



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-72/2022

APELANTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INE

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO
CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: MAGIN FERNANDO
HINOJOSA OCHOA Y NANCY
ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

COLABORÓ: SOFÍA VALERIA SILVA
CANTÚ Y SERGIO CARLOS ROBLES
GUTIÉRREZ

Monterrey, Nuevo León, a 11 de enero de 2023.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma**, en la parte impugnada, la resolución del Consejo General del INE en la que, **entre otras cuestiones**, sancionó al PVEM por incumplir con obligaciones de fiscalización de ingresos y gastos de ese partido en **Nuevo León**, correspondientes al ejercicio 2021, **porque este órgano jurisdiccional considera que i.** Debe quedar firme la acreditación de los hechos, la acreditación de la infracción, así como la responsabilidad de la infracción, al no ser materia de la controversia, y **ii.** Debe quedar firme la individualización de la sanción por la omisión de realizar registros contables de sus operaciones en tiempo real [5.20-C17-PVEM-NL], porque, contrario a lo que afirma el apelante, la autoridad electoral sí expuso las razones que la llevaron a cambiar el criterio en la imposición de la sanción respecto de los reportes extemporáneos de realizar registros contables de operaciones en tiempo real, sin que ello implique una aplicación retroactiva en perjuicio del apelante.

Índice

Glosario.....2
Competencia y Procedencia.....2
Antecedentes.....2
Estudio de fondo.....4
 Apartado I. Decisión general.....4
 Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones.....4
Resolutivo.....11

Glosario

Consejo General del INE: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
INE: Instituto Nacional Electoral.
LGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
PVEM/apelante/recurrente: Partido Verde Ecologista de México.
Reglamento de Fiscalización: Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Fiscalización:
Resolución: Resolución INE/CG734/2022, de título: RESOLUCIÓN 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.
SIF: Sistema Integral de Fiscalización.
Unidad Técnica: Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

2

Competencia y Procedencia

I. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente asunto porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, derivada de un procedimiento de fiscalización de un partido político nacional con acreditación en Nuevo León, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción¹.

II. Requisitos de procedencia. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos expuestos en el acuerdo de admisión².

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, 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, en relación con el Acuerdo General 1/2017 de Sala Superior, por el que delegó asuntos de su competencia a las Salas Regionales.

Asimismo, de conformidad con el acuerdo de reencauzamiento de Sala Superior, emitido en el expediente SUP-RAP-386/2022, por el que determinó que esta Sala Monterrey es la competente para conocer de la presente controversia.

² Véase acuerdo de admisión.



Antecedentes³

I. Revisión de informes anuales de ingresos y gastos del PVEM en Nuevo León

1. El 26 de enero de 2022⁴, se dieron a conocer los plazos para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos⁵. El 30 de marzo, **concluyó el plazo** para que los **partidos entregaran** a la Unidad Técnica los **informes** anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio 2021.

2. El 16 de agosto, la Unidad Técnica **requirió** al PVEM, mediante un primer **oficio de errores y omisiones**, para que atendiera las observaciones e hiciera las aclaraciones que fueran necesarias y presentara diversa documentación en el SIF⁶. El 29 siguiente **el partido respondió**.

3. El 21 de septiembre, la Unidad Técnica **requirió** al partido, mediante un segundo **oficio de errores y omisiones**, para que atendiera las observaciones e hiciera las aclaraciones que fueran necesarias y presentara diversa documentación en el SIF⁷. El 28 siguiente, **el PVEM contestó**.

II. Resolución impugnada

El 29 de noviembre, el **Consejo General del INE sancionó** al PVEM por diversas infracciones, entre otras, la impugnada y analizada en el desarrollo de la presente ejecutoria⁸.

³ De las constancias de autos y afirmaciones hechas por las partes se advierten los siguientes hechos relevantes.

⁴ Todas las fechas se refieren al 2022, salvo precisión en contrario.

⁵ Acuerdo INE/CG17/2022, de título: ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS PLAZOS PARA LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES, ASÍ COMO AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL VEINTIUNO.

⁶ Oficio INE/UTF/DA/13847/2022.

⁷ Oficio INE/UTF/DA/17179/2022.

⁸ Resolución INE/CG734/2022, de título: *RESOLUCIÓN 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 DE PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2021, EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.*

III. Apelación

Inconforme, el 5 de diciembre, **el recurrente interpuso** el presente recurso de apelación ante el INE, dirigido a Sala Superior, quien determinó que esta Sala Monterrey es la competente para conocer y resolver sobre la controversia⁹.

Estudio de fondo

Apartado I. Decisión general

4 Esta Sala Monterrey considera que debe **confirmarse**, en la parte impugnada, la resolución del Consejo General del INE en la que, **entre otras cuestiones**, sancionó al PVEM por incumplir con obligaciones de fiscalización de ingresos y gastos de ese partido en **Nuevo León**, correspondientes al ejercicio 2021, **porque este órgano jurisdiccional considera que i.** Debe quedar firme la acreditación de los hechos, la acreditación de la infracción, así como la responsabilidad de la infracción, al no ser materia de la controversia, y **ii.** Debe quedar firme la individualización de la sanción por la omisión de realizar registros contables de sus operaciones en tiempo real [5.20-C17-PVEM-NL], porque, contrario a lo que afirma el apelante, la autoridad electoral sí expuso las razones que la llevaron a cambiar el criterio en la imposición de la sanción respecto de los reportes extemporáneos de realizar registros contables de operaciones en tiempo real, sin que ello implique una aplicación retroactiva en perjuicio del apelante.

Apartado II. Desarrollo o justificación de las decisiones

Tema único. Registro extemporáneo de operaciones contables

Preliminar. En la resolución impugnada, el INE sancionó al apelante con una reducción del 25% de la ministración mensual que le corresponde al

⁹ Acuerdo de Sala de 16 de diciembre, emitido en el recurso de apelación SUP-RAP-386/2022.



partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$197,330.61, por la omisión de realizar el registro contable de 7 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal, excediendo los 3 días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$19,733,060.88 [Conclusión 5.20-C17-PVEM-NL].

1.1. Agravio. El PVEM afirma que la sanción es indebida porque fue impuesta de manera retroactiva, pues la autoridad electoral no argumentó por qué cambió el criterio respecto de la falta consistente en registrar extemporáneamente operaciones contables, ya que anteriormente la infracción se condenaba con una amonestación pública y ahora se le impuso una multa.

1.2.1. Respuesta. Esta Sala Monterrey considera que **no tiene razón el recurrente**, porque, contrario a lo que afirma, la autoridad electoral sí expuso las razones que la llevaron a cambiar el criterio en la imposición de la sanción respecto de los reportes extemporáneos de registros contables de operaciones en tiempo real, sin que ello implique una aplicación retroactiva en perjuicio del apelante.

En efecto, la autoridad electoral, en el considerando 16.1 de la resolución impugnada, relativo al *registro extemporáneo de operaciones, SIF*, precisó que **el criterio que el Consejo General del INE había adoptado en resoluciones de los informes anuales de ejercicios anteriores para sancionar esta conducta con amonestación pública, no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones**, que minimicen o inhiban infringir la normatividad, por lo que, se ponderó graduarlo de manera más severa.

Por lo que, con la finalidad de cumplir la función preventiva de la imposición de sanciones a los sujetos obligados, determinó que se debía sancionar con 1% del monto involucrado en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Ello, porque se busca inhibir las conductas antijurídicas y, de esta manera, el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma.

6

Además, indicó que **las faltas deben ser acompañadas de una consecuencia** suficiente para que, en lo futuro, el sujeto que comete el ilícito no realice nuevos y menos las mismas violaciones a la normatividad, pues con ellos se expondría el bienestar social.

Asimismo, precisó que **dicho cambio de criterio no implica un ejercicio arbitrario** toda vez que existen parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que se acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo de ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional.

También, señaló que **el cambio de criterio no viola la garantía de audiencia** del sujeto obligado, ya que, como autoridad administrativa, corresponde al *INE* ejercer el *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado, de conformidad con los artículos 41, Base III, Apartado D, Base IV, último párrafo, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Federal; 44, numeral 1, inciso aa), 102, numeral 2; 103; 191, numeral 1, inciso



g); 192, numeral 1, inciso b); 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso k); 440 a 477, de la LGIPE.

Es de destacarse que las consideraciones expuestas por el Consejo General del INE son coincidentes con el criterio sustentado por este Tribunal Electoral en el recurso SUP-RAP-331/2016 y acumulados¹⁰, en el que, entre otras cuestiones, consideró que si bien los criterios de interpretación de normas que haga el INE tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad, dicha circunstancia no obliga a ese órgano a hacerlos saber en forma anticipada a los justiciables, ni a mantenerlos indefinidamente, aunado a que **también tiene facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones atinentes**¹¹.

En ese contexto, esta Sala Monterrey considera que aun cuando el Consejo General del INE determinó modificar o superar el criterio que en ejercicios previos había adoptado, al definir que la sanción aplicable para la falta, consistente en el reporte extemporáneo de operaciones, era una amonestación pública, ello no implica que, optar por una sanción económica,

7

¹⁰ Reiterado en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-47/2019.

¹¹ [...] para la Sala Superior los porcentajes establecidos en la resolución reclamada como parámetros de sanción, en relación con el monto de las operaciones reportadas al Sistema Integral de Fiscalización fuera de plazo, fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el sistema y la falta de oportunidad en el reporte tuvo verificativo en la primera fase de la fiscalización, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); cuando el retraso fue de tal magnitud, que obstaculizó en grado importante el ejercicio de tales facultades, el porcentaje aplicable podría ser hasta del 30% sobre el monto involucrado, en la inteligencia de que, el porcentaje mínimo a aplicar no podía ser del 3%, porque la persistencia en la conducta infractora de los sujetos obligados, a quienes se les había aplicado este porcentaje de fijación de multas con motivo de registro de operaciones fuera de plazo en sus informes de precampaña, indicaba que tal medida no había causado el efecto disuasivo deseado. [...]

[...] el Instituto Nacional Electoral tiene facultades para interpretar las normas que aplica en cada caso concreto, en el ejercicio de la facultad sancionadora y de fiscalización con las que también cuenta. Ello implica, desde luego, la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el Instituto tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad; pero no obliga a dicho órgano a hacerlos saber en forma anticipada a los justiciables, ni a mantenerlos indefinidamente, pues tiene también facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones que le lleven a ello.

En caso de que el criterio, o el cambio de criterio por parte del Instituto al momento de interpretar y aplicar normas del derecho sancionador electoral se consideren contrarios a la Constitución o a la ley, los sujetos obligados cuentan con medios de impugnación para controvertirlos ante los tribunales competentes, en el caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De esa manera, la constitucionalidad y la legalidad está garantizada para los sujetos obligados en materia electoral, pues si el Instituto Nacional Electoral 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.

como la impuesta al recurrente, se traduzca en un actuar que vulnere los principios de certeza y seguridad jurídica, tampoco que, por no haberle comunicado ese cambio de criterio, con anterioridad a la emisión de la resolución impugnada, se pudiera haber trasgredido su derecho de audiencia¹².

Lo anterior, aunado a que, durante el proceso de revisión del informe anual, la Unidad Técnica del INE le comunicó al partido político los errores y omisiones que fueron encontrados, con la finalidad de que pudieran solventar las irregularidades correspondientes, por tanto, es este el momento en el que se garantizó su derecho de audiencia.

8 Incluso, debe precisarse que el hecho que la responsable hubiera adoptado un criterio distinto al de ejercicios previos para sancionar la falta de reporte oportuno de operaciones contables tampoco implica un actuar indebido que se traduzca en una aplicación retroactiva de la norma, como alega el apelante, pues como ya se dijo, la autoridad electoral puede válidamente imponer una de las sanciones establecidas en la norma (artículo 456, numeral 1, inciso a), de la LGIPE¹³), pues establece un mínimo y un máximo en cuanto a las multas

¹² En similares términos se pronunció esta Sala Monterrey al resolver el recurso SM-RAP-48/2022.

¹³ Artículo 456.

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

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, 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, con la cancelación de su registro como partido político [...].



a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que también se incluye la reducción de ministraciones.

De manera que, es indudable que el Consejo General del INE tiene la potestad de definir el monto aplicable, así como la sanción que estima aplicable.

En ese sentido, es evidente que la autoridad administrativa goza de discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, siendo indispensable que funde y motive las razones que la orientan para graduarla e imponerla, como en el caso ocurrió.

En el caso, respecto de la reducción de ministraciones, el Consejo General del INE determinó que la retención máxima sería del 25%, a pesar de que la ley prevé como tope o límite el 50%.

La finalidad de optar por alguna sanción de las previstas en dicha norma (artículo 456, numeral 1, inciso a), de la LGIPE), 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 las que en el caso se actualizaron, ello atendió a que, en su oportunidad, se consideró óptima para perseguir esos fines.

Sin embargo, como se adelantó, ha sido criterio de la Sala Superior que 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 artículo 456 de la LGIPE para sancionar proporcionalmente las irregularidades,

sin que las consideraciones expuestas por la responsable para justificar su decisión sean controvertidas frontalmente.

De ahí que no le asista la razón al recurrente cuando afirma que la autoridad electoral no expuso las razones para cambiar indebidamente el criterio para imponer la sanción.

1.2.2. Respuesta. En ese sentido, **tampoco tiene razón** el recurrente cuando señala que la responsable no fundó ni motivó la individualización de la sanción impuesta.

Ello, porque, como se puntualizó, al partido se le sancionó porque **reportó, de manera extemporánea, el registro contable de diversas operaciones en tiempo real**, excediendo los días que se otorgan durante el periodo normal, es decir, no sustentó en documentación original el origen, manejo y destino de recursos de manera oportuna e integral, lo que imposibilitó que la autoridad fiscalizadora verificara el control de dichos recursos.

10

En efecto, la autoridad electoral sancionó de manera económica al apelante, en la conclusión cuestionada, con el 1% sobre el monto involucrado.

De la resolución impugnada se advierte que, en dicha conclusión, el Consejo General del INE realizó el ejercicio de individualización de sanciones tomando en cuenta los elementos previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE¹⁴.

¹⁴ 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.



Una vez analizadas las circunstancias de la infracción, determinó que la falta debía calificarse como **grave ordinaria**.

Luego, calificada la falta, a fin de que la sanción fuera proporcional a la conducta cometida, **la responsable tomó en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del partido, la reincidencia, así como los elementos objetivos y subjetivos relacionados con el hecho infractor.**

Sobre esa base, determinó que correspondía imponer una sanción económica mediante la reducción del 25% de las ministraciones del financiamiento público, respecto del 1% del monto involucrado en la conclusión impugnada.

En ese sentido, es evidente que, contrario a lo que sostiene el PVEM, **el Consejo General del INE sí fundó y motivó debidamente el ejercicio de individualización de la sanción impuesta.**

Por las razones expuestas, lo procedente es **confirmar**, en la parte analizada, la resolución impugnada.

11

Resolutivo

Único. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

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 Claudia Valle Aguilasocho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce

Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos María Guadalupe Vázquez Orozco, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 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.