordenó iniciar un procedimiento oficioso en materia de fiscalización<sup>4</sup> (Conclusión 1-C14-CO inciso j<sup>5</sup>).

**Resolución impugnada que impone sanciones económicas.** El 28 de octubre, el Consejo General del INE sancionó al PAN porque durante el ejercicio fiscal 2015 **no destinó los montos: a) de \$625,347.43 para la actividad específica**, y lo multó con el 150 % del monto involucrado \$938,021.14 y **b) de \$298,885.30 para el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres** y le impuso una sanción del 150 % del monto involucrad \$448,327.95.

4

**2. Pretensión y planteamientos.** El PAN pretende que se revoque la resolución controvertida y, en consecuencia, se dejen insubsistentes las sanciones o en su defecto, se realice una nueva individualización,

<sup>4</sup> El 26 de febrero de 2019, la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE inició el procedimiento oficioso en materia de fiscalización el expediente (INE/P-COF-UTF/07/2019/COAH).

<sup>5</sup> **j)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión 1-C14-CO el inicio de un procedimiento oficioso que tiene relación con el apartado de ingresos y egresos. "(...)

Gastos en Actividades Específicas y CPLPM Coahuila

Conclusión 1-C14-CO

"Inicio de un procedimiento oficioso."

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO

"De la revisión a los informes de ingresos y egresos del informe anual 2015, de los Partidos Políticos Nacionales con Acreditación Local y Locales del estado de Coahuila, se dictaminó el seguimiento en la revisión del informe anual 2017, a los importes no comprobados por concepto de actividades específicas y capacitación, promoción y liderazgo político de la Mujer, los cuales se detallan a continuación"

Entidad	Sujeto obligado	Actividades específicas	CPLPM
Coahuil	PAN	625,347.43	298,885.30

Los importes antes señalados, podían ser comprobados en los ejercicios 2016 y 2017, sin embargo, no fue así, estos importes no fueron observados en los oficios de errores y omisiones correspondientes a la primera y segunda vuelta de la revisión del informe anual 2017, y por ende tampoco fueron motivo de sanción en el Dictamen Consolidado del estado de Coahuila que fue circulado a la COF para revisión, el día 15 de enero de 2019.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE, propone como alternativas de solución, las siguientes: El mandato de un procedimiento oficioso, de tal forma que el mismo permita otorgar garantía de audiencia a los partidos políticos que **no ejercieron los recursos destinados para actividades específicas** y capacitación, promoción y liderazgo político de la Mujer, y realizar un análisis correcto de la información que pudieran presentar y manifestarnos al respecto. (...)". En consecuencia, esta autoridad, considera que ha lugar iniciar un procedimiento oficioso, para que, en ejercicio de las atribuciones de este Instituto, determine lo conducente en relación a los recursos no ejercidos por el Partido Acción Nacional destinados para actividades específicas y capacitación, promoción y liderazgo político de la mujer, en el marco de la revisión del ejercicio 2017.



esencialmente, porque: **a)** la responsable, al momento de emitir la resolución controvertida, ya no podía imponerle sanciones, porque su facultad se había extinguido por el paso del tiempo pues los hechos ocurrieron en 2015, o en su caso **b)** que no debían sancionarlo porque, esa conducta solo tiene como consecuencia la devolución del recurso, y **c)** la responsable no dio las razones para establecer por qué las infracciones eran de carácter graves ordinarias.

### 3. Cuestiones a resolver.

Por tanto, en la presente sentencia las cuestiones a resolver son: **a)** si ¿al momento de emitirse la resolución de sanción, se había extinguido la facultad sancionadora de la responsable?, o bien, en su caso, **b)** si ¿la falta de ejercicio del financiamiento para actividades específica y apoyo a la mujer da lugar a la imposición de una sanción o solo debe devolverse el recurso? y, si no prosperan tales planteamientos, **c)** si ¿el Consejo General no dio las razones para establecer porque las infracciones eran de carácter graves ordinarias?

#### **Apartado I. Decisión general**

Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse** la resolución del Consejo General del INE que, en un procedimiento sancionador oficioso de fiscalización sancionó al PAN, por no destinar el financiamiento público a los rubros “actividades específicas y al desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres” en el ejercicio 2015, **porque esta Sala considera que:** **a)** al momento de emitir la resolución, no se había extinguido la facultad sancionadora de la responsable, porque el procedimiento se inició en 2019, y la resolución se dio en 2020, dentro de los 5 años previstos por la norma de fiscalización, **b)** la conducta relativa a no destinar los recursos a las actividades específicas y para el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, es una irregularidad y puede ser sancionada porque son obligaciones previstas en la Constitución y la Ley de Partidos y **c)** el Consejo General sí analizó los elementos para determinar que la irregularidad acreditada tenía el carácter de grave ordinaria.

## **Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones**

### **Tema i. A la fecha de la resolución, no se había extinguido la facultad sancionadora de la responsable**

#### **1. Marco normativo**

El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, tiene la facultad de iniciar un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización (artículo 26 del Reglamento de Procedimientos<sup>6</sup>).

Ahora bien, en primer término, la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los **informes anuales**, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los **120 días siguientes a la aprobación de la Resolución** correspondiente (artículo 26, numeral 2, del Reglamento de Procedimientos).

6

En segundo término, la facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a las señaladas, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirán al término de los **3 años** contados **a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores** (artículo 26, numeral 3, del Reglamento de Procedimientos).

Así mismo, la facultad sancionadora para fincar responsabilidades en materia de fiscalización de la autoridad electoral prescribe **en 5 años**, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión (Artículo 34, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos<sup>7</sup>)

---

<sup>6</sup> **Artículo 26.**

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.

<sup>7</sup> **Artículo 34.**

(...)

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.



## 2. Caso concreto

En el caso el PAN señala que, al momento de la emisión de la resolución controvertida, la facultad sancionadora de la responsable se había extinguido porque los hechos ocurrieron en 2015, y desde entonces, han transcurrido más de los 2 años establecidos en la jurisprudencia de este tribunal: *CADUCIDAD TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR*, razón por la que la responsable no podía imponerle una sanción económica.

## 3. Valoración

Esta Sala Monterrey considera que **no le asiste la razón al apelante**, porque el acto controvertido no se encuentra en ningún supuesto en el que se extinga la facultad sancionadora de la responsable.

Esto, porque, en primer lugar, no se encuentra en el supuesto de que desapareciera su facultad para iniciar el procedimiento oficioso pues resolución que le dio origen se emitió el 18 de febrero de 2019, y se abrió el 2 siguiente, evidentemente, dentro de los 120 días previstos para el efecto.

Asimismo, no es aplicable el plazo de 3 años para que se extinga la facultad de iniciar un procedimiento oficioso, porque éste solo opera cuando las presuntas irregularidades no versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes de un proceso de revisión de informes anuales de partidos políticos o cuando el Consejo General no haya conocido de manera directa y en el caso la resolución controvertida **deriva** de hechos advertidos en la fiscalización del informe anual del PAN de 2015.

En tanto, el supuesto del plazo de 5 años para sancionar, tampoco se acredita, porque el procedimiento se inició el 26 de febrero de 2019 y se resolvió el 28 de octubre del año en curso, esto es, 1 año y 8 meses después de la emisión del auto de inicio, evidentemente, dentro del plazo en que la autoridad responsable tiene facultad para imponer sanciones.

Lo anterior, porque si bien, en la revisión de 2015 se le otorgó al PAN la posibilidad de comprobar los recursos que **no ejerció** en dicho periodo, en los rubros: “actividades específicas y capacitación, promoción y liderazgo político de la mujer” en los procedimientos de fiscalización de 2016 y 2017, fue hasta la revisión del financiamiento del último de los periodos mencionados, que advirtió que no cumplió con la prórroga otorgada.

Entonces, si el procedimiento oficioso de fiscalización, cuya resolución es controvertida, se inició en 2019, y la facultad sancionadora del Consejo General se extingue dentro de los 5 años siguientes a que se inicia el procedimiento o se admite, de manera evidente, la responsable tenía facultades para imponer las sanciones controvertidas.

Ahora bien, aun en el supuesto de que, como lo plantea el actor, se tomara en cuenta que se tuvo conocimiento de la conducta desde 2015, a la fecha no se habría extinguido la facultad sancionadora, pues este hecho fue del conocimiento de la autoridad responsable hasta la fiscalización efectuada en 2016 y la resolución se emitió en el 2020, es decir, menos de 5 años después.

8

También, cabe precisar que contrario a lo sostenido por el apelante, el criterio jurisprudencial invocado no es aplicable, toda vez que la Sala Superior ha sostenido que el plazo previsto en la jurisprudencia 9/2018, fue desarrollado para regular la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores y no los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, cuya naturaleza es distinta, porque tutelan bienes jurídicos diversos, de ahí que, el plazo de dos años para que opere la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores no puede ser aplicado de forma análoga en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, como lo pretenden el partido actor.

En ese sentido, la potestad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades no se extinguió, ya que, como se señaló, el procedimiento se inició en febrero 2019 y la resolución en octubre de 2020, esto es, 1 año y 9 meses después de la emisión del auto de inicio del procedimiento oficioso, por lo que es evidente que no excedió los 5 años que tenía para hacerlo.





## Tema ii. La autoridad responsable sí puede sancionar a los partidos políticos por no ejercer el presupuesto que les fue asignado

### 1. Marco normativo

Los partidos políticos son entidades de interés público y la ley establece cuáles son sus derechos, obligaciones y prerrogativas para conseguir sus fines (artículo 41, párrafo tercero, fracción I, de la Constitución General<sup>8</sup>).

Uno de los derechos de los partidos, es el deber de recibir financiamiento público, (artículos 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución General, y 23, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Partidos<sup>9</sup>).

El financiamiento se otorga para que los partidos cumplan con sus fines, que son: **1.** Promover la participación del pueblo en la vida democrática, **2.** Fomentar el principio de paridad de género, **3.** Contribuir a la integración de los órganos de representación política, y **4.** Como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la Ley Electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos

<sup>8</sup> Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden...

<sup>9</sup> Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes.

[...]

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

[...]

d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

de elección popular artículo 41, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General<sup>10</sup>).

En ese sentido, la ley señala que los partidos recibirán financiamiento público para sus actividades, con independencia de las demás prerrogativas y que deberá destinarse para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; gastos de campaña y **actividades específicas** como entidades de interés público (artículo 51 de la Ley de Partidos<sup>11</sup>).

Incluso, expresamente la ley dispone que una de las obligaciones de los partidos políticos, está el aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en la ley, única y exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias<sup>12</sup>, entre ellos **las actividades específicas, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer**, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 23 de la Ley de Partidos y cumplir con los procedimientos para su control, fiscalización oportuna y vigilancia, así como el origen y uso de todos los recursos con que cuenten (artículo 25, numeral 1, incisos n) y s) de la Ley de Partidos<sup>13</sup>).

10

<sup>10</sup> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

<sup>11</sup> Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

**IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y**

**V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.**

<sup>12</sup> Artículo 72, la Ley de Partidos.

Se entiende como actividades ordinarias: **1.** El gasto con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer, **2.** Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, **3.** El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, **4.** Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares, **5.** La propaganda de carácter institucional, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, y **6.** Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas

<sup>13</sup> Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:



De lo anterior, se advierte que como el financiamiento público se encuentra conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que realicen las funciones y cumplan con los fines que la ley establece; y puede darse de manera directa, mediante la entrega de recursos para la realización de actividades ordinarias, gastos de campaña y **actividades específicas**; los partidos están constreñidos a destinar el financiamiento que reciban atendiendo a los fines para los cuales se les entrega, entonces, cualquier destino distinto a tales rubros debe sancionarse.

Ahora bien, la Sala Superior, respecto al principio de tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral ha señalado que no tiene la misma rigidez que en Derecho penal, porque, en la materia, el denominado “tipo” la contiene las normas que: **a)** prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho, **b)** contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y **c)** contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

Las disposiciones jurídicas referidas, 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 tipo.<sup>14</sup>

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

---

[...]

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;

<sup>14</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-728/2017.

descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los sujetos infractores<sup>15</sup>.

Además, el máximo órgano en materia electoral, respecto de la actualización de la infracción por no destinar el financiamiento a un rubro específico ha señalado que los partidos políticos se encuentran constreñido a destinar de forma obligatoria un porcentaje determinado de su financiamiento ordinario para actividades específicas y para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y que de ninguna forma lo exime de la obligación constitucional que les es impuesta a nivel federal<sup>16</sup>.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que cuando los partidos políticos no reportan o no comprueban fehacientemente sus gastos vulneran directamente los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, ya que imposibilitan u obstaculizan la primordial tarea de la autoridad fiscalizadora, que consiste en la revisión del origen y destino de los recursos públicos y privados a los que tienen derecho.

12

## 2. Caso concreto

En el caso, el PAN señala que no debían sancionarlo porque, no **destinar los recursos** a las actividades específicas y el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, no tiene prevista una sanción y solo tiene como consecuencia la devolución del recurso.

## 3. Valoración

Esta Sala Monterrey considera que no le asiste la razón al accionante, porque contrario a lo expuesto, los partidos políticos al incumplir con sus obligaciones comenten una infracción, por lo tanto, son acreedores a una sanción.

---

<sup>15</sup> Es ilustrativa para el caso, la jurisprudencia 7/2005, de rubro: "**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**", Consultable a páginas 643 (seiscientos cuarenta y tres) a 648 (seiscientos cuarenta y cuatro), de la "*Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 intitulado "*Jurisprudencia*".

<sup>16</sup> Así lo resolvió la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-6/2017 que en lo que interesa dice: "A juicio de esta Sala Superior los agravios resultan infundados en razón de que el Partido del Trabajo se encuentra constreñido a destinar de forma obligatoria un porcentaje determinado de su financiamiento ordinario para actividades específicas y para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En ese sentido, el hecho de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya determinado no sancionar al partido en comento por el monto no ejercido respecto de las actividades específicas de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, a nivel local, y acumularlo a los recursos que deben destinar para tales fines en el marco de la revisión del ejercicio dos mil dieciséis o en su caso, del ejercicio dos mil diecisiete; y dar seguimiento a efecto de verificar la aplicación de los recursos no ejercidos, de ninguna forma lo exime de la obligación constitucional que les es impuesta a nivel federal"



En efecto, como ya se dijo, la Constitución Federal y la Ley de Partidos establece la obligación de gastar en los rubros específicos el presupuesto otorgado para los que fueron destinados.

Ahora bien, la Sala Superior, ha establecido que, en el derecho administrativo sancionador electoral, los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber **incumplido una obligación**, son susceptibles de ser sancionados.

Además, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en un caso donde analizó la legalidad de una sanción impuesta por el Consejo General a un partido político por no destinar el financiamiento a las actividades específicas señaló que la imposición de la sanción *fue conforme a derecho de acuerdo a la obligación que tenía el partido*.<sup>17</sup>.

En el caso, el PAN omitió designar la totalidad de recursos para la realización de actividades específicas y el desarrollo de la capacitación y promoción de liderazgo político de las mujeres, en el ejercicio de 2015, pese a habersele otorgado la posibilidad de subsanar tal omisión en los ejercicios de 2016 y 2017.

En consecuencia, el Consejo General, al acreditarse que no destinó los recursos para las actividades específicas y el desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en 2015, lo sancionó (con \$938,021.14 y \$448,327.95) atendiendo a la gravedad de la falta cometida, pues la autoridad fiscalizadora consideró que fue la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el instituto político se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

De ahí que contrario a lo sostenido por el partido apelante la omisión de destinar gastos a las actividades específicas y el desarrollo de la capacitación y

<sup>17</sup> Criterio sostenido al resolver el SUP-RAP-6/2017 en el que estableció que las disposiciones legales en la materia son claras al establecer que los partidos políticos deberán destinar para el desarrollo de actividades específicas, la parte que le corresponda a cada uno del tres por ciento (3%) que se les otorga para tal efecto, así también el dos por ciento (2%) por lo menos del financiamiento público ordinario que les corresponda, debiendo apegarse a las reglas establecidas para estas, por lo que si en el caso la responsable consideró sancionar al partido ahora recurrente por haberse acreditado irregularidades relacionadas con estas actividades a nivel federal, ello fue conforme a derecho de acuerdo a la obligación que tenía el partido

promoción del liderazgo político de las mujeres, si es una conducta legalmente establecida como sancionable, de ahí que no le asista la razón al apelante<sup>18</sup>.

### **Tema iii. El INE sí expuso las razones para determinar que la falta era de carácter grave ordinaria**

#### **1. Marco normativo sobre individualización de una sanción**

Cuando se acredita la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y **la conveniencia de suprimir prácticas** que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; **b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; **d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; **e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y **f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones (458, numeral 5, del Ley Electoral y 338 del Reglamento de Fiscalización del INE<sup>19</sup>).

<sup>1818</sup> La anterior ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-6/2017 en el que se estableció: "Por tanto, es posible colegir que los partidos políticos, al recibir su financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, están constreñidos, en primer lugar, a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, como son las actividades específicas de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres y, posteriormente, con el remanente, el resto de sus obligaciones, dentro de las cuales pueden estar contemplados los gastos erogados para el sostenimiento del propio partido" y por la sala Monterrey en el SM-RAP-78/2016 en la que se establece: "Pues contrario a lo expuesto por el apelante, existe la normatividad aplicable a la infracción cometida, dicha obligación deriva de lo dispuesto en el artículo 255 del Reglamento de Fiscalización que establece la obligación de las instituciones políticas de generar y presentar a través del Sistema de Contabilidad en Línea, un informe de los ingresos y egresos utilizados para el desarrollo de sus actividades ordinarias correspondientes a cada ejercicio.

Además en el capítulo I de la LGIPE se establece el parámetro legal para la determinación de las conductas sancionables y las sanciones aplicables al caso en concreto."

<sup>19</sup>

#### **Artículo 458**

(...)

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

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

#### **Artículo 338.**

Valoración de la falta

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley de Instituciones. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
- b) El dolo o culpa en su responsabilidad.



Al respecto **la Sala Superior** ha sostenido que en materia electoral las sanciones deben ser disuasivas, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzcan a cumplir sus obligaciones.

En ese sentido, la finalidad de la sanción es fundamentalmente preventiva, por lo que debe propiciar los fines relacionados con la prevención general y especial, de acuerdo con los propósitos que orientan el sistema de sanciones.

Para individualizar la sanción, principalmente, la autoridad debe ponderar la gravedad de la falta como las circunstancias objetivas y subjetivas de comisión y del infractor.

Dentro de los criterios para calificar la gravedad de la falta se encuentra la naturaleza del tipo de bien jurídico en riesgo o expuesto a la falta. Para ello, es necesario, identificar y ponderar la importancia del bien resguardado por la infracción, así como del fundamento constitucional del que subyacen<sup>20</sup>.

En ese sentido, la calificación de la gravedad de la falta es distinta y el reproche es diverso si se afecta o expone una formalidad mínima o se afecta materialmente el patrimonio estatal, al igual que en otras materias, la integridad personal frente al patrimonio.

Así, en cuanto a la reprochabilidad derivada de las circunstancias que rodean el hecho ilícito y del infractor, entre otros aspectos, intervienen las condiciones de ejecución y participación del infractor, como la sistematicidad y la intención en las conductas que dan origen a la responsabilidad.

## 2. Caso concreto

El PAN afirma que la responsable no explicó por qué consideró que la infracción era de carácter **graves ordinarias**.

---

c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.

d) La capacidad económica del infractor.

e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.

f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

g) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones

<sup>20</sup> SUP-REP-409/2015 y SUP-REP-416/2015.

### 3. Valoración

**3.1** Esta Sala Monterrey considera que el apelante no tiene razón porque, contrario a lo afirmado por el partido actor, la autoridad responsable sí estableció las razones por las que consideró que la infracción debía ser calificada como grave ordinaria.

En efecto, la autoridad responsable, al analizar la conducta infractora analizó los elementos para individualizar la sanción: **a)** tipo de infracción, **b)** circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron, **c)** comisión intencional o culposa de la falta, **d)** la trascendencia de la norma transgredida, **e)** Los valores o viene jurídicos tutelados que fueron a la lesión, daño o perjuicio que pudieron generarse con la comisión de la falta, **f)** la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas, la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar. Debido al análisis de los elementos citados el Consejo General aprobó que la calificada de la infracción cometida debía ser **grave ordinaria**

16

Por lo anterior, es que el planteamiento del actor es ineficaz, pues contrario a lo sostenido por el partido apelante la autoridad si analizó los elementos calificar la falta y establecer la razón por la que la consideró Grave ordinaria<sup>21</sup>.

**3.2** Por otro lado, es **ineficaz** el planteamiento del actor relativo a que el Consejo General no tomó en cuenta que la conducta infractora no le reportó ningún beneficio al PAN, porque la sanción se impuso por la omisión de destinar recursos a rubros específicos, por lo tanto, si la irregularidad le otorgó un beneficio o no es intrascendente para la imposición de la sanción.

En consecuencia, por las faltas cometidas por el recurrente, la autoridad procedió a imponer las sanciones de naturaleza económica, por considerar que

---

<sup>21</sup> De la lectura de la resolución controvertida, respecto de la omisión de destinar recursos para las **actividades específicas** señaló que la falta vulneró *sustancialmente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas del origen y monto de los partidos políticos* por que la falta *trae consigo el uso inadecuado de los recursos, impide garantizar la legalidad respecto de la disposición de los recursos a que los sujetos se encuentran obligados en porcentajes mínimos y cuyo financiamiento, incluso se ve adicionado con recursos económicos afectados para dichos rubros*. Además, señaló que la conducta *vulnera de forma directa y efectiva la legalidad y uso adecuado de los recursos públicos*.

Por otra parte, respecto de la omisión de **destinar recursos para la actividad específica y la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres**, la responsable estableció que el partido inobservó lo dispuesto en el artículo 51, numeral 1, inciso a fracción V de la ley de Partidos al no destinar el recurso para un fin legalmente previsto, por lo que *se vulnera sustancialmente la legalidad y el uso adecuado de los recursos*.





eran las idóneas para cumplir una función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Además, contrario a lo sostenido por el impugnante, la respónsale sí tomó en consideración datos ciertos y objetivos para imponer la sanción, pues consideró como base para la cuantificación de las sanciones, los montos que se acreditó **no** fueron destinados para las “actividades específicas y al desarrollo de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”, lo que implicó que la sanción se determinó tomando en cuenta el beneficio para el PAN por no reportar esos gastos.

Aunado a ello, no resulta ilegal que las sanciones excedan los montos involucrados, puesto que la determinación de éstas atiende a las demás circunstancias que la rodean, que pueden hacer necesario incrementarla, sin que el actor exprese razones para controvertir frontalmente el porcentaje de la sanción.

**3.3.** Finalmente, tampoco tiene razón el partido cuando señala que el Conse General no dio razones para considerar que las conductas eran culposa.

Esto, porque se advierte que la responsable sí estableció las razones por las que consideró que el PAN cometió culpa al obrar, pues si se encontraba acreditada la conducta irregular y no existían elementos para advertir que el PAN hubiera realizado la conducta con intención o dolo, ésta debía ser considerada culposa.

Por lo anterior se considera que no le asiste la razón al apelante, además de que el recurrente no controvierte las razones que la responsable tomó en cuenta para individualizar la sanción.

En razón de lo anterior, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

### **Resolutivo**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución INE/CG536/2020 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

*Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*