



CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-3/2023

DENUNCIANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ¹

SUSTENTANTES: SALA SUPERIOR Y SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTES A LA PRIMERA, SEGUNDA, CUARTA Y QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, MONTERREY, CIUDAD DE MÉXICO Y TOLUCA²

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ANA JACQUELINE LÓPEZ BROCKMANN Y GERMÁN RIVAS CÁNDANO

COLABORARON: ARANTZA ROBLES GÓMEZ, CARLOS FERNANDO VELÁZQUEZ GARCÍA Y LESLIE MARTÍNEZ AGUILERA

*Ciudad de México, doce de julio de dos mil veintitrés.*³

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en la que **declara la inexistencia de la contradicción de criterios** entre la Sala Regional Xalapa y los sustentados por la Sala Superior, así como las salas regionales Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México, y Toluca, relativos al criterio y metodología que utilizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,⁴ para sancionar el registro extemporáneo de operaciones

¹ En lo sucesivo, denunciante o Sala Xalapa.

² En adelante, Salas Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México y Toluca

³ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés.

⁴ En adelante, INE o CG del INE.

durante la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentaron los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al año dos mil veintiuno.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) Los asuntos que se relacionan con la presente contradicción de criterios tienen su origen en el proceso de fiscalización a los ingresos y gastos que realizaron los partidos políticos locales y nacionales durante el ejercicio dos mil veintiuno.
- (2) De manera específica, para sancionar el registro extemporáneo de las operaciones en periodo ordinario, en esta ocasión, el Consejo General del INE optó por imponer una sanción pecuniaria (multa), al advertir que la amonestación pública que utilizó desde dos mil dieciséis no tuvo el efecto inhibitorio deseado.
- (3) Esta sanción la graduó de manera más severa atendiendo a dos factores:
 - i)* la temporalidad y desfase con la que actuó cada instituto político; y, *ii)* un porcentaje del monto involucrado.
- (4) Así, el CG del INE dispuso como criterio general que la sanción correspondiente al registro extemporáneo de operaciones se graduaría considerando aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) con 1% del monto involucrado; 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.
- (5) A partir de dicho criterio, diversos partidos políticos, entre ellos, el Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México⁵ y MORENA –*partidos recurrentes*

⁵ En lo sucesivo, PRI, PRD y PVEM, respectivamente.



en los asuntos relacionados con los criterios contendientes—controvirtieron fundamentalmente la posibilidad de que el CG del INE modificara el criterio con base en el cual había sancionado el registro extemporáneo de operaciones en periodo ordinario, sin que dicho cambio fuera previamente notificado.

- (6) De manera adicional, MORENA planteó una indebida fundamentación y motivación *–reforzada–* respecto de la metodología y los parámetros utilizados por el CG del INE.
- (7) En este contexto, la Sala Xalapa hizo del conocimiento de esta Sala Superior la posible contradicción de criterios sostenidos entre dicha Sala y la Sala Superior, así como las Salas Regionales Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México y Toluca; ello, a partir del entendimiento que cada Sala asumió **respecto de si podía hablarse o no de un cambio de criterio para sancionar.**
- (8) Con base en lo anterior, esta Sala Superior debe determinar si existe una contradicción entre los criterios de las diversas Salas del Tribunal Electoral y, en su caso, establecer el que deba prevalecer.

II. ANTECEDENTES

- (9) De lo narrado por la parte solicitante y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
- (10) **Denuncia de una presunta contradicción.** El veintinueve de marzo, se recibió el oficio TEPJF/SRX/PRES/035/2023, por el cual la magistrada presidenta de la Sala Xalapa hizo del conocimiento de esta Sala Superior la posible contradicción de criterios sostenidos entre dicha Sala en los expedientes SX-RAP-79/2022, SX-RAP-82/2022, SX-RAP-85/2022, SX-RAP-88/2022 y SX-RAP-89/2022; con los criterios adoptados por las Salas Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-346-2022 y SUP-RAP-388-2022; Guadalajara SG-RAP-58/2022 y SG-RAP-54/2022; Toluca ST-RAP-1/2023, ST-RAP-2/2023 y ST-RAP-3-2023; Monterrey SM-RAP-48/2022 y SM-RAP-61/2022; así

como Sala Ciudad de México en el diverso SCM-RAP-28/2022; entre otros.

III. TRÁMITE

- (11) **1. Turno.** Mediante acuerdo se turnó el expediente al rubro citado, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.
- (12) **2. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente al rubro citado.
- (13) **3. Admisión y cierre de instrucción.** Finalmente, se admitió a trámite la denuncia sobre la posible contradicción de criterios y se ordenó la elaboración del correspondiente proyecto de resolución, para proponerlo al Pleno de la Sala Superior.

IV. COMPETENCIA

- (14) Esta Sala Superior es competente, porque se trata de una contradicción de criterios entre diversas salas de este TEPJF, respecto de lo cual tiene competencia exclusiva para resolver.⁶

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (15) **1. Legitimación.** Dicho requisito se satisface, ya que, la denuncia proviene de una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁷

⁶ Ello, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracciones IV, 169, fracción IV, y 214, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 15, fracción I y IX, 119, 120 y 121, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así como por lo dispuesto en el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2021.

⁷ En términos de lo previsto en los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución general; 232, fracción III tercera y párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 119, fracción II, del Reglamento Interno.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de



- (16) **2. Requisitos de forma.** Se cumplen los requisitos porque la denuncia se presenta por escrito por la presidencia de la Sala Xalapa, se indican las salas contendientes y el criterio contradictorio.⁸
- (17) La contradicción denunciada se fijó en relación con el análisis de la sanción que se impuso a los partidos políticos por omitir el registro contable de operaciones en tiempo real, fuera del plazo otorgado para ello;⁹ de manera particular, si ello podía o no asumirse como un cambio de criterio.

VI. ESTUDIO DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

I. Materia de denuncia

- (18) La magistrada presidenta de la Sala Xalapa denunció la probable contradicción de criterios entre los argumentos que se sostuvieron en las sentencias dictadas en los expedientes SX-RAP-79/2022, SX-RAP-82/2022, SX-RAP-85/2022, SX-RAP-88/2022 y SX-RAP-89/2022; con los criterios adoptados por la Sala Superior en los recursos SUP-RAP-346-2022 y SUP-RAP-388-2022; Guadalajara SG-RAP-58/2022 y SG-RAP-54/2022; Toluca ST-RAP-1/2023, ST-RAP-2/2023 y ST-RAP-3-2023; Monterrey SM-RAP-48/2022 y SM-RAP-61/2022; así como, la Sala Ciudad de México en el diverso SCM-RAP-28/2022.
- (19) Concretamente, señala que, mientras que la Sala Xalapa sostuvo que en las respectivas resoluciones del CG del INE estaba justificado **un cambio de criterio en la imposición de la sanción** por las faltas relativas a la omisión de realizar el registro contable de manera oportuna, considerando que la autoridad razonó que la amonestación

Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

⁸ Artículo 17, fracciones II y IV del Acuerdo General 9/2017.

⁹ Véase acta de la sesión privada de veintisiete de marzo de dos mil veintitrés que la Sala Xalapa anexó a su oficio por el que denunció la posible contradicción de criterios.

no logró el efecto inhibitorio deseado; el resto de las Salas destacó que esa situación **no implicó un cambio de criterio**.

(20) En el caso de las demás Salas, la Sala Xalapa destacó que sustentaron sus argumentos en el hecho de que, en el ejercicio de su facultad sancionadora, el INE debe analizar las circunstancias particulares en que es cometida una falta, sin que el hecho de que se haya impuesto una determinada sanción en ejercicios anteriores pueda considerarse como un criterio fijo, inamovible o vinculante que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción.

(21) En congruencia con ello, para las Salas, la autoridad administrativa tampoco está obligada a anunciar con anticipación las sanciones que impondrá para cada infracción, pues aun cuando en uno o varios casos previos haya impuesto determinada sanción para una infracción concreta, ello **no la exime de valorar las circunstancias de los nuevos asuntos**. Por ende, está en aptitud de imponer sanciones distintas si las circunstancias lo justifican, **sin que este hecho pueda interpretarse como un cambio de criterio**.

(22) Con base en lo anterior, la razón por la que la Sala Xalapa estima que existe una contradicción radica en que para dicha Sala **sí es jurídicamente viable un cambio de criterio** en la imposición de sanciones por la omisión de realizar el registro contable en tiempo real; mientras que, la Sala Superior, las Salas Regionales Guadalajara, Toluca, Monterrey y Ciudad de México, **sostuvieron que no se suscitó, como tal, un cambio de criterio** en la imposición de la sanción, porque el análisis del INE atendió a las circunstancias particulares de cada caso.

II. Marco normativo de la contradicción de criterios.



- (23) El artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución general, establece, en lo conducente, el principio de superación de las contradicciones de criterios en materia electoral.¹⁰
- (24) La Ley Orgánica, en el artículo 166, fracción IV,¹¹ en relación con el 214, fracción III, establece que las diferencias de criterios entre las Salas de este Tribunal deberán ser resueltas por la Sala Superior.
- (25) El artículo 121 del Reglamento Interno¹² señala que la resolución que dirima la contradicción de criterios deberá contener, entre otros aspectos, la declaración sobre la existencia o inexistencia de la contradicción y, de ser el caso, la precisión del criterio que debe prevalecer como jurisprudencia obligatoria.
- (26) Lo anterior, con la finalidad de que, a través del establecimiento y fijación de criterios uniformes y coherentes, este órgano jurisdiccional brinde certeza para el actuar de la autoridad electoral nacional y las estatales, partidos políticos, la ciudadanía y demás actores políticos.
- (27) Por otra parte, en el Acuerdo General 3/2021,¹³ esta Sala Superior previó que la contradicción de criterios se actualiza cuando exista **discrepancia u oposición en la solución** de las controversias o interpretaciones de

¹⁰ Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de las Ministras y Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

¹¹ Artículo 166.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para: [...] IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 214 al 217 de esta ley;

¹² Artículo 121. La resolución que dirima la contradicción de criterios deberá contener:

I. La fecha;

II. La transcripción de los criterios denunciados y la indicación de las Salas contendientes;

III. La consideración relativa a la existencia o inexistencia de la contradicción;

IV. Los fundamentos jurídicos sobre la aplicación, interpretación o integración de la norma, pudiéndose pronunciar a favor de alguno de los criterios, o bien, establecer uno diferente al sustentado por las Salas contendientes; y

V. En los puntos resolutivos la declaración sobre la existencia o inexistencia de la contradicción y la precisión del criterio que debe prevalecer como jurisprudencia obligatoria y, en su caso, la declaración de obligatoriedad de ese criterio.

¹³ Relativo al procedimiento para la integración elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan las salas de este Tribunal

una misma norma que dictan dos o más salas del Tribunal Electoral, y que en las mismas exista identidad en la cuestión jurídica que debe regir en una situación particular, a pesar de las diferencias fácticas.

(28) Ahora bien, este órgano jurisdiccional ha seguido la línea jurisprudencial de la SCJN al identificar que, el objetivo primordial de la contradicción es el terminar con los regímenes de incertidumbre para los justiciables generado a partir de la existencia de tesis encontradas, mediante la definición de un criterio, con fuerza jurisprudencial.

(29) Al respecto, se ha considerado que la tesis adoptada servirá para resolver, de manera uniforme, casos que en el futuro se presenten con la misma problemática, cuya generalidad permita que el criterio esclarecedor tenga aplicación en asuntos que se presenten con identidad o similitud a aquellos que dieron lugar a la controversia.¹⁴

(30) Para la SCJN la contradicción se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan ***criterios jurídicos discrepantes*** sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales. Esto exige analizar a detalle cada uno de los procesos interpretativos involucrados, y no tanto los resultados que ellos hayan arrojado.¹⁵

(31) A partir de ello, esta Sala Superior ha destacado que para que se actualice materialmente la contradicción, **no sólo deben existir criterios antagónicos** sostenidos en similares asuntos con base en diferentes razonamientos; sino también es necesario que la cuestión jurídica estudiada por los órganos terminales **comprenda una problemática de derecho, que goce de generalidad, y no de individualidad.**

¹⁴ Véase la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO BASTA PARA SU EXISTENCIA QUE SE PRESENTEN CRITERIOS ANTAGÓNICOS SOSTENIDOS EN SIMILARES ASUNTOS CON BASE EN DIFERENTES RAZONAMIENTOS, SINO QUE ADEMÁS, AQUÉLLOS DEBEN VERSAR SOBRE CUESTIONES DE DERECHO Y GOZAR DE GENERALIDAD**”.

¹⁵ Véase jurisprudencia de la Primera Sala de rubro “**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO**”.



(32) Es decir, la simple existencia de posiciones encontradas entre órganos jurisdiccionales no actualiza, por sí mismo, la materialización de la contradicción pues, en todo caso, **puede tratarse de argumentaciones que difieran respecto a aspectos secundarios**, pero que cuyos efectos son esencialmente similares.

(33) Así, al verificar los elementos de concurrencia para determinar la existencia de una contradicción, el operador debe determinar que las posibles resoluciones encontradas:

- Hayan examinado cuestiones jurídicas esencialmente iguales y **adopten posiciones o criterios discrepantes**. Para ello, es necesario que exista una misma base o tema jurídico a partir del cual se emiten las determinaciones, porque sólo ante un mismo supuesto puede analizarse si los criterios de solución son distintos.¹⁶
- Los criterios para la solución del tema sean distintos. Esto es, que las premisas de interpretación normativa sobre las cuales se apoya la solución, **más allá de las diferencias formales de motivación o argumentación, sean sustancialmente divergentes**, de manera que conduzcan a soluciones opuestas o distintas.
- La diferencia de posiciones adoptadas provenga del estudio de los mismos elementos. Lo que significa que los criterios deriven de cuestiones similares.

(34) Asimismo, esta Sala ha considerado que con independencia de que las cuestiones fácticas resulten exactamente iguales entre los criterios supuestamente encontrados, para que una contradicción exista, atendiendo a la finalidad que en esta se persigue, es necesario que los órganos contendientes:¹⁷

¹⁶ Esto es, como lo ha sostenido la Primera Sala del máximo tribunal constitucional, en el criterio de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA DEBEN ACTUALIZARSE RESPECTO DEL PUNTO MATERIA DE LA LITIS"; que los criterios en discrepancia provengan del estudio de los mismos elementos

¹⁷ Dicha exigencia es identificada claramente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA, y; CONTRADICCIÓN DE TESIS. INEXISTENCIA DE LA".

- Hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su arbitrio jurisdiccional a través de la emisión de un criterio interpretativo.
- Que entre tales interpretaciones se encuentre, al menos un razonamiento, en el que la interpretación difiera por cuanto a un mismo tipo de problema jurídico (sentido gramatical, principio, finalidad, etc.); y,
- Que lo anterior permita formular **una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión es preferente** con relación a cualquier otra, que sea legalmente posible.

(35) En tal estado de cosas, corresponderá declarar inexistente la contradicción de tesis, cuando la disparidad de los criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes que no convergen en el mismo punto de derecho.¹⁸

(36) En suma, la contradicción de criterios se actualiza cuando exista discrepancia u oposición en la solución de las controversias o interpretaciones de una misma norma que dictan dos o más Salas del Tribunal Electoral y que en éstas exista identidad en la cuestión jurídica que debe regir en una situación particular, a pesar de que los asuntos sean diferentes en sus circunstancias fácticas.

(37) En el supuesto que exista contradicción, el criterio que prevalezca será jurisprudencia obligatoria, a partir de la declaración respectiva que realice el Pleno de la Sala Superior en la sesión pública en que sea aprobada, que puede ser un tercer criterio y determinar la tesis a seguir.¹⁹

III. Resoluciones materia de controversia

(38) Con la finalidad de evitar repeticiones innecesarias esta Sala Superior advierte que, en esencia, los agravios que plantearon los partidos

¹⁸ Véase jurisprudencia de rubro: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO**”.

¹⁹ Artículo 15 del Acuerdo General 9/2017.



políticos en relación con el criterio adoptado por el CG del INE para sancionar los registros extemporáneos fueron similares.

(39) Además, en la mayoría de los casos, el criterio en conflicto deriva de demandas presentadas por el PVEM que, en esencia, fueron prácticamente idénticas.

(40) En este sentido, los partidos políticos cuestionaron la ilegalidad del nuevo criterio adoptado por el CG del INE, porque, desde su perspectiva, dicha autoridad:

- No fundó ni motivó su resolución, pues no expuso argumentos razonables, claros y precisos para **realizar un cambio de criterio** en la imposición de sanciones por registros extemporáneos, esto es, de amonestación a sanciones pecuniarias.
- Se vulneró el principio de certeza jurídica, ya que los partidos políticos no conocieron de manera previa que el criterio en la imposición de sanción variaría y con ello, los dejó en estado de indefensión al no prever la consecuencia jurídica que se le podría imponer ante su incumplimiento.
- Se aplicó una regla de manera retroactiva en atención a los efectos y consecuencias de operaciones extemporáneas. La responsable debió de haber asentado de manera anterior al ejercicio la modificación respecto a la imposición de sanciones, es decir, debió de haberlo aplicado del ejercicio 2023 en adelante.

(41) Ahora bien, esta autoridad no soslaya que, en el caso de las demandas presentadas por MORENA, este partido realizó un planteamiento adicional vinculado con la proporcionalidad y la ausencia de una motivación reforzada respecto de los parámetros elegidos por el CG del INE en la metodología que empleó para sancionar *–temporalidad, porcentaje y monto de la operación.*

(42) Sin embargo, esta cuestión no fue objeto de la denuncia de contradicción presentada por la Sala Xalapa, por lo que la supuesta controversia no será analizada desde esa arista.

(43) En efecto, esta Sala Superior advierte que el único punto discrepante que se planteó por la Sala denunciante radica en si la manera en que sancionó el CG del INE los registros extemporáneos en periodo ordinario, puede o no considerarse un **cambio de criterio**. Por ende, el análisis se circunscribe a este aspecto.

3.1. Criterio de la Sala Xalapa (Sala denunciante)

(44) En los recursos de apelación *SX-RAP-79/2022*, *SX-RAP-82/2022*, *SX-RAP-85/2022*, *SX-RAP-88/2022* y *SX-RAP-89/2022*, la Sala Regional Xalapa, analizó las demandas del PRI y PVEM.

(45) En relación con sus planteamientos, la Sala Xalapa consideró que debía confirmarse, en cada caso, la resolución del CG del INE a partir de lo siguiente:

- El CG del INE sí fundó y motivó su determinación, ya que expresó de manera clara las razones que lo llevaron a realizar **un cambio de criterio** respecto a la sanción a imponer cuando los partidos omitieran realizar el registro de operaciones en el SIF.
- Al respecto, a partir de una interpretación de los artículos 41, Base V, Apartado A, de la Constitución general, 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la LGIPE y **38, numeral 5 del Reglamento** señaló que el INE emite y asume sus propios **criterios y determinación de sanciones**, las cuales, invariablemente deben estar apegadas a la Constitución y Leyes en la materia.
- En el ejercicio de su facultad sancionadora, el CG tiene atribuciones para interpretar las normas que aplica en cada caso concreto; y, aunque los **criterios del INE deben tener cierta regularidad y consistencia**, ello



no obliga al órgano a mantenerlos indefinidamente, pues **puede cambiar sus criterios expresando las razones de ello.**

- En el caso concreto, el **cambio de criterio** obedeció al hecho de que, aunque en los anteriores ejercicios dicho órgano había sancionado tales irregularidades con una amonestación pública, lo cierto era que no se había logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones.
- Por tanto, al no lograrse el objetivo de que los partidos se abstengan de volver a incurrir en la misma conducta, el CG determinó la aplicación de una sanción pecuniaria, la cual se graduó del 1% del monto involucrado, cuando se trate de periodos normales y del 5% y hasta el 10% cuando se trate del 1° y 2° periodo de corrección.
- Para la Sala Xalapa ese actuar estuvo justificado, porque se inscribe dentro de las facultades para sancionar del CG del INE. Concretamente, el artículo 38, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización le permite sancionar, **de acuerdo con sus propios criterios**, la conducta antijurídica, en este caso, el registro extemporáneo de operaciones.²⁰
- La única limitante que tiene el CG del INE es que la sanción sea proporcional –*sin que esta cuestión hubiere sido controvertida*.
- Por otra parte, destacó que, con base en la normativa aplicable, el INE no tiene obligación de hacerle saber a los sujetos obligados –*de manera anticipada*– los **cambios a sus propios criterios**, ni la metodología para calificar cada una de las conductas infractoras.
- Ello debido a que, en el mundo fáctico, existe un abanico inagotable de formas en las que las conductas se pueden desplegar, que pueden desembocar en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, de manera que, la autoridad responsable está

²⁰ Ello conforme el artículo 38, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización le da la facultad al Consejo General de sancionar –de acuerdo con sus propios criterios– la conducta antijurídica consistente en el registro de operaciones fuera del plazo establecido en la ley, lo cual es a la vez armónico con lo establecido en los artículos 443, numeral 1, y 456, numeral 1, inciso a), ambos de la LGIPE

imposibilitada materialmente para determinar con anticipación a que ocurran cuáles de las conductas posibles deberán ser objeto de sanción.

- En el caso, **para la Sala Xalapa el cambio de criterio** tuvo justificación en el hecho de que, la imposición de una amonestación no logró tener el efecto inhibitorio que se busca al imponer la sanción.

(46) Por tanto, consideró conforme a derecho que la autoridad administrativa electoral hubiera impuesto una sanción distinta a la utilizada en años anteriores, pues ello atendió a la falta de eficacia respecto al efecto inhibitorio que debía tener.

3.2. Criterio de la Sala Superior

(47) En los recursos de apelación *SUP-RAP-346/2022* (recurrente, PVEM) y *SUP-RAP-388/2022* (recurrente, MC), esta Sala Superior, consideró que debía confirmarse, en cada caso, la resolución del CG del INE a partir, esencialmente, de lo siguiente:

- Las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los sujetos obligados con motivo de cada ejercicio se basan en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso, **sin que ello pueda entenderse como un criterio fijo o tasado** que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción.
- Así, el catálogo de sanciones previsto en el artículo 456 de la LEGIPE permite una graduación de la sanción en función de las circunstancias de cada caso, **sin que exista un sistema de sanciones tasadas en materia de fiscalización.**
- Las sanciones que se imponen en un ejercicio previo o por la comisión de una infracción específica no constituyen criterios fijos e inamovibles, porque en cada caso deberán valorarse las circunstancias particulares.
- Asumir un criterio distinto implicaría desconocer la finalidad de las normas que obligan a valorar las circunstancias concretas de cada asunto para imponer la sanción que corresponda.



- Existe un abanico inagotable de formas en las que las conductas se pueden desplegar, que pueden desembocar en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, de manera que, la autoridad responsable está imposibilitada materialmente para determinar con anticipación a que ocurran cuáles de las conductas posibles deberán ser objeto de sanción.
- **En materia de sanciones no puede hablarse de criterios novedosos**, ya que la valoración de la autoridad atiende a las circunstancias del caso para la determinación de las sanciones, buscando también un efecto inhibitorio para la optimización del propio sistema, siempre y cuando éstas se encuentren fundadas y motivadas en cada caso.
- Es decir, al analizar las particularidades del caso concreto, el Consejo General del INE debe fundar y motivar las razones por las cuales procede imponer determinada sanción y no otra, y con ello se cumple la obligación de individualizar la sanción
- En el caso, de la valoración de las circunstancias el INE advirtió que la amonestación pública no tuvo el efecto inhibitorio o disuasivo esperado.
- Por otra parte, se consideró que el INE no está obligado a anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción, pues ello sería contrario a las normas legales que imponen la obligación de ponderar las circunstancias específicas de cada caso para imponer la sanción que corresponda.
- Además, aun cuando en uno o varios casos previos haya impuesto determinada sanción para una infracción concreta, ello no la exime de su obligación de valorar la las circunstancias de los nuevos asuntos, en los cuales podrá imponer cualquiera de las sanciones que le autoriza la ley y debe entenderse que se encuentra en aptitud de imponer sanciones distintas si las circunstancias así lo justifican, **sin que ello pueda interpretarse como un cambio de criterio.**
- En todo caso, el partido estará en condiciones de impugnar la sanción que se le imponga en cada caso, para lo cual tendrá la carga de exponer

argumentos para controvertir la valoración que haga la autoridad sancionadora de las circunstancias que rodean a cada asunto.

3.3. Criterio de la Sala Monterrey

(48) En los recursos de apelación *SM-RAP-48/2022* y *SM-RAP-61/2022*, la Sala Regional Monterrey, consideró que debía confirmarse, en cada caso, la resolución del CG del INE a partir de lo siguiente:

- Sí se fundó y motivó debidamente la individualización de la sanción que se le impuso al recurrente por reportar de manera tardía las operaciones contables, pues el hecho de que la autoridad **adoptara un criterio y metodología distinto** para definir la sanción que, en esta ocasión sería de índole económico, se enmarca en el ejercicio de su función sancionadora y de fiscalización.
- Concretamente, el CG del INE señaló que el **criterio** que había adoptado en las resoluciones de los informes anuales de ejercicios anteriores para sancionar esta conducta con amonestación pública no había 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. En este punto, la Sala Monterrey destacó los argumentos del CG del INE.
- En su análisis, a partir de lo razonado en el precedente SUP-RAP-331/2016 y acumulados, la Sala Monterrey destacó que:
 - Para ejercer las funciones de fiscalización y sancionadora, el *INE* no está obligado a comunicar o hacer saber, de manera previa a los sujetos obligados, cuáles **serían los criterios de sanción o la metodología para calificar las conductas infractoras**, pues tiene facultades para interpretar las normas que aplica en cada caso concreto.
 - Si bien, se reconoce la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el *INE* deben tener *cierta regularidad y consistencia* con los casos resueltos con anterioridad, ello no obliga a dicho órgano a hacerlos saber en forma anticipada a los sujetos fiscalizados, como



tampoco a mantenerlos indefinidamente, pues también tiene facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones para ello.

- Así, **en el caso**, aun cuando el CG del INE determinó **modificar o superar** el criterio que adoptó para ejercicios previos, ello no implica una vulneración al principio de certeza, seguridad o derecho de audiencia. Este último se garantizó durante el proceso de revisión anual con los oficios de errores y omisiones.
- Tampoco se advierte una aplicación retroactiva, pues es con base en las facultades para sancionar que la autoridad puede válidamente imponer una de las sanciones establecidas en la norma, siendo que el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la LGIPE establece un mínimo y un máximo en tratándose de las multas a imponer y un catálogo de posibles sanciones, en el que se incluye la reducción de ministraciones.
- Lo anterior porque, 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.
- Finalmente, si en ejercicios anteriores, la autoridad responsable optó por una amonestación pública, ello atendió a que, en su oportunidad, se consideró óptima para perseguir esos fines; sin embargo, como lo ha establecido la Sala Superior, ello no impone el deber de sostener el mismo criterio de interpretación de manera indefinida, antes bien, debe señalarse 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.

3.4. Criterio de la Sala Guadalajara

(49) En los recursos de apelación *SG-RAP-58/2022* y *SG-RAP-54/2022* (recurrente, PVEM), la Sala Regional Guadalajara consideró que debía confirmarse, en cada caso, la resolución del CG del INE a partir de lo siguiente:

- El CG del INE no estaba obligada a hacerle saber, previo al ejercicio de fiscalización de dos mil veintiuno, el criterio de sanción que utilizaría con respecto a la infracción en comento y, en esa lógica, a justificar la imposición de una sanción distinta a la aplicada en revisiones de ejercicios anteriores con respecto a conclusiones similares.
- Si bien la Comisión de Fiscalización debe delimitar los alcances de revisión de los informes que presenten los partidos políticos respecto de los ingresos y gastos ordinarios, así como proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos que emita, dicho imperativo está referenciado a criterios técnicos y no a parámetros para la individualización de las sanciones.
- Con base en lo previsto en los artículos 456 y 458 de la LGIPE, puede afirmarse que en el sistema sancionador electoral no está prevista una sanción determinada para cada una de las hipótesis normativas configurativas de infracción; sin embargo, su imposición sí responde a un ejercicio de ponderación a partir de las particularidades del caso.
- En ese sentido, distintas acciones u omisiones configurativos de una misma infracción, acontecidos en distinto ejercicio fiscal, por diferentes sujetos obligados, incluso por el mismo sujeto infractor en distintos hechos, puede válidamente ser objeto de diferentes sanciones
- Ese **cambio no constituye una nueva regla o cambio de criterio** de los que deben ser informados por parte de la autoridad responsable a los sujetos obligados de manera previa a su implementación; pues los artículos 456 y 458 de la LGIPE facultan a la autoridad a aplicar una sanción con base en las especificidades o circunstancias de un caso.
- Entonces, el hecho de que se imponga una u otra sanción con respecto a determinada infracción, corresponde a la actividad propia de la autoridad responsable al momento de aplicar la norma al caso concreto **y no a un cambio de criterio.**



- Tampoco hay una aplicación retroactiva porque, la actuación de la autoridad responsable se limitó a aplicar la normativa al caso concreto con base en las premisas legales previamente existentes.
- Finalmente, en relación con el agravio de que debió notificarse el cambio de criterio, la Sala sostuvo que lo único que hizo fue aplicar la misma norma bajo los mismos criterios de interpretación de los parámetros establecidos para la individualización de las sanciones que, por su naturaleza permiten que se determinen sanciones de distinta entidad y magnitud dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso.
- A partir de las facultades sancionadoras que la Ley le reconoce, el INE no está obligado a hacer saber, de manera previa a los sujetos obligados, cuáles serán los criterios de sanción o la metodología para calificar las conductas infractoras.
- En todo caso, el partido estará en condiciones de impugnar la sanción que se le imponga en cada caso, para lo cual tendrá la carga de exponer argumentos para controvertir la valoración que haga la autoridad sancionadora de las circunstancias que rodean a cada asunto.

3.5. Criterio de la Sala Toluca

(50) En los recursos de apelación *ST-RAP-1/2023 (PRD)*, *ST-RAP-2/2023 (PT)*, y *ST-RAP-3/2023 (MORENA)*, la Sala Regional Toluca consideró que los agravios vinculados con el indebido cambio de criterio y su falta de notificación eran **infundados** a partir de lo siguiente:

- Si bien existe la necesidad de que los **criterios de interpretación de las normas** que haga el Instituto tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad, ello no le obliga a mantenerlos indefinidamente, pues también tiene facultades para cambiar sus propios criterios **expresando las razones de ello** [concretamente, en el *ST-RAP-1/2023* y *ST-RAP-2/2023*].
- En el caso, el INE sí señaló las razones que lo llevaron a realizar un cambio de criterio. Concretamente, el hecho de que la amonestación

pública no logró el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de operaciones.

- Asimismo, destacó que el órgano fiscalizador puede modificar sus criterios y razonamientos con los que previamente ha valorado la conducta de los sujetos obligados, siempre que la autoridad cumpla con el deber jurídico de justificar y motivar de **manera reforzada y pormenorizada tal cambio de directriz**, a efecto de atender los principios de certeza y seguridad jurídica.
- Entonces, el **INE puede modificar sus criterios de sanción, siempre que se encuentren respaldados por las razones que motivan su decisión.**
- Por otra parte, destacó que las sanciones que impone la autoridad a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio se basa en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso, por ende, si en determinado ejercicio se impone cierta sanción, ello no puede entenderse como un criterio vinculante, fijo o inamovible, que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción y menos que la autoridad deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada infracción.
- Lo anterior porque un actuar de esa forma sería contrario a las normas legales que imponen la obligación de ponderar las circunstancias específicas de cada caso para imponer la sanción que corresponda.
- La autoridad fiscalizadora está obligada a graduar e individualizar la sanción, de acuerdo con las circunstancias en que fue cometida la falta, la capacidad económica y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión, conforme a los parámetros y criterios previamente establecidos en ley.
- Por ende, consideró que no le asistió a los partidos en cuanto a que la responsable debió justificar el supuesto cambio de criterio de interpretación para la imposición de las sanciones pecuniarias y no la amonestación pública.



- Lo anterior, porque el recurrente hace depender el planteamiento a partir de la premisa de que la sanción de amonestación constituye una sanción tasada a la infracción del reporte de operaciones extemporáneas, cuando ello sería ilegal, porque la sanción debe ser proporcional a la conducta infractora y a las circunstancias particulares que la rodean, sin que sea posible establecer criterios generales o consecuencias jurídicas idénticas, como erróneamente lo pretende el actor.
- La autoridad administrativa tampoco está obligada a anunciar con anticipación las sanciones que impondrá para cada infracción, dado que aun cuando en uno o varios casos previos haya impuesto determinada sanción para una infracción concreta, ello no la exime de la obligación de valorar las circunstancias de los nuevos asuntos.
- Ello porque el INE cuenta con la potestad para aplicar la normativa atinente en cada caso concreto, en el ejercicio de su facultad sancionadora y de fiscalización con las que también cuenta.
- Por su parte, el partido sancionado se encuentra en aptitud de impugnar la sanción que se le imponga en cada caso, tal y como acontece en la especie, a fin de exponer argumentos para controvertir la valoración realizada por la autoridad sancionadora de las nuevas circunstancias que rodearon el asunto

3.6. Criterio de la Sala Ciudad de México

(51) En el recurso de apelación *SCM-RAP-28/2022 (MORENA)*, la Sala Regional Ciudad de México, si bien consideró que debían revocarse las conclusiones vinculadas con el registro extemporáneo de operaciones; ello lo hizo a partir del planteamiento adicional que esgrimió MORENA, a diferencia de las demandas presentadas por el PRI, PVEM, PRD y PT.

(52) Esto es, la *motivación reforzada* que debió utilizar al justificar cada uno de los elementos que utilizó en el criterio: temporalidad, monto involucrado y porcentaje. Análisis que, como se precisó, no forman parte de la presente contradicción.

(53) Así, en lo que interesa para la presente contradicción de criterios, la Sala Ciudad de México consideró que eran infundados los agravios en los que MORENA cuestionó que se vulneró la confianza legítima al cambiar el criterio de sanción de amonestación pública a multa, porque:

- Las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio se basan en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso.
- Si en determinado ejercicio se impone cierta sanción (atendiendo a sus particularidades), ello no puede entenderse como un criterio vinculante o inamovible que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción y menos que la autoridad responsable deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción.

4. Decisión de la Sala Superior

4.1. Tesis

(54) Este órgano jurisdiccional declara que es inexistente la contradicción de criterios, porque no se advierte una **evidente oposición** en la manera en que cada Sala resolvió el conflicto.

(55) Aun cuando se advierte una diferencia formal en la fundamentación y motivación que cada una de las Salas contendientes empleó para analizar la manera en que el CG del INE optó por sancionar el registro extemporáneo de operaciones; lo cierto es que, en última instancia, sus razonamientos son esencialmente similares y su conclusión fue la misma.

4.2. Justificación

(56) Como se mencionó en el marco jurídico, la existencia de una contradicción de tesis se actualiza cuando, entre los criterios jurídicos sostenidos, por dos o más órganos jurisdiccionales, **existe discrepancia**; es decir, una **oposición evidente** en la solución de temas



jurídicos sustancialmente iguales, a pesar de que los asuntos puedan ser diferentes en sus circunstancias fácticas.

- (57) En el caso, en términos generales, todas las Salas contendientes analizaron la legalidad del criterio adoptado por el CG del INE para sancionar el registro extemporáneo de operaciones correspondientes al periodo ordinario en el año dos mil veintiuno, esto es, una sanción pecuniaria, en lugar de una amonestación pública.
- (58) En todos los asuntos existe, sustancialmente, coincidencia en los planteamientos formulados por los partidos políticos. Concretamente, que: *i*) el CG del INE no fundó, ni motivó el cambio de criterio, esto es, amonestación a multa, a partir de argumentos razonables, claros y expresos; y, *ii*) se vulneró el principio de certeza (o derecho de audiencia), porque la autoridad debió notificar previamente la emisión de ese criterio.
- (59) Como se precisó en el apartado que antecede, este Tribunal Electoral ha considerado que existe contradicción cuando se actualizan los elementos siguientes que: *i*) los criterios denunciados sean sobre el mismo tema o supuesto jurídico, y *ii*) los criterios para la solución del tema sean distintos.
- (60) Ahora bien, para la Sala Xalapa el punto de derecho en conflicto radica en que mientras ella consideró que sí existió **un cambio de criterio** pero que el mismo estuvo sustentado en el bajo efecto inhibitorio de la amonestación pública; para el resto de las Salas contendientes no podía hablarse de dicho cambio.
- (61) Entonces, en el caso, si bien se actualiza el primer elemento, porque en todos los asuntos se analizó la legalidad del cambio al momento de sancionar el registro extemporáneo de operaciones y si era o no necesario que el CG del INE hubiera notificado a los partidos políticos previo a su emisión; lo cierto es que, esta Sala Superior no advierte que

el criterio que adoptó cada Sala hubiera sido distinto, ni una oposición argumentativa evidente.

(62) Así, esta Sala Superior considera que es **inexistente la contradicción de criterios**, *por un lado*, porque de los criterios sostenidos por cada una de las Salas se advierte que existió coincidencia en los razonamientos, con base en los cuales, desestimaron la supuesta ilegalidad del cambio de sanción y, con ello, la obligación del CG del INE de notificar la manera en que modificó la sanción que impondría para el registro extemporáneo de sanciones correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno.

(63) En efecto, todas las Salas coincidieron en que:

- En el ejercicio de su facultad sancionadora el INE está obligado a valorar las circunstancias particulares de cada caso al imponer una sanción; para lo cual, deberá fundar y motivar su imposición. **Argumento que, incluso, es utilizado por la Sala Xalapa.**²¹
- En este ejercicio casuístico, el hecho de que el INE imponga determinada sanción en un ejercicio previo, ello no puede entenderse que estableció un **criterio fijo, tasado o inamovible** que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción.
- Asumir un criterio distinto implicaría desconocer la finalidad de las normas que obligan a valorar las circunstancias concretas de cada asunto para imponer la sanción que corresponda.
- Aunque se espera que exista cierta regularidad y consistencia en los criterios con base en los cuales se sanciona una infracción, ello no obliga al órgano a mantenerlos indefinidamente, pues **puede cambiar sus criterios expresando las razones de ello**, atendiendo precisamente a las circunstancias de cada caso.

²¹ A manera de ejemplo, en el SX-RAP-78/2022 en los párrafos 37, 52, 53; o bien, en el SX-RAP-82/2022, párrafos, 44, 60-63.



- A partir de la valoración de cada caso, el INE no está obligado a notificar previamente el criterio con base en el cual sancionará una infracción; y, en todo caso, los partidos eventualmente pueden impugnarlo.
- En el caso concreto, las Salas contendientes reconocieron que el **cambio/modificación/aplicación del criterio** obedeció al hecho de que, aunque en los anteriores ejercicios dicho órgano había sancionado tales irregularidades con una amonestación pública, lo cierto era que no se había logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones. De ahí que, se consideró justificado el mismo.

(64) Con base en lo anterior, si bien, la Sala Xalapa señala que, para ella, el cambio de criterio estuvo justificado porque, *por un lado*, era parte de sus facultades para sancionar en términos del artículo 38, numeral 5 del Reglamento de Fiscalización; y, *por el otro*, su justificación radicó en que la amonestación previamente impuesta para la misma infracción no logró el efecto disuasorio; lo cierto es que, ese razonamiento no es contrario al resto de lo sustentado por las demás Salas.

(65) Por el contrario, esta Sala Superior advierte que la diferencia entre los razonamientos de las Salas contendientes obedeció al enfoque con el que se analizó la posibilidad de que, para la revisión de informes del periodo ordinario correspondiente al año dos mil veintiuno, el CG del INE hubiere optado por una sanción pecuniaria. Sin que esa diferencia argumentativa los hubiere llevado a una conclusión distinta.

(66) En efecto, mientras que para la Sala Xalapa está justificado un **cambio en el criterio para sancionar**, las otras Salas lo conciben, en parte, como un cambio en la **individualización de la sanción** (aun cuando no se refiera en sí al criterio), siendo que su legalidad sigue sosteniéndose en que la autoridad justifique su aplicación, es decir, funde y motive su resolución.

(67) Además, es importante enfatizar que la propia Sala Xalapa reconoce en la motivación de sus sentencias que la circunstancia concreta que se

analizó para imponer una sanción pecuniaria en esta ocasión fue el hecho de que la amonestación pública no logró el efecto inhibitorio deseado. Por lo que sus argumentos no son distintos a los razonamientos del resto de las Salas.

(68) Por otra parte, contrario al planteamiento de la Sala Xalapa, esta Sala Superior advierte que, por ejemplo, la Sala Monterrey sí se refiere también a un cambio de criterio, pero que el mismo se justifica a partir de las circunstancias particulares del caso.

(69) Es importante recordar que, la simple existencia de posiciones encontradas entre los órganos jurisdiccionales, en este caso, el entendimiento sobre si hubo o no un cambio de criterio, o bien, si éste estuvo justificado, no actualiza por sí mismo la materialización de la contradicción.

(70) Lo anterior, porque esta Sala Superior ha considerado que pueden existir argumentaciones que difieran respecto a aspectos secundarios, o de interpretaciones de los órganos jurisdiccionales que, si bien, comprendan una misma problemática, solo comprenden una modalidad diferenciada de abordar la controversia. Cuestión que en el caso se actualizó.

(71) Así, para este órgano jurisdiccional no es evidente que las Salas contendientes hubieren adoptado posiciones encontradas o discrepantes; sino que, cada una adoptó un enfoque para abordar una misma problemática que, en última instancia, las llevó a la misma conclusión. Esto es: *i*) validar la nueva sanción que se impuso al registro extemporáneo de operaciones; y, *ii*) la negativa de notificar previamente esa nueva valoración a los partidos políticos recurrentes.

(72) En consecuencia, en el presente asunto es **inexistente la contradicción de criterios**, al no evidenciar discrepancia u oposición en la solución de las controversias o interpretaciones de un punto de derecho ni una misma norma que dictan las salas del Tribunal Electoral.

(73) Por lo anteriormente expuesto se,



RESUELVE

ÚNICO. Es inexistente la contradicción de criterios denunciada.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña; con los votos en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Indalfer Infante Gonzales, quienes emiten voto particular; ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de 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 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.

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL
MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES
RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL
EXPEDIENTE DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS SUP-
CDC-3/2023²²**

1. Respetuosamente, no compartimos las consideraciones ni el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de las magistraturas integrantes del Pleno por las razones que a continuación se exponen.

1. Contexto

2. Los asuntos motivo de la presente contradicción tienen su origen en el proceso de fiscalización a los ingresos y gastos que realizaron los partidos políticos locales y nacionales durante el ejercicio 2021, concretamente lo relacionado con la sanción impuesta por el registro extemporáneo de las operaciones en periodo ordinario.
3. En esta ocasión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) impuso sanciones económicas. Determinación que sustentó en la circunstancia de que la amonestación pública que había impuesto por este tipo de infracciones desde 2016 no había tenido el efecto inhibitorio deseado.

²² Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



4. La mencionada sanción la graduó de manera más severa, tomando en cuenta dos factores, a saber: *i)* la temporalidad y desfase con la que actuó cada instituto político, y *ii)* un porcentaje del monto involucrado.
5. Así, el Consejo General del INE estableció como criterio general que la sanción correspondiente al registro extemporáneo de operaciones se graduaría considerando aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) con 1% del monto involucrado, y en 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.
6. En virtud de lo anterior, diversos partidos políticos, entre ellos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y MORENA –partidos recurrentes en los asuntos relacionados con los criterios contendientes– controvirtieron fundamentalmente la posibilidad de que el Consejo General del INE **modificara el criterio** con base en el cual había sancionado el registro extemporáneo de operaciones en periodo ordinario, sin que dicho cambio les fuera previamente notificado.

7. Adicionalmente, MORENA planteó una indebida fundamentación y motivación *–reforzada–* respecto de la metodología y los parámetros utilizados por el Consejo General.
8. En su oportunidad, cada una de las Salas resolvió los recursos de apelación respectivos. En la mayoría de los casos se confirmó la sanción económica.
9. A partir de lo anterior, la Sala Xalapa hizo del conocimiento de la Sala Superior la posible contradicción de criterios sostenidos entre dicha Sala y la Sala Superior, así como las Salas Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México y Toluca, a partir del entendimiento que cada Sala asumió respecto de si podía hablarse o no de un cambio de criterio para sancionar.

2. Sentido de la decisión mayoritaria

10. En la resolución aprobada por la mayoría se declara la inexistencia de la contradicción de criterios entre la Sala Regional Xalapa y los sustentados por la Sala Superior, así como las Salas Regionales Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México, y Toluca, relativos al criterio y metodología que utilizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para sancionar el registro extemporáneo de operaciones durante la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentaron los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al año dos mil veintiuno.



11. Lo anterior sobre la base de que la posible contradicción se limita al tratamiento respecto a sí es jurídicamente viable un cambio de criterio en la imposición de sanciones por la omisión de realizar el registro contable en tiempo real (como sostuvo la Sala Xalapa) o si no se suscitó, como tal, un cambio de criterio en la imposición de la sanción, porque el análisis del INE atendió a las circunstancias particulares de cada caso (como sostuvieron la Sala Superior, y las Salas Regionales Guadalajara, Toluca, Monterrey y Ciudad de México).
12. No obstante, en la resolución no se analiza, como parte del estudio de la contradicción, el hecho de que la Sala Ciudad de México determinó revocar la resolución sobre la base de exigir para el aludido cambio de criterio una “motivación reforzada”, aspecto que también fue valorado, aunque con un alcance diverso, en alguna de las sentencias motivo de la contradicción por la Sala Toluca (ST-RAP-1/2023) y posteriormente por esta Sala Superior de manera implícita al resolver el expediente SUP-RAP-392/2022.
13. Si bien, en la resolución no se soslaya “que, en el caso de las demandas presentadas por Morena, este partido realizó un planteamiento adicional vinculado con la proporcionalidad y la ausencia de una motivación reforzada respecto de los parámetros elegidos por el Consejo General del INE en la metodología que empleó para sancionar *–temporalidad, porcentaje y monto de la operación–*”; no obstante, se excluye tal cuestión del análisis de la presente contradicción de

criterios porque “no fue objeto de la denuncia de contradicción presentada por la Sala Xalapa”, porque el “único punto discrepante que se planteó por la Sala denunciante radica en si la manera en que sancionó el consejo General del INE los registros extemporáneos en periodo ordinario, puede o no considerarse un **cambio de criterio**”

14. A partir de lo anterior, la mayoría determinó que no se advierte una **evidente oposición** en la manera en que cada Sala resolvió el conflicto. Si bien existe una diferencia formal en la fundamentación y motivación que cada una de las Salas contendientes empleó, para analizar la manera en que el Consejo General del INE optó por sancionar el registro extemporáneo de operaciones; **sus razonamientos son esencialmente similares y su conclusión fue la misma.**
15. Señaló que todas las Salas contendientes analizaron la legalidad del criterio adoptado por el Consejo General para sancionar el registro extemporáneo de operaciones correspondientes al periodo ordinario 2021, esto es, una sanción pecuniaria, en lugar de una amonestación pública.
16. Lo anterior, toda vez que en todos los asuntos existe, sustancialmente, coincidencia en los planteamientos formulados por los partidos políticos, en concreto, que: *i)* el Consejo General del INE no fundó, ni motivó el cambio de criterio, esto es, amonestación a multa, a partir de argumentos razonables, claros y expresos; y, *ii)* se vulneró el principio de



certeza (o derecho de audiencia), porque la autoridad debió notificar previamente la emisión de ese criterio.

2. Disidencia

17. No compartimos en este punto las consideraciones ni el sentido de la resolución mayoritaria, atendiendo a que la finalidad de los expedientes de contradicción de criterios es acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, por tanto, lo relevante es verificar si existe dicha contradicción en sentido material y no sólo formal.
18. En primer término, resulta relevante considerar que el Acuerdo General 3/2021 de esta Sala Superior, relativo al procedimiento para la integración elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan las salas de este Tribunal, refiere que se actualiza una contradicción **“...cuando exista discrepancia u oposición en la solución de las controversias o interpretaciones de una misma norma...”**.
19. Como se advierte, el referido Acuerdo General no limita la existencia de una contradicción a la “oposición en la solución”.
20. Lo anterior se fortalece con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de criterios 228/2022, en el sentido de que para determinar si existe la

contradicción de criterios se debe atender a la **necesidad de unificar criterios**, y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos.

21. Sostuvo que para comprobar que una contradicción de criterios es procedente, es necesario determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, **una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto mismo** y señaló *“...para resolver si existe o no una contradicción de criterios es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados (y no tanto los resultados que ellos arrojen) con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas (no necesariamente contradictorias en términos lógicos) aunque legales”*.
22. Del análisis conjunto de lo referido hasta este punto, resulta evidente que para determinar si existe o no la contradicción, **el análisis debe contemplar los procesos interpretativos y no sólo el resultado de los mismos.**
23. A partir de esta premisa, desde nuestra perspectiva resulta evidente que existe un punto de choque en las interpretaciones que cada una de las Salas dio a la decisión asumida por el INE, lo que genera un escenario de inseguridad jurídica que hace necesaria la unificación de criterios, a fin de eliminar la discrepancia interpretativa entre los órganos jurisdiccionales



terminales, con independencia de que en todos los casos se hubiera confirmado la actuación del INE.

24. Así, el hecho de que en todos los casos se hubiera confirmado la sanción económica impuesta por el INE, con la salvedad de la Sala Toluca y la Sala Ciudad de México, no resta el hecho de que las Salas sustentaron su decisión en conclusiones contrarias.
25. Como la misma sentencia lo evidencia, en la mayoría de los casos, el criterio en conflicto deriva de demandas presentadas por el Partido Verde Ecologista de México que, en esencia, fueron prácticamente idénticas y se controvertió un “cambio de criterio” que no fue previamente notificado.
26. Destacamos lo anterior, a efecto de evidenciar que en los términos en que se aprobó la sentencia no se otorgó certeza a los justiciables, porque no se dio claridad en cuanto a si existió o no un cambio de criterio, lo cual es la finalidad del análisis de la posible contradicción.
27. Máxime, considerando que existen determinaciones de diferentes salas distintas, respecto de planteamientos muy similares sobre cuestiones prácticamente idénticas, como es el aludido “cambio de criterio” de la autoridad electoral respecto a la determinación de la sanción respecto al registro extemporáneo de operaciones; particularmente, considerando que la Sala Ciudad de México estimó que tal situación requería una “motivación reforzada” y revocó la resolución para efecto

de que la autoridad emitiera una nueva; mientras que otras salas no exigieron ese tipo de motivación y confirmaron las resoluciones respectivas, o lo valoraron de forma distinta, lo que implicó que implícitamente reconocieran como suficiente una motivación ordinaria al momento de justificar la imposición de la sanción respectiva en cada caso, sin que necesariamente la imposición de una sanción implique establecer un criterio obligatorio o vinculante para casos futuros, pues son aspectos que responden a cada caso en particular.

28. Esto es, en el caso, no se agota el análisis de la posible contradicción a partir de los términos denunciados, sino que es preciso verificar si existen criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues –como lo ha reconocido también la Suprema Corte– la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Lo relevante es definir si existe tal contradicción y si la misma versa sobre aspectos relevantes y no sobre



cuestiones secundarias o accidentales que no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.²³

29. Además, como lo ha reconocido también la Segunda Sala de la Suprema Corte, la denuncia de contradicción de criterios constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al órgano resolutor a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción, dado que el órgano resolutor está facultado para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; tal como se advierte en la tesis 2a. V/2016 (10a.) con rubro CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.

²³ Tesis: P./J. 72/2010 con rubro CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.

30. De esta manera, en nuestro concepto, existe una unidad de análisis entre la cuestión del supuesto “cambio de criterio” y el planteamiento de una “motivación reforzada”, que requiere analizarse para determinar si existe o no una contradicción de criterios entre, por una parte, aquel que sostiene que no existe un “cambio de criterio” cuando la autoridad determina sancionar de manera distinta a como lo ha hecho en otros periodos, en tanto que solo se encuentra obligada a fundamentar y motivar cada una de sus determinaciones sancionatorias, lo que conlleva a exigir implícitamente una “motivación ordinaria” respecto a cada asunto, sin que la sanción en un asunto conlleve al establecimiento propiamente de un criterio fijo e inamovible, que resulte vinculante u obligatorio, y, por otra parte, el criterio que considera que, con independencia de que la determinación de una sanción no supone el establecimiento de un criterio obligatorio, sí existe un deber de “motivación reforzada” respecto a la variación de las sanciones.
31. En nuestro concepto, existen elementos suficientes para declarar procedente la contradicción y analizar en el fondo la cuestión debatida a fin de garantizar la certeza y la seguridad jurídica respecto del alcance del deber de motivación de las resoluciones sancionatorias de las autoridades electorales.
32. Lo anterior se evidencia cuando se advierte la manera en que cada una de las salas argumentó sus determinaciones.



2.1. Criterios adoptados por las diferentes salas del Tribunal Electoral

a) Sala Xalapa

33. La Sala Xalapa en sus determinaciones (SX-RAP-79/2022, SX-RAP-82/2022, SX-RAP-85/2022, SX-RAP-88/2022 y SX-RAP-89/2022) consideró sustancialmente que “el INE emite y asume sus propios criterios y determinaciones respecto a la imposición de las sanciones, las cuales, invariablemente, deben estar apegadas a la Constitución y a la Ley, sin estar supeditadas a la actuación de algún otro órgano del Estado”, razón por la cual existe “la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el INE tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad”, sin que ello obligue a dicho órgano “a mantenerlos indefinidamente, pues tiene también facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones que le lleven a ello”.
34. Con base en ello la Sala Xalapa consideró que el Consejo General “sí expresó de manera clara las razones que lo llevaron a realizar un cambio de criterio respecto a la sanción a imponer cuando los partidos políticos omitieran realizar el registro de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF)”, pues de la resolución impugnada, en cada caso, se advirtió “que el Consejo General razonó que cuando un partido político omite realizar los registros en tiempo real, la autoridad se ve imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de

los recursos de manera oportuna y formal”, por lo que “aunque en los anteriores ejercicios dicho órgano había sancionado tales irregularidades con una amonestación pública, lo cierto era que no se había logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones.” Lo que se consideró suficiente para justificar el cambio de criterio y confirmar las resoluciones impugnadas, al no considerar tampoco que existirá la obligación de a ver saber a los sujetos obligados de los cambios de criterio sancionadores.

b) Sala Superior

35. Por su parte, esta Sala Superior en los recursos de apelación 346/2022 y 388/2022, consideró, en lo sustancial, que los agravios de los partidos impugnantes eran infundados porque las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio se basa en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso, razón por la cual si en determinado ejercicio se impone cierta sanción (atendiendo a sus particularidades), ello no puede entenderse como un criterio fijo o tasado que resulte vinculante, por lo que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción y menos que la autoridad responsable deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción, pues ello sería contrario incluso a las normas legales que imponen la obligación de ponderar las



circunstancias específicas de cada caso para imponer la sanción que corresponda, advirtiéndose que la determinación está debidamente fundada y motivada, por lo que se confirmó en un caso una resolución y en el otro se revocó parcialmente por razones relacionadas con otra temática.

c) Sala Guadalajara

36. En términos similares, la Sala Guadalajara en los recursos de apelación SG-RAP-54/2022 y 58/2022 determinó que los agravios expuestos resultaban infundados, sustancialmente porque partían de la falsa premisa de que la autoridad responsable estaba obligada a hacerle saber, previo al ejercicio de fiscalización de 2021, el criterio de sanción que utilizaría con respecto a la infracción cuestionada y, en esa lógica, a justificar la imposición de una sanción distinta a la aplicada en revisiones de ejercicios anteriores con respecto a conclusiones similares.
37. Lo anterior, porque “si bien es cierto que en el sistema sancionador electoral no está prevista una sanción determinada para cada una de las hipótesis normativas configurativas de infracción en la materia, también lo es, que la determinación de las sanciones que corresponde en cada caso, no está sujeta al libre albedrío o criterio de la autoridad competente para determinar la sanción sino a parámetros de ponderación que deben ser considerados adecuadamente por la autoridad y constituir la base de la individualización de la sanción que, concursados en cada caso, llevan a concretizar

la sanción individualizada de acuerdo a las particularidades que en cada caso se presenten”.

38. Esto es, la Sala Guadalajara consideró que “el parámetro para la imposición de las sanciones electorales en general, y en el sancionador en materia de fiscalización en lo particular, no deriva de las determinaciones sancionatorias que se hubiesen impuesto en procesos o casos anteriores sino en los elementos de valoración previamente establecidos por el Legislador ordinario los que [...] deben ser considerados adecuadamente y ser la base para la individualización de la sanción”. De ahí que considere que, frente a una misma infracción normativa, el determinar una sanción de manera distinta a como se hubiese hecho en alguna revisión anterior “no constituye por sí misma una nueva regla o cambio de criterio de los que deben ser informados por parte de la autoridad responsable a los sujetos obligados de manera previa a su implementación [...] sino la aplicación de la norma al caso concreto con motivo del ejercicio de individualización e imposición de la sanción”, considerando que la responsable “lo único que hizo fue aplicar la misma norma bajo los mismos criterios de interpretación de los parámetros establecidos para la individualización de las sanciones que [...], por su naturaleza permiten que se determinen sanciones de distinta entidad y magnitud dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso”. Razones por las cuales por las cuales determinó confirmar las resoluciones respectivas.

d) Sala Monterrey



39. La Sala Monterrey al resolver el recurso SM-RAP-48/2022 determinó confirmar la resolución impugnada al considerar infundados los agravios toda vez que se consideró que la resolución estaba debidamente fundada y motivada “sin que se vulnerara su derecho de audiencia, al haber adoptado la autoridad un criterio y metodología distinta para definir que ésta sería de índole económico, pues su actuar se enmarca en el ejercicio de su función sancionadora y de fiscalización.” Ello toda vez que el criterio de sancionar con una 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 ponderó graduarlo de manera más severa.

40. En este sentido, para la Sala Monterrey, “el hecho que, en ocasión de la resolución en examen se 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 acusa el inconforme, pues [...] la autoridad puede válidamente imponer una de las sanciones establecidas en la norma”, dentro del mínimo y el máximo establecido, por lo 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.”

41. Por tanto, la Sala Monterrey concluye que “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 lo ha establecido la Sala Superior, ello no impone el deber de sostener el mismo criterio de interpretación de manera indefinida, antes bien, debe señalarse de manera fundada y motivada, en cada caso, como ocurrió, por qué elige alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 de la *LGIFE* para sancionar proporcionalmente las irregularidades, sin que las razones brindadas para justificar la decisión se controviertan en modo alguno.”

42. En sentido similar, se resolvió el recurso SM-RAP-61/2022 en el que se confirmó la resolución impugnada, toda vez que se fundó y motivó debidamente la individualización de la sanción que se le impuso al partido recurrente por reportar de manera tardía operaciones contables, “sin que se vulnerara su derecho de audiencia, al haberse adoptado un criterio y metodología distinta para definir que la consecuencia jurídica a imponer sería una sanción económica, lo cual se enmarca en el ejercicio de la función de fiscalización y sancionadora de la autoridad.”

e) Sala Toluca

43. Por su parte, la Sala Toluca, ha sostenido criterios diferenciados en atención a los planteamientos de los



recurrentes. Así, por una parte, en el recurso ST-RAP-2/2023 la Sala confirmó las resoluciones impugnadas al desestimar los agravios, sustancialmente, a partir de los criterios expresados por la Sala Superior en el sentido de que “las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio se basa en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso, razón por la cual si en determinado ejercicio se impone cierta sanción (atendiendo a sus particularidades), ello no puede entenderse como un criterio vinculante que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción y menos que la autoridad responsable deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción, pues ello sería contrario, incluso, a las normas legales que imponen la obligación de ponderar las circunstancias específicas de cada caso para imponer la sanción que corresponda”.

44. De esta forma, “la autoridad fiscalizadora está obligada a graduar e individualizar la sanción, de acuerdo con las circunstancias en que fue cometida la falta, la capacidad económica y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión, conforme a los parámetros y criterios previamente establecidos en ley y la jurisprudencia, sin que ello implique que al imponer una determinada sanción se establezca un criterio fijo e inamovible que necesariamente obligue a imponer la misma sanción cada vez que se tenga por acreditada la infracción, pues en cada caso deberá llevar a

cabo el ejercicio de valoración de los parámetros previstos en la ley para individualizar la sanción respectiva.

45. Por otra parte, la misma Sala Toluca al resolver el recurso ST-RAP-1/2023, varió un poco su argumentación y aludió al deber de motivación reforzada, aunque también determinó confirmar las resoluciones impugnadas al considerar infundados los agravios alegados por los impugnantes.
46. En este sentido, la Sala Toluca consideró que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí expresó de manera clara las razones que lo llevaron a realizar un cambio de criterio respecto a la sanción a imponer cuando los partidos políticos omitieran realizar el registro de operaciones en el SIF oportunamente, de ahí que “aunque en los anteriores ejercicios el aludido órgano había sancionado tales irregularidades con una amonestación pública, no se había logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados en el registro extemporáneo de sus operaciones”, por lo que al no lograrse el objetivo de que los sujetos obligados se abstengan de volver a incurrir en la misma conducta antijurídica, el Consejo General determinó la aplicación de una sanción pecuniaria, lo que se consideró como justificado considerando la facultad del Consejo General de sancionar –de acuerdo con sus propios criterios– la conducta antijurídica consistente en el registro de operaciones fuera del plazo establecido en la ley, teniendo como única limitante que la sanción impuesta sea desproporcional.



47. En este sentido, la Sala Toluca precisa que “resulta importante señalar que si bien es correcto que existan instrumentos que den mayor certeza y transparencia a los criterios mediante los cuales la autoridad electoral de acuerdo con ciertos parámetros fija en determinado nivel, gravedad y monto la sanción que corresponde a una determinada conducta infractora; también lo es que los tipos de sanciones entre la mínima y máxima, se prevén en la ley y cada acto de autoridad debe nutrirse de criterios y razones que de acuerdo con este parámetro le permitan en cada caso, **el establecimiento o tasación de la sanción a imponer, fundando y motivando la causa legal de su procedencia y, en su caso, reforzando sus argumentos ante la presencia de una eventual modificación o cambio de criterio en el caso concreto.**”

48. Asimismo, la Sala señala, como lo hizo en otros precedentes (ST-RAP-4/2022 y ST-RAP-7/2022 acumulado, así como el ST-RAP-27/2022), que el órgano fiscalizador “**puede modificar sus criterios y razonamientos con los que previamente ha valorado la conducta de los sujetos obligados, con tal que en ese supuesto cumpla con el deber jurídico de justificar y motivar de manera reforzada y pormenorizada tal cambio de directriz**, a efecto de atender los principios de certeza y seguridad jurídica, así como para garantizar que, en todo caso, el partido político afectado eventualmente pueda controvertir las razones que sirvieron de asidero para esa variación en el análisis de sus operaciones, lo que en el caso no acontece”; a partir de lo cual ‘concluyó que “el Consejo General tiene la facultad de modificar los

criterios de sanción, siempre y cuando se encuentren respaldados por las razones que motivan su decisión, esto es, que los argumentos tengan la fuerza para justificar la determinación”.

49. Posteriormente, la Sala Toluca al resolver el ST-RAP-3/2023 determinó modificar la resolución impugnada al considerar los planteamientos del partido Morena, respecto a la necesidad de justificar de manera específica y reforzada el cambio de criterio en materia sancionatoria, y si bien no aludió a la necesidad de dicha motivación sí consideró aspectos que deben analizarse para derivar si existe una valoración distinta que pueda suponer una contradicción de criterios.
50. Lo anterior en atención a que la Sala Toluca en un primer apartado coincide con los criterios expuestos por esta Sala Superior en el sentido de que la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que realice el Instituto Nacional Electoral tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad; no obliga al referido órgano a mantenerlos indefinidamente, dado que tiene también facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones que le lleven a ello (SUP-RAP-346/2022), por lo que consideró que, en el caso concreto, si se habían expresado las razones que llevaron a la autoridad a realizar un cambio de criterio respecto a la sanción a imponer cuando los partidos políticos omitieran realizar el registro de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF). De ahí que, consideró que no se vulneraban los principios de previsibilidad, tipicidad



y confianza legítima, siendo que “si bien se sanciona por primera vez este tipo de conductas de manera económica, lo cierto es que resultan adecuadas para inhibir la comisión de la infracción”.

51. En este sentido, la Sala Toluca enfatiza que el Consejo General “cuenta con facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones que le lleven a ello, lo que en el presente asunto aconteció”, siendo que reconoce también que la imposición de una sanción en un caso previo “**no significa que se ha establecido un criterio fijo e inamovible** que necesariamente obligue a imponer la misma sanción cada vez que se tenga por acreditada la infracción”.
52. No obstante, posteriormente la Sala Regional consideró fundado el agravio en relación con que el Consejo General “no fundamentó y motivó de manera adecuada el criterio de imposición de sanción, particularmente, en lo que respecta a tomar en consideración la temporalidad y el monto involucrado de las operaciones registradas de forma extemporánea por MORENA, como elementos relevantes y definitorios para la individualización de la sanción, lo que llevó a la revocación parcial de la sentencia impugnada en este aspecto, al considerar que, a diferencia de otros asuntos, en este el partido sí controvirtió el método de individualización de la sanción, particularmente por lo que hace a que la autoridad fiscalizadora tomó en cuenta, como aspectos relevantes para definir la consecuencia jurídica a imponer, la temporalidad y el

monto involucrado de cada una de las operaciones registradas de forma inoportuna.

53. Al respecto, la Sala Toluca estimó fundados los agravios por no haber fundado ni motivado **adecuadamente la decisión la autoridad electoral, pues no se precisó** en qué medida o proporcionalidad el factor temporal afectó **la actuación de la autoridad responsable para verificar, de manera oportuna e integral, las operaciones atinentes**, sobre todo cuando el registro extemporáneo ocurre antes de que concluya el año del ejercicio objeto de revisión, por lo que consideró que el parámetro utilizado por la autoridad para graduar la sanción mediante determinado porcentaje dependiendo de la etapa en que se registra la operación fuera del tiempo real (antes del oficio de errores y omisiones; con motivo del primer oficio de errores y omisiones y hasta después del segundo oficio de errores y omisiones) no se encontraba debidamente fundado y motivado en proporción a **la afectación que pudiera tener la actuación de la autoridad fiscalizadora**".

54. Así, para la Sala Toluca, "en lugar de simplemente considerar los días efectivamente transcurridos en el retraso del registro, sin explicación alguna, que fundara y motivara su proceder, era indispensable que, atendiendo al principio de proporcionalidad, la autoridad responsable expusiera el sustento normativo y fáctico que vincule la temporalidad de desfase en el registro de las operaciones y la afectación a la facultad de verificación de manera oportuna e integral, máxime cuando la revisión de los ingresos y gastos ordinarios tienen



plazos más amplios de verificación para la autoridad administrativa en contraste con la revisión de la actuación de los sujetos obligados en precampaña y campaña”.

55. Como se advierte, si bien la Sala Toluca no aludió a la necesidad de una motivación reforzada del cambio de criterio, consideró que algunos de los parámetros considerados por la autoridad electoral no estaban debidamente fundados ni motivados, en particular el elemento temporal y el monto involucrado; aspectos que no fueron analizados en otros asuntos similares por no haberlo así impugnado el partido recurrente.
56. En este sentido se afirma en la sentencia regional que “aun cuando no existe impedimento para cambiar el tipo de sanción, ni para imponer sanciones pecuniarias, porque ello es facultad de la autoridad administrativa electoral, tal situación no implica que la responsable dejara de motivar el por qué se debe tener en cuenta el monto involucrado en infracciones en las que no está en duda cuál fue el uso, destino y aplicación del recurso, ya que lo imputado es sólo la tardanza o extemporaneidad en el registro de operaciones que se debieron llevar a cabo en tiempo real”.
57. Precisando que “la motivación en torno al elemento del monto involucrado adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que, no cobra por sí solo explicación el hecho de que pueda imponerse una sanción muy superior por el retardo de un solo día en el registro de la operación, con respecto a la sanción

que se impone a partir de que se necesitó de un segundo oficio de errores y omisiones para lograr el cumplimiento, derivado tan solo del monto de la operación que se registró tardíamente”; por lo que la explicación de la autoridad “deviene indispensable, al ser menester conocer las razones y motivos que justifican, en función del monto involucrado, la posibilidad de imponer una sanción económica diferenciada por la misma tardanza, o bien, una pena pecuniaria de cuantía elevada por un registro extemporáneo que se corrige voluntariamente, frente a una pena pecuniaria de menor cuantía donde en el cumplimiento del registro de la operación existió reticencia y fue necesario un segundo oficio de errores y omisiones.”

58. Al respecto, si bien existe una variación en la materia de análisis respecto a los casos anteriores no puede soslayarse el hecho de que en aquellos, se consideró que la motivación respecto a la sanción impuesta se consideró adecuada y en éste se requirió de una motivación específica respecto de dos elementos de la individualización. Como se advierte no se trata de planteamientos idénticos, pero sí guardan relación con la forma en que se sanciona una infracción relacionada con la falta de oportunidad o tardanza en los registros de operaciones que en tiempo real se deben llevar a cabo en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) y su forma de individualización, lo que debería ser analizado por esta Sala Superior para verificar si existe o no una contradicción.
59. De hecho la propia Sala Toluca en la última sentencia referida afirma que no se contradice, por la circunstancia de que, en



consideraciones previas, la propia Sala Regional ha convalidado que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral puede adoptar el criterio de sanción que impondrá conforme a las circunstancias fácticas y jurídicas que concurren de forma particular en cada asunto, así como con la finalidad de generar un efecto inhibitorio y de disuasión en los sujetos de infractores, por lo que se ha considerado que resulta jurídicamente adecuada la determinación de imponer una pena pecuniaria en lugar de una amonestación respecto de las operaciones registradas fuera del plazo previsto reglamentariamente, porque –en su concepto– “es igualmente relevante que la determinación que asuma la autoridad fiscalizadora sobre los factores o elementos (tardanza y ánimo en el cumplimiento y/o monto involucrado) en que se basa para la imposición de la pena, necesariamente debe de colmar los requisitos de fundamentación y motivación”, por lo que si la imposición de la consecuencia jurídica no cuenta con tales elementos, lo procedente es ordenar su revocación para que se dicte una nueva, sin que con ello se oponga al criterio de la Sala Superior (SUP-RAP-331/2016 y acumulado) en el sentido de que se ha confirmado un criterio similar al impugnado ante la Sala Regional, pues en ese asunto no se habría sometido a la consideración de la Sala Superior la aducida falta de justificación de emplear el monto involucrado y la temporalidad como factores determinantes y relevantes en la individualización de la sanción, ya que lo discutido estribó en la posibilidad de aumentar la sanción en función de la tardanza.

60. Como se advierte, si bien hay elementos distintos, lo conducente es analizar si existen criterios contradictorios con otras Salas respecto a las cuestiones sustanciales planteadas en los recursos.

f) Sala Ciudad de México

61. Finalmente, la Sala Ciudad de México, al resolver el recurso SCM-RAP-28/2022, a partir de los planteamientos expuestos también por Morena sobre la necesidad de una “motivación reforzada”, determinó recovar parcialmente la resolución impugnada, al considerar esencialmente fundados y suficientes los agravios porque consideró que la resolución impugnada estaba indebidamente fundada y motivada, “dado que la autoridad responsable no plasmó debidamente las razones para arribar a su determinación sancionatoria al basarlas en consideraciones genéricas y sin una motivación reforzada ante el caso concreto.
62. Esto es, si bien en un primer argumento considera, siguiendo lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-346/2022, que “las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a los partidos políticos con motivo en cada ejercicio se basan en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso y por tanto no establecen criterios fijos, vinculante o inamovible que necesariamente deban aplicarse cada vez que se acredite la infracción y menos que



la autoridad responsable deba anunciar con anticipación cuál es la sanción de las previstas en la ley que se impondrá para cada tipo de infracción; posteriormente, la Sala Ciudad de México indica que “la autoridad responsable para determinar de manera distinta la sanción que correspondía conforme al catálogo que está establecido normativamente, estaba obligada a emitir una motivación reforzada para evidenciar una debida individualización de la sanción y hacer patente que en el caso concreto, la conducta ameritaba la sanción impuesta y no otra distinta o con menor consecuencia.”

63. Con base en ese criterio de “motivación reforzada” la Sala consideró que lo fundado de los reclamos del partido residía “en que, ante la existencia de actuaciones pasadas y consistentes en el tiempo de la autoridad responsable, se forjaba una obligación de motivar de manera reforzada esta nueva manera de determinar la individualización de la sanción”, lo que no apreció en la resolución impugnada, en la cual si bien se expusieron razonamientos tendentes a su justificación, como señalar que las anteriores determinaciones no habían logrado crear un efecto disuasorio, lo cierto es que, para la Sala Ciudad de México, “la autoridad responsable ofreció argumentos generales que dejaron de lado la ponderación de las circunstancias fácticas y consideraciones particulares del Partido de las que objetivamente desprendiera razones y motivos para adoptar una individualización distinta de la sanción de amonestación pública que en el pasado determinó para similares infracciones impuestas al recurrente”

64. Así, para la Sala Regional, “en la resolución impugnada no se explica, con la necesaria motivación reforzada dada la trascendencia en la esfera jurídica del actor y el incremento en el tipo de sanción para efectos disuasorios -según lo expuesto por la propia responsable-, la valoración de elementos objetivos respecto a las conductas desplegadas por el partido que llevara al Consejo General a justificar que, para el presente ejercicio fiscalizado, debía haber un cambio en los parámetros de sanción de una amonestación pública a una multa”, que estuviera además vinculada con el valor del monto involucrado y no con la conducta desplegada”.
65. Esto es, claramente la Sala Ciudad de México considera que “un señalamiento genérico sobre la poca disuasión de una amonestación pública en todos los sujetos obligados y no solo del partido que era fiscalizado, o la mera alusión al criterio de la Sala Superior (SUP-RAP-331/2016 y acumulado), en el sentido de que “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 no le obliga a hacerlos saber en forma anticipada a las personas justiciables, ni a mantenerles indefinidamente, no resulta en una “argumentación que cumpla con los parámetros de una motivación reforzada al caso, ya que [...] son razonamientos generales que precisaban de una justificación adicional que, por ejemplo, diera cuenta de la actuación histórica del recurrente sobre la conducta y demostrara si con la sanción de amonestación pública había o no disminuido la conducta sancionada, además de explicar la



vinculación entre el tiempo de demora en el registro de las operaciones y los porcentajes de los montos involucrados en cada caso, con que determinó sancionar al Partido.” Lo anterior, principalmente, porque en el precedente de la Sala Superior aludido las conductas previas, ya estaban siendo sancionados con multas, mientras que en el presente caso el Instituto modificó y aumentó la sanción, “ya que previamente había emitido consecuencias que no afectaban el patrimonio del sujeto obligado, con una que actualmente sí incide en su esfera patrimonial, al trasladarla de una amonestación a multa, lo que hacía necesario que fundara y motivara de una forma distinta.” Por lo que enfatizó que “el Consejo General, al modificar criterios sancionatorios, debe actuar con mesura y, en consecuencia, debe justificar y racionalizar los criterios seguidos en cada caso concreto, aspectos que, como se ha señalado, no aconteció en el caso que se analiza”, determinando la revocación parcial de la resolución impugnada.

2.2. Análisis de los elementos para determinar una posible contradicción

66. De lo expuesto se advierte claramente que existen criterios diferenciados, al menos por cuanto al criterio de la Sala Ciudad de México en el expediente SCM-RAP-28/2022 y de la Sala Toluca en el expediente en el ST-RAP-3/2023, respecto a la noción de “**motivación reforzada**” como una exigencia para la autoridad al momento de establecer la sanción

correspondiente a infracciones en materia de fiscalización que llevaron a la revocación parcial de la sentencia para efecto de que la autoridad volviera a motivar adecuadamente su resolución sancionatoria, siendo que en el resto de salas de este Tribunal Electoral se confirmó la resolución respectiva y se asumió implícitamente que bastaba con una motivación ordinaria para justificar el criterio adoptado en cada caso, sin que se considerara que la imposición de una sanción en un periodo suponga un criterio fijo o vinculante para subsiguientes asuntos, con la salvedad de la Sala Xalapa que consideró que sí se actualizaba un cambio de criterio pero que el mismo se encontraba justificado.

67. De esta forma, si en el presente expediente de contradicción de criterios lo relevante es resolver el tema jurídico materia de la contradicción sin atender a "diferencias" fácticas o accesorias, como es quien promovió determinado asunto, cuál fue su agravio o si en la denuncia de contradicción se omitió hacer referencia a un aspecto relevante, se considera que en el caso la materia de la contradicción debe incluir la cuestión de si es necesario una "motivación reforzada" como base para un cambio de criterio o una variación en la forma de sancionar anteriormente una infracción similar, pues, como se destacó, lo relevante es garantizar la seguridad jurídica.
68. Ello considerando que en todos los asuntos se estudiaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adoptaron criterios discrepantes a partir del estudio de elementos comunes, ya sea de manera explícita o implícita.



69. Al respecto, resulta relevante lo expuesto por el Pleno de la SCJN en la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2006 con rubro CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO, en el sentido de que lo indispensable es superar las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que se pretende remediar con la instauración del citado procedimiento.
70. Por lo expuesto, se considera que es necesario hacer un análisis integral de la cuestión planteada en la contradicción de criterios, considerando no sólo si existe o no una contradicción entre las salas de este Tribunal Electoral respecto a si se actualizó o no un “cambio de criterio” por parte de la autoridad electoral como cuestión metodológica que utilizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para sancionar el registro extemporáneo de operaciones durante la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que

presentaron los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al año dos mil veintiuno, sino también si existe una posible contradicción en la exigencia de una “motivación reforzada” del cambio de criterio, como lo exigió expresamente la Sala Ciudad de México al resolver el expediente SCM-RAP-28/2022.

71. Lo anterior atendiendo a que incluso es un hecho notorio que la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-392/2022 de manera implícita negó la exigencia de una motivación reforzada como lo planteo en ese recurso el partido recurrente y como lo destaca el voto particular parcial conjunto de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, siendo que el criterio mayoritario consideró como infundados los agravios relacionados con el cambio de criterio y la supuesta vulneración a los principios de confianza legítima; porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no tenía la obligación de prevenirlo sobre la manera en que sancionaría los registros extemporáneos, aunado a que, las sanciones que impone se basan en el estudio y valoración de las circunstancias de cada caso, sin que la imposición de determinada sanción en ejercicios previos por la misma conducta irregular pueda considerarse como un criterio vinculante, siendo que el Consejo General sí fundó y motivó por qué tomó cierta temporalidad, el monto involucrado y un porcentaje específico como parámetros al momento de individualizar la sanción, lo que de manera implícita implica que no resulta procedente exigir una “motivación reforzada”.



72. Al respecto, en esta última sentencia se precisa que si bien la Sala “no soslaya 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; [ello] 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”; lo que supone aceptar un criterio implícito según el cual solo se exige una motivación ordinaria.
73. En consecuencia existen elementos en los asuntos motivo de la denuncia, así como otros que son similares y resultan notorios para esta Sala Superior que justifican un análisis integral de los criterios jurídicos asumidos para resolver la cuestión jurídica planteada respecto a las exigencias para la determinación de las sanciones por la autoridad administrativa respecto del registro extemporáneo de operaciones durante la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentaron los partidos políticos y evitar así resoluciones contradictorias.
74. Máxime cuando existen diferencias respecto al tipo de motivación que debe exigirse según sea el caso.
75. Así, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que la motivación reforzada **“es una exigencia que sólo se asocia a determinados actos y normas que pueden llegar a afectar algún derecho fundamental u otro bien**

relevante desde el punto de vista constitucional; en ella se requiere que quien emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso, como por ejemplo, tratándose del análisis de situaciones de discriminación por el “uso de categorías sospechosas”, aunque no exclusivamente en tales casos, pues también se exige en otros donde están implicadas, por ejemplo, razones de orden público o razones específicas que requieran la existencia de una consideración sustantiva, objetiva y razonable o impliquen una legítima expectativa por parte de la ciudadanía;²⁴ mientras que la motivación ordinaria se exige cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún

²⁴ Véase entre otras Tesis: 1a. CCIV/2013 (10a.) con rubro SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE VETO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RESPECTIVA, ESTÁ CONDICIONADO A UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN REFORZADA; Tesis: P./J. 117/2009 con rubro MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 58, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE EL CONGRESO LOCAL ESTARÁ FACULTADO PARA RESOLVER "SOBERANA Y DISCRECIONALMENTE" RESPECTO A LOS NOMBRAMIENTOS, RATIFICACIÓN O NO RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE AQUÉLLOS, ES INCONSTITUCIONAL; Tesis: P./J. 24/2006 con rubro RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN; Tesis: P./J. 153/2005 con rubro MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA o la tesis: I. 18o.A.82 A (10a.) con rubro CENTROS DE VERIFICACIÓN VEHICULAR. ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN REFORZADA EXIGIBLE ANTE LA NEGATIVA DE REVALIDACIÓN DEL PERMISO PARA OPERARLO.



tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.²⁵

3. Conclusión

76. Reconocida la existencia de la contradicción de criterios desde nuestra perspectiva debe prevalecer **como jurisprudencia** el criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-346/2022 y SUP-RAP-388/2022, respectivamente, relativo a que en materia de imposición de sanciones no existen criterios fijos y la determinación de la sanción a imponer atiende a las particularidades del caso concreto.

En las referidas sentencias se resolvió, en síntesis, lo siguiente:

- Las sanciones que impone la autoridad responsable a los sujetos obligados en cada ejercicio se basan en la **valoración de las circunstancias particulares de cada caso, sin que ello puede entenderse como un criterio fijo o tasado** que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción;

²⁵ Véase al respecto las tesis: P./J. 120/2009 con rubro MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS; P./J. 121/2009 con rubro TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS FRACCIONES IV, VI Y VII DEL ARTÍCULO 63 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD, REFORMADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 2 DE FEBRERO DE 2007, QUE ESTABLECEN FACULTADES DEL PLENO DE DICHO ÓRGANO SON CONSTITUCIONALES y 1a. CLXXIV/2017 (10a.) con rubro INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA. LOS ARTÍCULOS 79, FRACCIÓN X, Y NOVENO TRANSITORIO, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA DOS MIL CATORCE, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE MOTIVACIÓN LEGISLATIVA.

- Si bien el incumplimiento de la obligación de registrar las operaciones en tiempo real, en periodo ordinario, fue sancionado con amonestación pública en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores, esto no ha logrado el efecto inhibitorio o disuasivo por parte de los sujetos obligados, que minimice o inhiba infringir la normatividad, motivo por el cual se ponderó graduarlo de manera más severa;
- No puede hablarse de criterios novedosos, porque es la autoridad fiscalizadora garante del funcionamiento del sistema en materia de fiscalización, quien atiende a las circunstancias del caso para la determinación de las sanciones, buscando también un efecto inhibitorio para la optimización del propio sistema, siempre y cuando éstas se encuentren fundadas y motivadas en cada caso;
- No puede hablarse de un sistema tasado o de criterio de sanción fijo, dado que el cumplimiento de las obligaciones de la materia no puede ser objeto de “planeación” por parte de los sujetos obligados para medir el impacto que podrían tener económicamente, porque implicaría que en esa dimensión se estaría hablando no de una planeación, sino de propiciar incentivos perversos como la búsqueda de la evasión de responsabilidades que busca los mayores beneficios.

En nuestro concepto este es el criterio que debe prevalecer a efecto de dar certeza a las y los justiciables, así como a la autoridad administrativa electoral, lo que implica que no se



exige un deber específico de “motivación reforzada”, sino que basta que la motivación sea suficiente, atendiendo exhaustivamente a las circunstancias de cada caso.

Es por las razones expuestas que formulamos el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.