

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-108/2019

RECURRENTE: PARTIDO DEL
TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: JESÚS RENÉ
QUIÑONES CEBALLOS

Ciudad de México, treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo² en la que se **confirma** la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral³ identificada con la clave INE/CG334/2019,⁴ respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes de campaña correspondientes al proceso electoral local ordinario 2018-2019 en el estado de Baja California, identificado con la clave INE/CG333/2019.⁵

A N T E C E D E N T E S

1. Inicio del proceso electoral local ordinario en Baja California. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho dio inicio el proceso electoral local ordinario 2018-2019 para la renovación de los cargos de gobernador

¹ En lo sucesivo, Sala Superior.

² En adelante, el PT.

³ En lo consecutivo, el Consejo General.

⁴ En lo sucesivo, la Resolución.

⁵ En adelante, el Dictamen Consolidado.

del estado, diputados del congreso y municipales de los diversos ayuntamientos que conforman el estado de Baja California.⁶

2. Registro de la coalición total “Juntos Haremos Historia por Baja California”.⁷ El treinta de enero de dos mil diecinueve⁸ se determinó la procedencia del convenio de coalición total denominada “Juntos Haremos Historia por Baja California” integrada por los partidos políticos nacionales Morena, PT y Partido Verde Ecologista de México,⁹ así como el partido político local Transformemos, para contender en el Proceso Local.

3. Presentación del primer informe de campaña de Gobernador. El día dos de mayo la Coalición presentó el informe de ingresos y gastos correspondiente al primer período de campaña al cargo de Gobernador en el Proceso Local.

4. Primer oficio de errores y omisiones y respuesta. El doce de mayo, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹⁰ notificó mediante oficio INE/UTF/DA/6673/19 a la Coalición sobre los errores y omisiones técnicas derivadas de la revisión del informe presentado en relación con el primer período de campaña correspondiente a la gubernatura, el cual fue atendido el diecisiete de mayo mediante escrito de número 097/2018.

5. Presentación del segundo informe de campaña de Gobernador e informes únicos de las campañas a Diputados Locales y Ayuntamientos. El primero de junio la Coalición presentó los informes de ingresos y gastos correspondientes al segundo período de campaña al cargo de Gobernador, así como los correspondientes al período único de las campañas a Diputados Locales y Ayuntamientos.

6. Segundo oficio de errores y omisiones y respuesta. El once de junio, mediante oficio INE/UTF/DA/7943/19, la Unidad Técnica notificó a la

⁶ En lo consecutivo, el Proceso Local.

⁷ En adelante, la Coalición.

⁸ En lo consecutivo, todas las fechas se refieren a dos mil diecinueve salvo que se especifique lo contrario.

⁹ En adelante, PVEM.

¹⁰ En lo sucesivo, la Unidad Técnica.

Coalición sobre los errores y omisiones técnicas derivadas de la revisión de los informes presentados en relación con el segundo período de campaña de Gobernador y único período del resto de las campañas, el cual fue atendido el dieciséis de junio mediante escrito sin número.

7. Acto impugnado. Previa aprobación por la Comisión de Fiscalización del Instituto, en sesión extraordinaria del ocho de julio, el Consejo General aprobó la Resolución derivada del Dictamen Consolidado el cual también se aprobó en esa sesión.

8. Interposición del recurso. El doce de julio, el PT interpuso el presente recurso de apelación a través de su representante propietario ante el Consejo General.

9. Turno. Por proveído de diecisiete de julio, el Magistrado Presidente de la Sala Superior, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹¹

10. Acuerdo de escisión. El treinta y uno de julio, esta Sala Superior acordó escindir la demanda de apelación citado al rubro, a efecto de que la Superior conociera de las impugnaciones relativas a la elección de Gobernador y diputaciones locales, así como de las inescindiblemente vinculadas; y la Sala Guadalajara, resolviera los planteamientos relacionados con la elección de presidentes municipales.

11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir la demanda del medio de impugnación, declarar cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES

¹¹ En adelante, Ley de Medios.

Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado al rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir la Resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹² órgano central de esa autoridad administrativa electoral, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Adicionalmente, es relevante considerar que algunos planteamientos son formulados con relación a conclusiones atinentes a la elección de Gobernador en el estado de Baja California, y otros, si bien impactan en conclusiones relacionadas con otros cargos de elección, los mismos son inescindibles por plantearse de forma genérica, por lo que la determinación de competencia resulta congruente con los criterios que ha asumido este órgano jurisdiccional.¹³

Al respecto, es aplicable el criterio sostenido por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 5/2014 de rubro: “CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN”, así como la diversa 13/2010, de rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN

¹² En adelante, INE.

¹³ Al respecto, en los recursos de apelación SUP-RAP-57/2018; SUP-RAP-65/2018; SUP-RAP-69/2018; SUP-RAP-75/2018; y, SUP-RAP-79/2018, entre otros, esta Sala Superior ha determinado que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 83, inciso a), fracción III, e inciso b), fracción II, y 87, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley de Medios, se advierte que existe un sistema de distribución de competencias que toma como uno de sus postulados para definir la competencia, el tipo de elección.

CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE”, criterios de los cuales se desprende que cuando se impugnan simultáneamente actos o resoluciones relacionados con elecciones cuyo conocimiento corresponda tanto a la Sala Superior como a alguna de las Salas Regionales y la materia de impugnación no sea susceptible de escindirse, esta Sala Superior asumirá la competencia para la resolución del asunto a fin de que no se divida la continencia de la causa.

Asimismo, en atención al momento del proceso electoral local en que nos encontramos, dada la cercanía con la toma de posesión de las personas que conformarán la próxima legislatura del Congreso el estado de Baja California, esta Sala Superior considera que debe resolver el medio impugnativo de manera integral, sin hacer uso de su facultad de escindir el medio impugnativo respecto de las conclusiones relacionadas con el cargo de diputaciones locales.

Ello, porque implicaría prolongar temporalmente la cadena impugnativa afectando la definitividad de las etapas del proceso ya que, al estar vinculada la fiscalización electoral con las causales de nulidad, en específico, con el rebase al tope de gastos de campaña, es necesario que dicho aspecto se encuentre resuelto al momento de validar la elección.

2. Procedencia. El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 42, párrafo 1; y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y agravios que, a juicio del promovente, le causan los actos reclamados.

2.2. Oportunidad. El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General.

Se concluye lo anterior, toda vez que, tanto el Dictamen Consolidado, como la Resolución, se emitieron el ocho de julio, y el PT presentó su escrito impugnativo el día doce siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la invocada ley electoral adjetiva aplicable.

2.3. Legitimación. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el partido político nacional denominado Partido del Trabajo, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

2.4. Personería. En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha en atención a que al escrito de demanda se adjunta la certificación de fecha tres de julio expedida por la directora de la Oficialía Electoral del INE, en suplencia de la Titular de la Dirección del Secretariado del INE, mediante la cual hace constar que, conforme a sus archivos, Pedro Vázquez González está registrado como representante propietario del PT ante el Consejo General.

2.5. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierte diversas determinaciones relacionadas con distintas irregularidades detectadas a la Coalición de la cual formó parte, en la revisión de informes de ingresos y gastos correspondiente al Proceso Local en Baja California, por lo cual se le impusieron diversas sanciones.

2.6. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación.

3. Planteamiento de la controversia

3.1. Pretensión y causa de pedir. La pretensión del recurrente consiste en que se revoque la Resolución impugnada a fin de que, por una parte, diversas faltas sustanciales sean consideradas como formales modificando, por ende, la sanción impuesta; por otra, que se reindividualicen todas las sanciones que le fueron impuestas considerando su capacidad económica.

Su causa de pedir la hace depender esencialmente de que, en atención al principio de congruencia, las sanciones derivadas de registros extemporáneos en el Sistema Integral de Fiscalización,¹⁴ al ser omisiones, debieron considerarse como faltas formales, ya que éstas también consistieron en omisiones y, por tanto, debió sancionarse como tales.

Por otra parte, señala que fue indebida la individualización de la sanción porque se consideró incorrectamente su capacidad económica ya que, no obstante que tiene menor financiamiento público ordinario que el PVEM, se le impusieron sanciones por cuantías idénticas.

3.2. Controversia por resolver. La litis del presente asunto consiste en determinar si resultó correcta la forma en que se calificaron las conductas consistentes en registrar extemporáneamente en el SIF diversas operaciones, así como si la totalidad de las sanciones se impusieron correctamente dada la capacidad económica del PT.

4. Estudio de Fondo

4.1. Indebida imposición de las sanciones por errónea calificación de la falta

Tesis de la decisión

Por una parte, es **infundado** el agravio pues el actor parte del error de considerar que la naturaleza de las faltas actualizadas por la omisión de

¹⁴ En adelante, SIF.

SUP-RAP-108/2019

registrar operaciones en tiempo real conforme al Reglamento de Fiscalización es similar a la de las faltas formales.

Por otra, resulta **inoperante** al constituir manifestaciones vagas, dogmáticas y subjetivas que no confrontan las razones por las cuales la responsable determinó que las faltas fueron de carácter sustancial, así como las expuestas en la Resolución al imponer la sanción.

Consideraciones de la responsable

En el Dictamen Consolidado se identifican las conclusiones impugnadas, las cuales se detallan a continuación:

Conclusión 5_C1_P1. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 3 operaciones en tiempo real excediendo los 3 días posteriores en que se realizó la operación, dentro del periodo normal por un importe de \$299,520.00.

Conclusión 5_C2_P1. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 55 operaciones en tiempo real excediendo los 3 días posteriores en que se realizó la operación, dentro del periodo normal por un importe de \$11,483,056.13.

Conclusión 5_C27_P2. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 204 operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, dentro del periodo normal por un importe de \$6,663,493.13

Al emitir la Resolución, la responsable abordó en el considerando 31.6 las conclusiones respecto de la Coalición de la cual forma parte el actor ordenándolas por tipo de falta y por tipo de conducta; así, en el inciso a) incluyó todas las faltas de carácter formal y en el resto de los incisos las faltas sustanciales o de fondo.¹⁵

¹⁵ Con excepción de los incisos f), g) y t), en los que se incluyeron vistas a distintas autoridades.

Ahora bien, bajo el inciso a) la autoridad analizó y sancionó todas aquellas conclusiones que consideró faltas formales, con las cuales la Coalición vulneró diversos artículos del Reglamento de Fiscalización.¹⁶

Por su parte, en el inciso b) se abordaron las conclusiones impugnadas, todas las cuales se refieren a omisiones de realizar el registro contable de operaciones en tiempo real, esto es, dentro del plazo de tres días posteriores a que se realizó la operación, conductas que la autoridad señaló como violatorias del artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

A fin de calificar las conductas e individualizar las sanciones previo a su imposición, dentro de este último apartado de la Resolución el Consejo General consideró esencialmente lo siguiente:

En relación con la calificación de la conducta y la imposición de la sanción consideró en todos los casos que:

- La Coalición conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el marco de revisión del informe de campaña correspondiente.
- Fueron infracciones de omisión que consistieron en que dicha Coalición incumplió con su obligación de realizar el registro contable de sus operaciones en tiempo real, conforme a lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.
- Además, al no advertirse elementos que acreditaran la intención del infractor, fueron conductas culposas.
- Que las irregularidades consistieron en faltas de resultado que ocasionaron un daño directo y real a los principios de legalidad y certeza en la rendición de cuentas, puesto que se retrasó el

¹⁶ Ninguna de las conclusiones se vinculó con la vulneración al artículo 38 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-108/2019

cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

- Que hubo singularidad en las faltas acreditadas.
- Que la Coalición no es reincidente.
- Las conductas se calificaron como graves ordinarias, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización.

Derivado de lo anterior, la responsable impuso sanciones a los integrantes de la Coalición consistentes en una reducción de hasta el veinticinco por ciento de la ministración mensual de cada partido integrante, determinándose específicamente al PT los siguientes montos:

- **Conclusión 5_C1_P1:** \$929.39 (novecientos veintinueve pesos 39/100 M.N).
- **Conclusión 5_C2_P1:** \$36,415.19 (treinta y seis mil cuatrocientos quince pesos 19/100 M.N).
- **Conclusión 5_C27_P2:** \$21,122.50 (veintiún mil ciento veintidós pesos 50/100 M.N)

Planteamientos del recurrente

El PT manifiesta que, respecto de las conclusiones 5_C1_P1, 5_C2_P1 y 5_C27_P2, contenidas en el inciso b) del resolutivo sexto, la responsable realizó una indebida calificación de la falta y, en consecuencia, una indebida imposición de la sanción, vulnerando los principios de seguridad jurídica, debido proceso, presunción de inocencia, legalidad congruencia y legalidad.

Considera que la Resolución carece de congruencia interna puesto que la autoridad fiscalizadora debió incluir dichas faltas dentro del inciso a) del

resolutivo sexto de la resolución que se impugna ya que, al tratarse de omisiones sustentadas en el artículo 38 de Reglamento de Fiscalización, debieron sancionarse como faltas de carácter formal y, por ende, otorgar la misma sanción económica que se otorgó a dichas faltas.

En este sentido, solicita que se aplique a cada una de las faltas materia de impugnación, una sanción de \$697.04 (seiscientos noventa y siete pesos 04/100 m.n.),¹⁷ que corresponde a la que se aplicó a las faltas formales descritas en el inciso a) de la resolución, esto al señalar que en ambos casos se trata de omisiones de tipo formal y se vulneran las mismas normas.

Potestad sancionadora respecto de la imposición de faltas formales y sustanciales

Este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.¹⁸

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

¹⁷ Y con base a este monto aplicar el porcentaje de sanción, conforme a los criterios aplicables a cada uno de los partidos integrantes de la coalición de la cual formó parte.

¹⁸ Entre otras, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-334/2018, SUP-RAP-328/2018, SUP-RAP-256/2018, SUP-RAP-106/2018, SUP-RAP-210//2017, SUP-RAP-377/2016, SUP-RAP-386/2016, SUP-RAP-413/2016, SUP-RAP-425/2016, SUP-RAP-432/2016, SUP-RAP-437/2016, SUP-RAP-444/2016 y SUP-RAP-6/2017.

SUP-RAP-108/2019

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, porque constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

A partir de todo lo anterior, la autoridad ha determinado la aplicación en el caso de la Resolución combatida de faltas formales y sustanciales.

El sistema de fiscalización debe interpretarse como un modelo complejo e integral, pues en atención al cumplimiento de cada una de las reglas establecidas para el debido control y comprobación de los ingresos y gastos, la autoridad especializada en la materia estará en posibilidad de determinar si se ha cumplido con la normativa y en caso contrario, el grado de afectación a los bienes jurídicos tutelados en la materia.

En este orden, el incumplimiento a la normativa genera como consecuencia la comisión de conductas infractoras que trascienden a la afectación de los bienes jurídicos tutelados afines a la fiscalización, conductas que pueden clasificarse como faltas formales o sustanciales.

Faltas formales, conductas relacionadas con el incumplimiento de algún requisito o movimiento contable establecido en la normativa para el adecuado control financiero de las operaciones realizadas por los entes fiscalizables, respecto de las cuales se tiene certeza del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, sin embargo, afectan el adecuado control de la rendición de cuentas.

Faltas sustanciales, conductas que afectan directamente los bienes jurídicos que tutelan los principios de legalidad, certeza, equidad y transparencia en la rendición de cuentas, entre otros, respecto de las cuales la autoridad responsable advierte infracciones relacionadas, en principio, con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos.

No obstante, puede advertirse la existencia de conductas infractoras que afecten de forma directa alguno de los bienes jurídicos tutelados por la norma, como puede ser la vulneración al principio de legalidad y certeza en la rendición de cuentas de forma oportuna, afectación que es sustancial para los fines de la fiscalización.

Por lo que la autoridad responsable se encuentra facultada a determinar la trascendencia de las conductas infractoras en atención a las circunstancias particulares de cada caso y si con la ejecución de ésta se encuentra involucrado algún beneficio económico.¹⁹

Consideraciones que sustentan la tesis

En primer término, resultan **infundados** los planteamientos formulados por el recurrente puesto que, como se puede observar, se limita a referir cuestiones que a su parecer debieran ser valoradas de forma distinta a como lo hizo el Consejo General, sin embargo, parte de la premisa

¹⁹ Similar criterio se adoptó al resolver el SUP-RAP-328/2018.

SUP-RAP-108/2019

errónea de que las faltas son de la misma naturaleza al consistir en omisiones.

En efecto, el PT señala que se vulnera en su perjuicio el principio de congruencia interna y externa ya que las faltas impugnadas fueron calificadas como omisiones, por lo que debían ser incluidas en el inciso a), es decir, como faltas formales.

Sin embargo, esa sola mención únicamente representa una apreciación subjetiva de lo que a su juicio debió ser, sin explicar por qué el hecho que fueran omisiones configura una falta formal.

De la revisión de la resolución impugnada se advierte que la autoridad fiscalizadora sí realizó un análisis jurídico respecto de la conducta desplegada por la Coalición, de lo que concluye que se vulneraron bienes jurídicos tutelados por el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

En específico, se trató de omisiones que retrasaron el correcto ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad, puesto que la Coalición no realizó los registros contables en el SIF dentro del plazo de tres días contados a partir de que las operaciones se realizaron, obligación a la que están sujetos derivado del artículo reglamentario en cita.

A mayor abundamiento, de la Resolución puede advertirse que, como se mencionó en apartados previos, en el inciso a) del considerando 31.6 la autoridad identificó las faltas formales dentro de las cuales se pueden identificar las siguientes conductas:

- Informar o presentar de manera extemporánea:
 - La cancelación de eventos en la agenda de actos públicos.
 - Avisos de contratación.
- Omitir la presentación de:
 - Contratos.
 - Recibos de aportación debidamente requisitados.

- Muestras de bienes o servicios.
 - Relaciones detalladas de internet con los requisitos normativos exigidos.
 - Estados de cuenta.
 - Credenciales de aportantes.
 - Copia de comprobantes de pago.
 - Kardex.
 - Hojas membretadas.
- No incluir la leyenda inserción pagada en propaganda en diarios.

En la actualización de dichas infracciones, no se observó por la autoridad la vulneración al artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, pero sí lo dispuesto en los artículos 61, numeral 1, inciso f), fracción III y 62 de la Ley General de Partidos Políticos, 39, numeral 6; 47, numeral 1, inciso a); 74; 126, numerales 1 y 6; 143, numeral 1), inciso d); 143 bis, numeral 2; 154 numeral 1, inciso b); 205; 207, numerales 1 y 5, inciso c); 210; 211 numeral 2; 215, numeral 1 inciso f); 216 bis, numeral 7; 246, numeral 1, incisos e) y j), fracción VII; 261; 261 bis y 278 numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, así como los acuerdos INE/CG215/2019 y INE/CG269/2019.

Ahora bien, a consideración de la autoridad fiscalizadora, tales normas no se transgredieron dolosamente y, si bien con tales conductas no se afectaron los valores sustanciales protegidos por la normativa aplicable en materia de fiscalización, como lo es la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas, sí se pusieron en peligro.

Es decir, con las faltas formales cometidas no se obstaculizó el ejercicio de las facultades de revisión del INE, puesto que se tuvo certeza del origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por la Coalición, sin embargo, la responsable consideró que la falta de cuidado al rendir cuentas por las conclusiones observadas debía sancionarse.

SUP-RAP-108/2019

Lo anterior no prejuzga sobre si fue correcta o no la forma en que la responsable calificó las conductas aludidas, sin embargo, sirve como referencia para identificar cuál fue la naturaleza de las faltas sancionadas en el inciso a) de referencia.

Del análisis antecitado, podemos verificar que la naturaleza de dichas faltas es distinta a la de las cometidas respecto de los registros extemporáneos de operaciones sancionados en el inciso siguiente del Considerando 36.1.

Como se mencionó, en el inciso b) la responsable realizó el análisis específico de dichas conductas señalando, contrario a lo plasmado para las faltas formales, que aquí existió una vulneración directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma electoral, como lo fue la legalidad y certeza en la rendición de cuentas, con lo que se retrasó el ejercicio de las facultades de fiscalización.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que la conducta que obstaculice la rendición de cuentas debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.²⁰

En el caso, se vulneran los mismos valores protegidos ya que, conforme al modelo de fiscalización, la autoridad electoral debe encontrarse en posibilidad de fiscalizar en tiempo real los ingresos y gastos de los sujetos obligados a fin de emitir sus determinaciones dentro de los tiempos legales establecidos a partir de la reforma electoral de dos mil catorce, es a partir de ahí que la temporalidad en el registro de operaciones cobra una relevancia trascendente.

²⁰ Criterio aplicable, *mutatis mutandi*, sostenido en la Jurisprudencia 9/2016 de rubro INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 26 y 27.

Para tal fin, el Reglamento de Fiscalización estableció en el artículo 38, numerales 1 y 5 lo siguiente:

“Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.

(...)

5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.”

Por lo tanto, además de los planteamientos que se exponen, el propio Reglamento establece la calificación de tal falta como sustantiva, lo que ha sido validado por esta Sala Superior al resolver diversos recursos de apelación.²¹

De tales razonamientos es que el agravio deviene **infundado**, al no resultar procedente que las faltas relacionadas con registros extemporáneos de operaciones sean consideradas dentro del apartado de faltas formales.

Asimismo, se consideran **inoperantes** los planteamientos formulados, ya que los razonamientos que en su oportunidad esgrimió la responsable en el Dictamen Consolidado no son combatidos en los señalamientos del PT en su demanda sino que pretende, a partir de su apreciación, que esta autoridad adopte un criterio diverso al de la autoridad por el sólo hecho de que se trató de omisiones, mas no expone razonamientos al respecto.

Además, si bien refiere que todas las conclusiones vulneran el mismo artículo reglamentario y que por lo tanto debían considerarse como faltas formales, lo cierto es que no explica por qué la contravención a dicho

²¹ Véase el SUP-RAP-47/2019 y el SUP-RAP-354/2018.

SUP-RAP-108/2019

artículo debe calificarse como una falta formal, pues sólo se limita a afirmar que debía calificarse de esta forma.

En tal virtud, al no controvertir de manera frontal los fundamentos y motivos de la Resolución por los cuales se consideró que la conducta constituyó una falta sustancial, resulta inoperante la petición de variar el tipo de falta y, por ende, resultan igualmente inoperantes las manifestaciones relacionadas con la imposición de la sanción puesto que estas últimas las hace depender de la calificación de las conclusiones como falta formal.

Adicionalmente, el actor plantea una indebida fundamentación y motivación de la Resolución, sin embargo, tales señalamientos únicamente son afirmaciones vagas que no especifican las partes de la Resolución en las que la responsable incumple con tales cuestiones.

Esto es así, puesto que sólo menciona que la responsable incumplió con la debida fundamentación y motivación, ya que estaba obligada a pronunciarse exhaustivamente sobre todos los elementos probatorios que obran en el expediente, pero no dirige hacia cuestiones específicas tales razonamientos.

No se omite tomar en cuenta que el actor refiere que esta Sala Superior debe ejercer el control constitucional y convencional aplicando la interpretación más favorable en su beneficio, transcribiendo íntegramente múltiples criterios jurisprudenciales, sin embargo, no se actualizan los supuestos para tal fin.

Ello, en virtud de que la simple mención de que la autoridad violentó los derechos humanos no puede ser suficiente para que esta autoridad jurisdiccional proceda al análisis oficioso de la transgresión de dichas garantías.²²

²² Sirve de criterio orientador el sostenido en la Jurisprudencia VI.1o.A. J/18 de rubro DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES, NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS

En este sentido, al no ser controvertidas eficazmente por el partido político promovente las consideraciones de la autoridad responsable, dichas consideraciones deben seguir rigiendo el sentido del acto impugnado, porque tales conceptos de agravio no tienen eficacia alguna para anular, revocar o modificar la resolución controvertida.

4.2. Desproporcionalidad en la imposición de las sanciones en relación con la capacidad económica

Tesis de la decisión

Asimismo, es **infundado** que debía sancionársele con un monto menor al del PVEM ya que la cuantía de las sanciones no se encuentra ligada al financiamiento público que reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, sino que la determinación de aquellas sólo toma en cuenta este último factor como elemento de la capacidad económica de los partidos políticos, el cual fue verificado en el caso del PT.

Finalmente, son **inoperantes** los planteamientos del actor relacionados con que las sanciones impuestas ponen en riesgo el cumplimiento de sus funciones y que fueron excesivas, porque el propio Consejo General consideró que el partido no era reincidente; ello, al constituir argumentos genéricos que no controvierten las razones expuestas en la Resolución.

Consideraciones de la responsable

Al emitir la Resolución, el Consejo General contempló dentro del considerando 19 los razonamientos relacionados con la capacidad económica de los sujetos obligados en el Proceso Electoral, dentro de los cuales se encontraron los partidos políticos que conformaron la Coalición.

Al respecto, la responsable identificó que el PT no contaba con financiamiento público local en el estado de Baja California, razón por la que las sanciones impuestas serían con cargo al financiamiento público

SUP-RAP-108/2019

federal para actividades ordinarias el cual, para el ejercicio dos mil diecinueve ascendió a \$347,180,586.00 (trescientos cuarenta y siete millones ciento ochenta mil quinientos ochenta y seis pesos 00/100 m.n.).

Además, para la determinación de si dicho partido contaba con capacidad económica se valoró el monto de las sanciones impuestas con cargo a dicho financiamiento, de lo que se obtuvo que el PT tenía dos sanciones pendientes por un monto total de \$6,602,230.46 (seis millones seiscientos dos mil doscientos treinta pesos 46/100 m.n.) y \$76.62 (setenta y seis pesos 62/100 m.n.), respectivamente.

Derivado de ello, se concluyó que el partido tenía capacidad económica suficiente pues, aun y cuando tenía la obligación de pagar las sanciones señaladas, no se producía una afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes.

Por otra parte, en el considerando 20 de la Resolución, se verificó cuál fue el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos políticos integrantes de la Coalición conforme a lo establecido en el convenio de coalición registrado, de lo que se obtuvo que el PT tuvo un porcentaje de aportación equivalente al 6.35% (seis punto treinta y cinco por ciento) del total.

Ello, a fin de determinar la proporción que correspondería al partido político de la sanción impuesta a la Coalición, por lo que cada sanción impuesta al PT se determinó a partir de dicho porcentaje.

Adicionalmente, como se advierte de la consulta a los apartados respectivos, previo a la imposición, en todos los casos se consideró que el partido político no era reincidente.

Planteamientos del recurrente

El partido recurrente señala que le causan agravio todas las sanciones impuestas contenidas en el resolutive sexto de la resolución que impugna, puesto que resultan excesivas, desproporcionadas e irracionales,

conculcando lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, así como 458, numeral 5, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Argumenta que los recursos con los que podrá contar el partido una vez descontadas las sanciones impuestas por la autoridad responsable ponen en riesgo el cumplimiento de sus funciones al resultar insuficientes.

También reclama que no existió reincidencia por su parte, de ahí que resulten excesivas las multas impuestas y desproporcionales en relación con otros partidos políticos.

El recurrente aduce que la autoridad responsable no valoró correctamente la capacidad económica del PT, ya que fue sancionado con un monto igual al del PVEM, no obstante que este último cuenta con un monto mayor de financiamiento público para actividades ordinarias, por lo que se le debió sancionar con un porcentaje menor al considerado para dicho partido.

Consideraciones que sustentan la tesis

Como se adelantó, no asiste la razón al partido actor, quien parte de la premisa equivocada de que la base para la determinación de las sanciones es el monto de financiamiento público que reciben los partidos políticos, pues alega que, en comparación con el PVEM, el monto que recibió por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias es menor, por lo que resulta incorrecto que le hayan impuesto sanciones por un porcentaje igual al de dicho partido político.

Como se analizó, la autoridad responsable especificó en la Resolución cuáles fueron los parámetros para individualizar las sanciones los cuales atenderían, en el caso de las coaliciones, al porcentaje de financiamiento que cada partido aportaría a la Coalición, conforme a lo establecido en el convenio respectivo.

Ello, tomando en cuenta que la imposición de sanciones debe ser dividida entre los partidos coaligados, en virtud de que las faltas cometidas por una

SUP-RAP-108/2019

coalición deben ser sancionadas de manera individual, como se desprende de la tesis XXV/2002 de esta Sala Superior.²³

En la Cláusula Décima, numeral 6, del convenio de coalición aludido²⁴ se pactó que los partidos integrantes:

*“6. Se comprometen entregar (sic) para la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, el **70% (setenta por ciento)** de su financiamiento para las campañas que establece la Ley Electoral y serán entregados a la Coalición a través de su Comité de Administración quien se encargará de la administración de los recursos, mismos que se aplicarán a la candidatura a la Gobernatura del Estado de Baja California Dicho (sic) monto podrá ser reasignado y transferido, a las candidaturas a diputados, por acuerdo del Comité de Administración, a propuesta de la Comisión Estatal de la Coalición . (sic) El **30% (treinta por ciento)** restante será utilizado por los partidos para las candidaturas cuyo origen partidario les corresponda.”*

Para tener certeza respecto de los montos correspondientes, es necesario acudir al Dictamen Uno de la Comisión de Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral Estatal de Baja California²⁵ en el cual se precisa qué cantidades recibirán los partidos políticos en esa entidad federativa por concepto de financiamiento público para gastos de campaña.

Tal cuestión fue abordada por la responsable aplicando el cálculo que arroja cuál es el porcentaje que finalmente aportó a la Coalición cada partido político respecto del total por lo que se concluyó lo siguiente:

²³ Tesis XXV/2002. COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 101 a 103.

²⁴ Consultable en:

<https://www.ieebc.mx/archivos/pel1819/candind/coaliciones/CONVENIOCOALICION.pdf>

²⁵ Consultable en:

<https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2018/ord/dictamenes/dictamen1crppyf.pdf>

Partido Político	Financiamiento público para gastos de campaña	Porcentaje de aportación de acuerdo al Convenio de Coalición (B) ¹	Cantidad líquida de lo aportado por cada partido coaligado	Cantidad líquida total aportada por los partidos coaligados	Porcentaje de aportación en relación al 100% de la cantidad líquida
	(A)		(C) ² =(A)(B)	(D) ³	(E) ⁴ =(C*100)/(D)
Morena	\$10,875,377.84	70%	\$7,612,764.48	\$15,924,826.39	47.80%
PT	\$1,443,163.23	70%	\$1,010,214.26		6.35%
PVEM	\$1,443,163.23	70%	\$1,010,214.26		6.35%
TRANSFORMEMOS	\$8,988,047.70	70%	\$6,291,633.39		39.50%
TOTAL					100%

Todo lo anterior se invoca como un hecho notorio de conformidad con los artículos 15 de la Ley de Medios y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable de forma supletoria para la resolución de los medios de impugnación en materia electoral, tal y como lo establece el artículo 4, párrafo 2, de la citada ley.

En tal virtud, al pactarse que el porcentaje de aportación sería el mismo, el aspecto que variaría el porcentaje que cada partido aportó finalmente a la Coalición sería el monto que recibiría cada partido por concepto de **financiamiento público para la obtención del voto**.

Por ende, si el PT y el PVEM obtuvieron el mismo monto de financiamiento público para campaña, resulta correcto el razonamiento de la responsable de acreditar el mismo porcentaje de aportación de dichos partidos y, por lo tanto, el mismo porcentaje de la sanción total impuesta a la Coalición.

Sobre este particular, vale la pena señalar que el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización establece que, en caso de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, estos deberán ser sancionados de manera individual atendiendo al principio de proporcionalidad, el grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y sus respectivas circunstancias y condiciones, **y, para ello, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición**.

En este sentido, de la simple aplicación directa del artículo en cita se tiene que es el porcentaje que cada partido haya aportado a la coalición, conforme a lo fijado en el convenio, el que se tomará en cuenta al

SUP-RAP-108/2019

momento de individualizar las sanciones, lo que ha sido validado por esta Sala Superior en diversos asuntos.²⁶

Es decir, el hecho de que el Consejo General haya tomado en cuenta el monto de financiamiento que recibieron los partidos políticos para sus actividades ordinarias en el ejercicio dos mil diecinueve fue a fin de verificar si contaban con capacidad económica suficiente para hacer frente a las sanciones que se impondrían y no para verificar qué porcentaje de responsabilidad les correspondía en relación con la Coalición.

Además, la responsable consideró el monto de sanciones que tenían pendientes de cobro con cargo al citado financiamiento, de lo que resulta evidente que el PT cuenta con capacidad de pago para las sanciones que se le impusieron, las cuales argumenta el recurrente que ascienden a un monto de \$607,567.48 (seiscientos siete mil quinientos sesenta y siete pesos 48/100 m.n.).

Si la autoridad concluyó que el actor contaba con capacidad económica, esto derivó de corroborar que el monto de los adeudos por concepto de sanciones aplicadas con cargo al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes²⁷ frente al monto de este último²⁸ no ponía en riesgo el desempeño de sus actividades ordinarias.

Por lo tanto, esta Sala Superior concluye que la responsable individualizó las sanciones considerando la capacidad económica del partido, en la que sí es un factor el monto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes; mientras que, para el grado de responsabilidad dentro de la Coalición, se verificó el porcentaje de aportación de dicho partido conforme al convenio respectivo, lo que resulta conforme a derecho al así establecerse en el artículo 340 del Reglamento de Fiscalización, precepto cuya aplicación no se controvierte.

En tal virtud, resulta **infundada** la pretensión del PT puesto que, el sólo hecho de que un partido reciba mayor porcentaje de financiamiento

²⁶ Véase el SUP-RAP-196-2017 y su acumulado y el SUP-RAP-278/2018 y sus acumulados.

²⁷ \$6,602,307.08 (seis millones seiscientos dos mil trescientos siete pesos 08/100 m.n.)

²⁸ Que para el ejercicio 2019 ascendió a \$347,180,586.00 (trescientos cuarenta y siete millones ciento ochenta mil quinientos ochenta y seis pesos 00/100 m.n.), conforme al Acuerdo INE/CG1480/2018.

ordinario no condiciona el grado de responsabilidad pactado desde el convenio de coalición, con motivo de la aportación que cada integrante realiza a dicha Coalición.

Finalmente, son **inoperantes** los agravios del promovente relacionados con la reincidencia y con que las sanciones pusieron en riesgo el cumplimiento de sus funciones ya que fueron excesivas, desproporcionales e irracionales, al consistir en apreciaciones genéricas que no combaten los razonamientos de la autoridad.

Esto es así porque, independientemente de que pudiera asistirle o no la razón, el actor se limita a mencionar tales cuestiones sin esgrimir razonamientos que pueda analizar esta autoridad jurisdiccional que justifiquen el por qué debiera disminuirse la sanción al no ser reincidente.

Asimismo, hace referencia a que se pone en riesgo el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, no formula argumentos en contra de los razonamientos que, como ya se vio anteriormente, expuso el Consejo General en donde se especifica la forma como se determinó que el PT contaba con capacidad económica y, por lo tanto, que con la imposición de sanciones no se producía una afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes.

Esta Sala Superior ha considerado²⁹ que la inoperancia de los agravios se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado, el cual puede derivar, entre otras, de las circunstancias siguientes:³⁰

- De la falta de afectación directa al recurrente, de la parte considerativa que controvierte;

²⁹ Ver los recursos de apelación SUP-RAP-515/2016, SUP-RAP-108/2017 y SUP-RAP-214/2017.

³⁰ Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 188/2009 y 88/2003, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.", y "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA."

SUP-RAP-108/2019

- De la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida;
- De su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse:
 - Al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia;
 - Al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del medio de impugnación;
 - En caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto; y
 - En el supuesto de reclamar la inconstitucionalidad de algún precepto, ésta se haga depender de situaciones particulares o hipotéticas.

En el caso, el recurrente no controvierte de manera suficiente los razonamientos que expuso la responsable, ni explica por qué ellas le causan afectación, manteniendo su agravio en afirmaciones que no pueden ameritar su estudio por parte de esta autoridad judicial.

Por tal motivo, esta Sala Superior considera inoperantes los agravios del actor y, por lo tanto, ineficaces para favorecer su pretensión.

5. Decisión

Por todo lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que debe confirmarse en lo que fue materia de impugnación la Resolución impugnada.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Sala Superior:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la Resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

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

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-RAP-108/2019

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE