



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-301/2024

PARTE RECURRENTE: PARTIDO
MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JOSÉ ALFREDO
GARCÍA SOLÍS

COLABORADORES: LUCERO
GUADALUPE MENDIOLA
MONDRAGÓN Y ÉDGAR BRAULIO
RENDÓN TÉLLEZ

Ciudad de México, a once de septiembre de dos mil veinticuatro¹.

En el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-301/2024**, interpuesto por el Partido Movimiento Ciudadano (*en adelante: MC o parte recurrente*), para impugnar la Resolución INE/CG2014/2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: CGINE*) respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura y diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina: **confirmar**, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

¹ En lo sucesivo las fechas corresponderán al año dos mil veinticuatro, salvo precisión expresa.

ANTECEDENTES:

I. Resolución impugnada (INE/CG2014/2024²). En sesión extraordinaria de veintidós de julio, el CGINE aprobó la resolución relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura y diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. Recurso de apelación. El veintiséis de febrero, la representación de MC, acreditada ante el CGINE, presentó un recurso de apelación para controvertir la resolución INE/CG2014/2024.

III. Recepción registro y turno. El treinta y uno de julio se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio INE/DJ/17281/2024, por el cual, el Encargado de Despacho de la Dirección Jurídica del INE remitió la demanda presentada por la representación de la parte recurrente y diversos documentos. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-301/2024 y turnarlo 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 (*en adelante: LGSMIME*).

IV. Radicación. El veintiuno de agosto, la Magistrada Instructora radicó en su Ponencia el presente medio de impugnación.

² Con encabezado: "RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LAS CANDIDATURAS A LOS CARGOS DE GUBERNATURA Y DIPUTACIONES LOCALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2023-2024 EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE"



V. *Admisión y cierre de instrucción.* En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda, y, al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción, pasando el asunto a sentencia.

CONSIDERACIONES:

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. En su demanda, MC controvierte las conclusiones que a continuación se indican, respecto de las cuales, de la documentación que se tiene a la vista, se observa que se involucran candidaturas de diversas elecciones, como enseguida se muestra:

Conclusión	Candidaturas beneficiadas	Documento de verificación
06_C7_VR	Gubernatura estatal y otras elecciones	Anexo 15_MC_VR EVENTOS NO REPORTADOS EN AGENDA, VERIFICADOS POR LA UTF
06_C10_VR	Gubernatura estatal y diputación local MR	Anexo 22_MC_VR. Gasto no reportado (Valuaciones) (Monitoreo en la vía pública) TICKETS
06_15_VR	Gubernatura estatal y diputación local MR	Anexo 30_MC_VR (monitoreo de internet)

A partir de esta información se hace notar, de manera preliminar, que la Sala Regional Xalapa tendría competencia para conocer de las tres conclusiones cuestionadas por encontrarse involucradas elecciones de diputaciones locales de mayoría relativa, cuyo estudio le corresponde; mientras que en el caso de la elección de gubernatura, la instancia superior tendría competencia para asumir su conocimiento; sin embargo, no pasa inadvertido que, para realizar su estudio, cada conclusión resulta indivisible, en atención a que la autoridad administrativa electoral determinó en cada caso, la responsabilidad del partido político infractor y le impuso una sanción, considerando como una unidad las diversas conductas que dieron cauce a la comisión de una

infracción, lo que incluyó elecciones que competen a diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A partir de lo anterior, se considera que la Sala Superior tendría que asumir la competencia para el estudio de los planteamientos que se formulan, con el propósito de no escindir la continencia de la causa y evitar el dictado de resoluciones fragmentadas o contradictorias. Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 5/2004, con rubro: "CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN"³.

Por lo anterior, se considera que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver la controversia planteada⁴, toda vez que se trata de un recurso de apelación, interpuesto por un partido político nacional para impugnar una resolución de un órgano central del INE, relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura y diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDA. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos establecidos en la normativa procesal aplicable, por las razones siguientes:

³ Consultable en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 64 y 65.

⁴ Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



I. *Requisitos formales.* Se tienen por cumplidos los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1⁵, de la LGSMIME, en atención a que, en su escrito de demanda, la parte recurrente: **a)** Precisa su nombre y el carácter con el que comparece; **b)** Identifica la resolución impugnada; **c)** Señala a la autoridad responsable; **d)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación; **e)** Expresa conceptos de agravio; **f)** Ofrece pruebas y, **g)** Asienta su nombre y firma autógrafa.

II. *Oportunidad.* El recurso de apelación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días establecido en los artículos 7, párrafo 1⁶; y 8⁷ de la LGSMIME.

Al respecto, cabe señalar que la resolución identificada con la clave INE/CG2014/2024, se aprobó el veintidós de julio⁸, por lo cual, el plazo de cuatro días naturales para impugnar transcurrió del veintitrés al veintiséis del mes citado. En consecuencia, si la

⁵ “**Artículo 9** [-] 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

⁶ “**Artículo 7** [-] 1. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.”

⁷ “**Artículo 8** [-] 1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.”

⁸ Tal como se refiere en la página 1115 de la resolución INE/CG2014/2024.

demanda fue recibida el veintiséis de julio⁹, queda de manifiesto que su presentación se hizo dentro del plazo legal de impugnación.

III. Legitimación y personería. De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a)¹⁰, de la LGSMIME, se reconoce la legitimación de Movimiento Ciudadano, para comparecer como parte recurrente en la presente instancia, al tratarse de un partido político con registro nacional.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I¹¹, de la LGSMIME, se reconoce la personería de Juan Miguel Castro Rendón, quien comparece con el carácter de representante propietario de la parte recurrente, acreditado ante el CGINE, de conformidad con la certificación que obra en actuaciones, expedida por la Directora del Secretariado del INE.

IV. Interés jurídico. La parte recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir la resolución impugnada¹², pues en su demanda estima que se afecta su esfera jurídica de derechos al sancionarle con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura y

⁹ Lo anterior, de conformidad con el acuse de recibo que se tiene a la vista en la primera página del escrito de demanda, consultable en el expediente SUP-RAP-301/2024.

¹⁰ “**Artículo 45** [-] 1. Podrán interponer el recurso de apelación: [-] **a)** De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; y [...]”.

¹¹ “**Artículo 13** [-] 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: [-] **a)** Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos: [-] I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;”

¹² Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 7/2002, con título: “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.”, consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, p. 39.



diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. De ahí que acuda a la Sala Superior, a fin de que se revoquen las sanciones impuestas.

V. Definitividad. Se tiene por satisfecho este requisito, en atención a que no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse, por el que se pueda controvertir la resolución que se reclama.

Por lo tanto, al encontrarse cumplido los requisitos mencionados y al no actualizarse alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, procede el estudio de fondo de los agravios planteados.

TERCERA. Pretensión, causa de pedir y método de estudio. De la lectura del escrito de impugnación¹³ se advierte que la pretensión de la parte recurrente¹⁴ es que se declare fundado su medio de impugnación y se revoque, en la parte controvertida, la Resolución INE/CG2014/2024.

En términos generales, la causa de pedir se sustenta en que la autoridad responsable no debió sancionarla a partir de las conclusiones: 06_C7_VR, 06_C10_VR y 06_C15_VR.

¹³ *Cfr.*: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

¹⁴ *Cfr.*: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.

Para sostener lo anterior, MC invoca agravios relacionados con los temas que se exponen, los cuales se enlistan atendiendo a la clasificación tripartita de la naturaleza de las presuntas violaciones reclamadas¹⁵:

- Solicitud de inaplicación de disposiciones del Reglamento de Fiscalización (inconstitucionalidad);
- Vulneración al debido proceso y a las formalidades esenciales del procedimiento (agravio formal);
- Las faltas debieron considerarse formales y no de fondo (agravio de fondo);
- Análisis de gradualidad de la sanción conforme a los principios *pro persona* y progresividad (agravio de fondo); y
- Imposición de sanciones desproporcionadas y excesivas, así como falta de debida motivación y fundamentación (agravio de fondo).

Para realizar dicho estudio temático -el cual se efectuará atendiendo el orden expuesto- en un primer momento, cuando haya lugar, se expondrán las consideraciones sujetas a controversia, contenidas en el dictamen, la resolución impugnada o en ambas; enseguida, se presentará una síntesis de los agravios que hace valer la parte recurrente y, finalmente, se hará referencia a las razones y los motivos jurídicos que sustenten la decisión que se adopte.

¹⁵ Tesis: I.6o.C.80 K, con título: "AMPARO. DISTINCIÓN Y PRELACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES QUE LEGALMENTE SE PUEDEN ADUCIR EN ÉL, DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO", consultable en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/nPI2MHYBN_4klb4HEeaA/%22Interpelaci%C3%B3n%22
2 Consulta realizada el 19 de agosto de 2024.



CUARTA. Estudio de fondo

TEMA: Solicitud de inaplicación de disposiciones del Reglamento de Fiscalización

I. Agravios de la parte recurrente

En el medio de impugnación, la representación de MC señala que se ha permitido que la Unidad Técnica de Fiscalización (*en adelante: UTF*) se constituya simultáneamente, en un órgano legislativo, administrativo y jurisdiccional, pues ha dictado verdaderas normas privativas, actuando *de facto* como un tribunal especial, lo que está prohibido expresamente por el artículo 13 de la Constitución Federal.

Por ello, se solicita la inaplicación de los preceptos reglamentarios en los que se basó la UTF del IINE para proponer al CGINE las multas y sanciones con las que fundamenta las Conclusiones: 06_C7_VR, 06_C10_VR y 06_C15_VR y, como consecuencia, la revocación de la sanción impuesta injustamente.

II. Decisión

Es **infundado** el agravio de MC, en atención a que las funciones que realiza la UTF se encuentran contempladas en la normativa aplicable, de conformidad con lo que enseguida se expone.

El principio de reserva de ley se materializa cuando en una norma constitucional se prevé expresamente que sea la ley secundaria la que regule determinada materia, con lo cual, se excluye la posibilidad de que este tipo de aspectos se normen y desarrollen en disposiciones de distinta naturaleza.

El artículo 133 de la Constitución Federal establece la estructura jerárquica del orden jurídico nacional, disponiéndose que dicho ordenamiento es la ley fundamental y suprema del Estado mexicano de la cual derivan las leyes secundarias que reglamentan su contenido, las cuales, a su vez, se pueden desarrollar, especificar o complementar por diversas normas (tales como reglamentos, acuerdos, bases o circulares) en un proceso de individualización normativa.

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica, que obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones subordinadas a la ley, lo cual denota que la norma jurídica inferior no puede, en ningún caso ni bajo cualquier concepto, contravenir ni rebasar el contenido de la norma superior de la cual deriva.

Sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia: P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"¹⁶; así como, la jurisprudencia 1/2000, emitida por la Sala Superior, con rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA"¹⁷.

En este orden de ideas, cabe destacar que el propio Pacto Federal es omiso en establecer una reserva legal sobre las normas relativas al registro contable para el control, vigilancia y manejo

¹⁶ Consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1515

¹⁷ Consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp. 16 y 17.



de los recursos de los partidos políticos, conforme se advierte, en la parte que interesa, de la Base II de su artículo 41:

“Artículo 41

[...]

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

[...]

I. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

[...]

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; **ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.**

[...]"

De conformidad con el diseño constitucional, se advierte que corresponderá a la ley secundaria:

- a) Garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de dichos entes y sus campañas electorales.

- b) Garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- c) Otorgar el financiamiento, conforme a lo ordenado en la Base II y a lo que en la ley se disponga;
- d) Ordenar los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a esas disposiciones.

Como se observa, en el artículo 41 de la Constitución Federal establece los principios que rigen el financiamiento público que reciben los partidos políticos, más no dispone alguna reserva legal específica en lo concerniente a la **normativa relativa al registro contable para el control, vigilancia y manejo de los recursos de los partidos políticos**, destacándose que se encomienda a la ley ordenar los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos partidistas.

De ahí que sea la propia legislación secundaria la que haga una remisión hacia el Reglamento de Fiscalización, como se observa en los artículos: 44, párrafo 1, inciso ii)¹⁸; 192, párrafo 1, incisos a) y

¹⁸ "Artículo 44. [-] 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: [...] Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y"



b)¹⁹; 404, párrafo 2²⁰; 443, párrafo 1, inciso d²¹), de la LGIPE; así como 21, párrafo 4²²; y 83, párrafo 4²³, de la Ley General de Partidos Políticos (*en adelante: LGPP*).

Con este panorama, cabe resaltar que, en atención a ese mandato constitucional, en la LGIPE, Título Quinto “Del financiamiento de los partidos político”, se prevé lo relativo al régimen de financiamiento, sus modalidades, destino, cómo deberá entregarse, qué personas y cuáles pueden o no aportar recursos a los partidos políticos, así como sus límites y la forma en que podrán invertir sus recursos líquidos.

Igualmente, en concordancia con lo previsto en la norma constitucional, en el Título Sexto “Del régimen financiero de los partidos políticos” de la LGIPE se regula todo lo relativo al sistema de contabilidad al que se sujetarán los partidos políticos; mientras

¹⁹ “**Artículo 192.** [-] 1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes: [-] **a)** [Revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos; [-] **b)** Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;”

²⁰ “**Artículo 404.** [...] 2. Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los Candidatos Independientes, deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, los cuales estarán a disposición de la unidad de fiscalización del Instituto para su revisión de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad referida.”

²¹ “**Artículo 443.** [-] 1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: [...] **d)** No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;”

²² “**Artículo 21** [...] 4. Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en esta Ley y en el Reglamento correspondiente.”

²³ “**Artículo 83** [...] 4. El Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo.”

que en su Título Octavo “De la fiscalización de los partidos políticos” se establecen reglas, entre otros aspectos, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, acerca de su empleo y aplicación; así como los diversos tipo de informes que deben presentar.

Asimismo, se prevé el procedimiento al cual se sujetará la UTF para la recepción y revisión de los informes de los partidos hasta someter a consideración del Consejo General el dictamen correspondiente para su aprobación y, en su caso, imposición de las sanciones que correspondan.

Dentro de este escenario de fiscalización electoral, cabe tener presente que la UTF, además de ser un órgano permanente, de carácter auxiliar²⁴, cuenta con atribuciones a partir de lo dispuesto en la propia LGIPE -lo que descarta que pueda considerársele como un tribunal especial²⁵, como lo hace valer la parte recurrente-, como enseguida se apunta:

- El artículo 192, párrafo 1, inciso i), establece que corresponde a la UTF proponer a la Comisión de Fiscalización los

²⁴ “**Artículo 192.** [-] 1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes: [...] 2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.”

²⁵ Cabe tener en cuenta que, acorde con los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tribunales especiales se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo, de determinado negocio o de ciertas personas, sin tener un carácter permanente ni la facultad de resolver un número indeterminado de negocios de la misma materia (Tesis: 1a. CX/2011, con título: “TRIBUNALES ESPECIALES. LOS ARTÍCULOS 33 H Y 33 L, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, 2o., FRACCIÓN I, 4o., FRACCIÓN II, INCISO A) Y 10 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 1o., 3o. Y 16 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, VIGENTES A PARTIR DEL 6 DE JUNIO DEL 2009, NO LOS ESTABLECEN”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, Julio de 2011, p. 312).



lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

- El artículo 199, párrafo 1, inciso b), dispone como facultad de la UTF elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, el inciso g) del precepto citado, señala como facultad de la UTF, la de presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos; y se establece que en los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubieran incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- El artículo 425 prevé que estará a cargo de la UTF la revisión de los informes que aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera; y
- El artículo 428, párrafo 1, incisos a) y g), establece que la UTF tendrá como facultades, además de las señaladas en la LGPP, la concerniente a regular el registro contable de los ingresos y egresos de los aspirantes y Candidatos Independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten; y asimismo, la de instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y

proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan.

Como se observa, es la propia legislación secundaria la que faculta a la UTF a ejercer las atribuciones que cuestiona la parte recurrente²⁶, por lo que tal circunstancia descarta la posibilidad de que pueda considerarse como un tribunal especial.

En este orden de ideas, no se puede considerar contrario a la constitución las funciones que despliega la UTF, puesto que el ordenamiento constitucional reserva a la ley secundaria el desarrollo de la materia de fiscalización de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, y es la propia legislación la que regula las facultades de dicho órgano fiscalizador, en cumplimiento al mandato constitucional.

Por las razones antes expuestas, tampoco podría estimarse la inconstitucionalidad de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización del INE, con las cuales se sancionó a la parte recurrente, al no apreciarse, en lo general, alguna transgresión a las normas contenidas en los artículos 13 y 41, Base II, de la Constitución Federal, ni tampoco, a partir del despliegue de las actividades que, en apego a la legislación, realiza la UTF.

TEMA: 2. Vulneración al debido proceso y a las formalidades esenciales del procedimiento

²⁶ Para el caso, resultan orientadoras la Tesis XXIX/98, con rubro: "COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS" (consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 36 y 37), así como la Tesis V/2004, con rubro: "COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS" (consultable en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 436 y 437).



I. Agravios de la parte recurrente

En el escrito de demanda se hace valer que se vulnera en perjuicio de MC la garantía de debido proceso (artículo 14 de la Constitución Federal), que impone la ineludible obligación para que previo al dictado de cualquier acto de autoridad, se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, porque el CGINE debió aprobar debidamente y hacer del conocimiento público mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a efecto de que a partir de su publicación entren en vigor y se hagan obligatorios.

II. Decisión

Se consideran **infundados** los agravios formulados.

Lo anterior obedece a que, en la LGIPE, la LGPP y el Reglamento de Fiscalización en vigor, no es posible advertir que jurídicamente se imponga como carga del CGINE, hacer del conocimiento público mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, como lo afirma la parte recurrente.

Al respecto, cabe tener en cuenta que, del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, se advierte la adopción del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, a partir del cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las

leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general²⁷.

Por lo tanto, si conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 del Pacto Federal, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, entonces, no sería jurídicamente viable imponer a la UTF la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a efecto de que a partir de su publicación entren en vigor y se hagan obligatorios; al carecerse de un precepto legal que así lo disponga.

Por lo tanto, carece de sustento la supuesta vulneración de la garantía del debido proceso que invoca la parte recurrente, al no existir una disposición legal que imponga al CGINE la carga que se invoca.

TEMA: 3. Las faltas debieron considerarse formales y no de fondo

I. Agravios de la parte recurrente

En el escrito de demanda, la representación de MC hace valer lo siguiente:

- La resolución impugnada no es exhaustiva porque ignoró todos y cada uno de los elementos que tenía a su alcance para resolver la controversia planteada.

²⁷ *Cfr.*: Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), con título: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, p. 2239.



- En cuanto a la Conclusión **6_C7_VR**, la autoridad responsable se extralimita al señalar que la falta debe de considerarse como "**Grave Ordinaria**" e imponer una sanción.

La omisión imputada a MC no se hizo con la intención de trasgredir a la norma o poner en peligro un bien jurídico. No se puso en riesgo la fiscalización de recursos, pues, aunque se omitió registrar siete eventos en la Agenda de Actividades, no se ocultó información de gastos o la entrega de la documentación soporte de lo erogado; además de que, se realizaron visitas de verificación por los Auditores de Monitoreo de la UTF; sin soslayar que en la tipificación de las conductas no existe algún tipo de dolo, intencionalidad, provocación de error, mala fe, ni reincidencia.

Todos y cada uno de los gastos realizados fueron reportados en su oportunidad y la UTF no observa dichos gastos.

Las conductas reprochadas no pueden ser calificadas como faltas graves ordinarias, sino como faltas leves, de carácter formal, pues si bien se incumple el artículo 143 Bis, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización (registro previo de Agendas de Actos Públicos, en el SIF), al tenor de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia, la actualización de faltas formales no acredita la afectación a valores sustanciales, al no ponerse en riesgo la actividad fiscalizadora.

De conformidad con el artículo 143 Bis, del Reglamento de Fiscalización, no existe obligación de los partidos políticos de reportar gastos que no fueron efectuados, sin embargo, la autoridad se excede en sus facultades y sin tener la certeza de los hechos, *motu proprio*, considera que sí hubo elementos y calcula sin que existan, los supuestos gastos erogados.

Por lo que imponerle a la parte recurrente una sanción se hace violatorio de sus derechos.

- En cuanto a la Conclusión **06_C10_VR**, contrario a lo señalado por el CGINE, MC atendió debidamente esta observación, ofreciendo documentación²⁸. Por ende, no hubo omisión de reportar los gastos realizados por concepto de propaganda colocada en la vía pública de campaña, correspondiente a las candidaturas únicas, ya que dicho gasto fue reportado al SIF, y reconocidos en tiempo y forma en la contabilidad del candidato beneficiado con: **ID 11522**, en la póliza: PN2_DR_04/MAY-2024.

Lo anterior se justifica a pesar de que la falta de coincidencia en los reportes, dado que durante la campaña se sustituyó la lona original exhibida por una con un diseño distinto. Sin embargo, no ha lugar a que se imponga a **Movimiento Ciudadano**, la sanción de índole económica.

- El CGINE parte de la premisa errónea de calificar las conductas señaladas en la **Conclusión: 06_C15-VR**, de la Resolución que se controvierte, y se concluyen como de carácter **GRAVE ORDINARIA**; siendo que **MC** no ha aceptado ni reconocido aportaciones de entes prohibidos; además de que todas las aportaciones que engloban la Conclusión **06_C15_VR**, se registraron y fueron provenientes de personas físicas sin actividad empresarial.

²⁸ Al respecto, se señalan los documentos siguientes: **1.** El Convenio modificador CM-CON-124-24, que celebra Movimiento Ciudadano y la empresa "Proyección de Imagen", S.A. de C.V., de fecha diecinueve de abril de dos mil veinticuatro; **2.** El Aviso de Contratación al Sistema Integral de Fiscalización [SIF], con el folio de aviso: IAM19433, del veintidós de abril de dos mil veinticuatro, mismo que modifica al anterior: IAC06575; y **3.** El Registro Nacional de Proveedores [RNP], folio: RNP-HM-047269, de la empresa: "Proyección de Imagen", S.A. de C.V., de los espectaculares en renta con Movimiento Ciudadano, entre los cuales se encuentra el observado en la Conclusión 06_C10_VR.



Todas las pautas publicitarias del candidato beneficiado fueron contratadas por él y directamente con proveedores, por lo que no constituyen una aportación. De este modo no se puso en riesgo la fiscalización de los recursos utilizados en la campaña electoral, pues, no se ocultó información, sin soslayar que en la tipificación de las conductas no existe algún tipo de dolo, intencionalidad, provocación de error, mala fe, ni reincidencia.

Por lo que se considera violatorio que se le imponga una sanción de índole económica, así como que la responsable se extralimita al señalar que las faltas deben de considerarse como "**Graves Ordinarias**".

II. Decisión

Se consideran **infundados** e **inoperantes** los agravios de conformidad con las siguientes consideraciones.

En efecto, es **infundado** lo alegado por MC cuando aduce que las faltas debieron clasificarse como formales y no como sustanciales, pues las infracciones cometidas por el partido político recurrente están vinculadas con propiciar, a través de la adecuada rendición de cuentas, el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

Esa actividad está reconocida en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el adecuado registro y reconocimiento de operaciones, ello aunado a que la importancia de los informes de campaña y el registro de las operaciones respectivas (egresos-ingresos/origen-destino), en

nuestro actual sistema jurídico electoral tienen correspondencia con el deber de verificación.

El cumplimiento de las obligaciones por parte de los partidos políticos, entre los que se encuentra la incorporación o registro oportuno de todas las operaciones respectivas en los informes y el ejercicio de la función fiscalizadora que lleva a cabo la autoridad administrativa electoral, de carácter cuantitativo y cualitativo, constituyen elementos fundamentales para la operación del sistema de fiscalización, ya que permiten determinar la licitud en el origen de los ingresos y egresos de los partidos políticos y, en el caso, las candidaturas, así como en su caso, verificar si se respetó el monto máximo autorizado para la campaña.

Por lo que, cada informe tiene una finalidad, temporalidad y sentido, por lo que la irregularidad en que incurrió MC vulneró las reglas de la fiscalización oportuna en la campaña, vinculadas con los principios de transparencia y adecuada rendición de cuentas, de ahí que se considera una falta sustancial, por lo que es correcto que se califique como una falta de fondo y no formal.

En efecto, en el artículo 143 Bis del Reglamento de Fiscalización se impone a los sujetos fiscalizables, tienen la obligación de registrar en el sistema de contabilidad en línea la agenda de los eventos políticos que las candidaturas llevarán a cabo, semanalmente, en el período de campaña, con la finalidad de que la autoridad fiscalizadora tenga conocimiento de forma previa y oportuna de la celebración de tales actos públicos (de manera individual y pormenorizada) y, en su caso, llevar a cabo las acciones siguientes:

- Asistir para hacer constar lo ocurrido en esos actos;
- Verificar que se lleven a cabo dentro de los cauces legales, y



- Verificar que los ingresos y gastos que el partido o candidato reporte en un momento posterior, coincidan con los realmente erogados en dichos eventos.

La carga que la norma le impone a los sujetos obligados consiste en informar a la autoridad electoral fiscalizadora, a través del sistema en línea, de forma anticipada la realización de cualquiera de los eventos que piense realizar, con la finalidad de que aquella esté en condiciones de verificar en tiempo real y durante la celebración de los mismos, los aspectos relativos a la existencia o no de egresos, con el objeto de cumplir con las funciones que la ley le confiere.

Por tanto, la calificación que se les imponga a los sujetos obligados por la afectación de los bienes jurídicos tutelados que engloba la obligación analizada y prevista a nivel reglamentario en el artículo 143 bis, dependerá de verificar, en cada caso, si el registro extemporáneo impidió o no a la Unidad Técnica de Fiscalización tomar las providencias necesarias para ejercer su facultad de vigilancia para realizar visitas de verificación.

De esa manera, si la obligación de los partidos políticos y candidatos consiste en reportar cada uno de los eventos y actos de campaña, con la debida anticipación, para que puedan ser verificados, el incumplimiento deberá calificarse y sancionarse tomando en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones particulares de cada evento reportado fuera del plazo reglamentario, y el contexto en que se cometieron.

Lo anterior, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e), de la LGIPE, en el que dispone que el órgano técnico de fiscalización debe vigilar que los recursos de los sujetos obligados tengan origen lícito y se apliquen

exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, o se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la normativa electoral atinente, de ahí, que el incumplimiento a la obligación de informar la celebración de eventos de manera oportuna constituya una falta sustantiva.

Asimismo, el Reglamento de Fiscalización ordena a los sujetos obligados informar los eventos que realicen durante sus campañas electorales; por lo que, el incumplimiento a una disposición expresa del referido reglamento implica la acreditación de la existencia de una infracción y su imputación, por lo que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 458 de la LGIPE, la autoridad administrativa deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa para la individualización de la falta y la imposición de la respectiva sanción, como ocurrió en la especie.

En ese sentido, las alegaciones del recurrente son **infundadas**, ya que el simple incumplimiento de las reglas de fiscalización impidió llevar a cabo la adecuada revisión de todos los actos relacionados a la campaña de MC, **lo que resulta suficiente para estimar vulnerados, en forma directa, los principios rectores de certeza y transparencia.**

De ahí que, conforme a los estándares y principios que rigen la fiscalización electoral, las irregularidades cometidas por MC se tradujeron en faltas sustantivas al obstaculizar las atribuciones revisoras conferidas a la autoridad electoral administrativa para garantizar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos partidistas.

Al respecto, es aplicable la *ratio essendi* contenida en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 9/2016, de rubro: "INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU



PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA", en términos de la cual, el registro fuera de tiempo de la información que se deba someter a fiscalización, actualiza un daño directo a la rendición de cuentas y a la transparencia, que permiten conocer oportunamente el uso dado a los recursos partidistas para fines proselitistas; de esta manera, el retraso en el reporte de un egreso o de una actividad actualiza una falta sustantiva, ya que se obstaculiza la fiscalización oportuna, misma que se diseñó con normas específicas de control, de ahí que al no haberse reportado el evento dentro del plazo reglado, se considera que se impide la adecuada fiscalización.

En adición, debe tenerse presente que de conformidad con lo previsto en los artículos 38, párrafo 5²⁹ y 338, párrafo 2³⁰, del Reglamento de Fiscalización, las omisiones de: registrar 7 eventos onerosos en la agenda de eventos y reportar los egresos generados por concepto de propaganda colocada en la vía pública; así como el registro de gastos en el SIF (lo que implícitamente implica su aceptación) provenientes de persona prohibida por la ley, debían valorarse como faltas sustantivas.

Por todo lo anterior, fue conforme a Derecho que la autoridad administrativa considerara las faltas como sustanciales.

Además, es **inoperante** lo alegado respecto a la indebida calificación de la falta como grave ordinaria, debido a que se hace depender de que supuestamente la falta es formal y no de

²⁹ "Artículo 38 [-] Registro de las operaciones en tiempo real [...] 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."

³⁰ "Artículo 338 [-] Valoración de la falta [...] 2. Los gastos detectados por la Unidad Técnica en el ejercicio de sus facultades, notificados a los sujetos obligados y que en virtud de la atención al oficio correspondiente, sean reconocidos en los informes respectivos, deberán ser valorados en la Resolución como faltas sustantivas."

fondo; sin embargo, al haberse desvirtuado tal argumento, lo alegado merece dicha calificativa.

Aunado a lo anterior, también es **inoperante** lo alegado, dado que la parte recurrente únicamente refiere que no se puso en riesgo la facultad fiscalizadora de la autoridad, porque atendió debidamente las observaciones en los escritos de respuesta al oficio de errores y omisiones; además, de que no existió dolo, mala fe ni reincidencia. No obstante, tales manifestaciones, no logran derrotar las consideraciones que sustentan la resolución reclamada, además de ser manifestaciones genéricas y subjetivas, y que tampoco controvierten las consideraciones de la responsable que sustentan la calificación como grave ordinaria, de ahí la inoperancia de lo alegado.

TEMA: 4. Análisis de gradualidad de la sanción conforme a los principios *pro persona* y progresividad

I. Agravios de la parte recurrente

En el medio de impugnación la parte recurrente hace valer los argumentos siguientes:

- Hay indebida motivación y fundamentación al analizar la conducta en la individualización de la sanción, porque la responsable no realizó un análisis de gradualidad de la sanción en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal y los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- El CGINE, en contravención a la Jurisprudencia "DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA", adoptó criterios discrecionales y



desproporcionados para sancionar a MC. Ello, en contraposición a los principios *pro persona* y de progresividad de los Derechos Humanos, acorde a los cuales, toda interpretación y la aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que se relacione con un derecho fundamental, pues el artículo 1o. constitucional mandata que todas las normas vinculadas con los derechos humanos se interpreten de la manera que más favorezcan su protección.

II. Decisión

Son **inoperantes** los planteamientos que formula MC, de conformidad con lo que enseguida se expone.

El principio *pro persona* se traduce en la obligación de las autoridades jurisdiccionales del estado mexicano de interpretar y aplicar la disposición o el precepto que favorezca mayormente el ejercicio de los derechos humanos de una persona, o bien, que menormente restrinja dicho ejercicio.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*en adelante: SCJM*) sostiene que el principio *pro persona* se hace patente en aquellos casos en que **un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales**, lo que conlleva a que la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos- atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. De acuerdo con este criterio de interpretación, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, **deberá prevalecer aquella que**

represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano³¹.

Como se observa, el principio *pro persona* constituye una herramienta hermenéutica en el campo de los derechos fundamentales o derechos humanos.

Se hace notar que el reconocimiento de los derechos humanos en el ordenamiento constitucional mexicano ha permitido hacerlos extensivos, además de las personas físicas, en favor de las personas morales, aunque con restricciones.

El Pleno de la SCJN ha señalado que el artículo 1o. del Pacto Federal, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate

³¹ Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), con título: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, p. 799.



de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto³².

Si bien, el principio *pro persona* operaría de manera favorable tratándose de personas morales, como lo es un partido político, no puede pasarse por alto que la operacionalización de la herramienta interpretativa de que se trata exige un contexto que se relacione con el ejercicio de los derechos humanos.

En este sentido, a la luz del principio *pro homine* o *pro persona*, se ha razonado que deviene improcedente la pretensión de enfrentar normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (por ejemplo, que regulen cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales o derechos humanos, de modo que la persona que juzga pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; lo que conlleva a que si entre dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia (derecho humanos), el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto³³.

En este orden de ideas, se considera que la inoperancia de los planteamientos que se examinan deriva de la imposibilidad de realizar una interpretación acorde con el principio *pro persona*, debido a que en sus argumentos, la parte recurrente no pone de

³² Tesis: P./J. 1/2015 (10a.), con título: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, p. 117.

³³ Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), con título: "PRINCIPIO PRO HOMINE O PRO PERSONA. SI EN UN CASO CONCRETO NO SE ACTUALIZA LA ANTINOMIA DE DOS NORMAS QUE TUTELAN DERECHOS HUMANOS PARA QUE EL JUZGADOR INTERPRETE CUÁL ES LA QUE RESULTA DE MAYOR BENEFICIO PARA LA PERSONA, AQUÉL NO ES EL IDÓNEO PARA RESOLVERLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, p. 2019.

manifiesto alguna antinomia o colisión entre disposiciones que reconozcan algún derecho humano del que sea titular.

Además, cabe tener en cuenta que, para la debida atención de alguna solicitud sobre la aplicación del principio *pro persona*, se ha establecido el cumplimiento de un test de argumentación mínima exigida para la eficacia de los conceptos de violación o agravios, cuyos elementos que a continuación se mencionan deben necesariamente concurrir: **a)** Pedir la aplicación del principio relativo o impugnar su falta por la autoridad responsable; **b)** Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; **c)** Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, **d)** Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles³⁴.

Sin embargo, de los agravios que se examinan, únicamente se advierte el cumplimiento del primero de los requisitos antes señalados (petición), lo que imposibilita atender la solicitud planteada, ante la ausencia de los demás requisitos que deben concurrir.

Derivado de lo anterior, se desestima lo alegado por MC, sobre la indebida motivación y fundamentación en la individualización de la sanción, como consecuencia de que el análisis de la conducta en la individualización de la sanción, y la sanción en sí misma, se realizaron sin un análisis de gradualidad de la sanción en términos del principio *pro persona*. Lo anterior, debido a que no resultaba exigible que el CGINE motivara y fundamentara su decisión, a partir de realizar una interpretación ajustada al principio *pro*

³⁴ Tesis: XVII.1o.P.A. J/9 (10a.), con título: "PRINCIPIO *PRO PERSONA* COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. TEST DE ARGUMENTACIÓN MÍNIMA EXIGIDA POR EL JUEZ O TRIBUNAL DE AMPARO PARA LA EFICACIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo IV, p. 3723.



persona, como consecuencia de incumplirse los estándares sobre los que se materializa y operativiza dicha herramienta hermenéutica de derechos humanos.

TEMA: 5. Imposición de sanciones desproporcionadas y excesivas, así como falta de debida motivación y fundamentación

I. Consideraciones impugnadas

Para cada una de las conclusiones que se controvierten, el CGINE procedió en la resolución INE/CG2014/2024 a calificar la falta, teniendo en cuenta los aspectos siguientes:

- Con relación a las infracciones identificadas en las conclusiones 06_C7_VR, 06_C10_VR y 06_C15_VR, se expuso que *cada una de las faltas corresponde a una omisión*, ya sea de registrar actos públicos en la agenda de eventos, de reportar gastos realizados durante la campaña, o bien, de rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral.
- En lo concerniente a las *circunstancias de modo, tiempo y lugar* en que se cometieron las infracciones, la resolución impugnada señala:

Conclusión	Conducta infractora (<i>modo</i>)
06_C7_VR	El sujeto obligado omitió registrar actos públicos en la agenda de eventos, no obstante, la autoridad detectó la realización de 7 eventos onerosos. (235 y 236)
06_C10_VR.	El sujeto obligado omitió reportar en el SIF los egresos generados por concepto de propaganda colocada en la vía pública de campaña, correspondiente a las candidaturas únicas, por un monto de \$452,174.13. (280, 288-289)
06_C15_VR	El sujeto obligado omitió rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral, consistente en publicidad pagada o pauta en Facebook, por un monto de \$27,043.02. (261 266-267)

- **Tiempo:** Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de Campaña de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- **Lugar:** Las irregularidades se cometieron en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En otro punto, el CGINE señaló que *existía culpa* en el obrar de MC, respecto de las irregularidades de que se trata, ante la falta de elementos probatorios de los que pudiera deducirse una intención específica para la comisión de la falta y su resultado.

Al realizar el estudio de la *trascendencia de las normas transgredidas*, el CGINE expuso lo siguiente:

- **Conclusión 06_C7_VR:** La inobservancia de los artículos que establecen la obligación de informar la realización de los eventos vulneró directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos, en tanto, es deber de los sujetos obligados informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Una de las finalidades que persigue el órgano legislador al prever la obligación de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que impidan o intenten impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral.

- **Conclusión 06_C10_VR:** La omisión de informar la realización de los eventos impidió garantizar de forma idónea el manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los



informes respectivos y su fiscalización absoluta, debido a que si los sujetos obligados llevan a cabo actos que no son informados en tiempo y forma, la autoridad fiscalizadora no puede acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos.

Debido a lo anterior, MC vulneró la certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas como principios rectores de la actividad electoral, al impedir garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, afectando a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

- **Conclusión 06_C15_VR:** La prohibición configurativa de la infracción típica básica (recibir una aportación en dinero o especie) deriva la proscripción subordinada o complementaria conforme a la dogmática aplicable, dirigida a los partidos políticos atinente a que se deben abstener de aceptar toda clase de apoyo proveniente de cualquier persona a la que les está vedado financiarlos.

En adición, la resolución que se controvierte señala, para cada una de las conclusiones impugnadas, que:

- Los *bienes jurídicos tutelados* por la normatividad infringida por las conductas es garantizar la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos, con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines. En ese sentido, las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en faltas de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás que se analizan, debe tenerse presente que contribuyen a agravar el reproche, debido a que la infracción genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los entes obligados.

- Se consideró que, en el caso, *existe singularidad en la falta* pues se cometieron irregularidades que se traduce en una falta de carácter SUSTANTIVO o de FONDO, que vulneran los bienes jurídicos tutelados que son la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos.
- Se estimó que, con relación a alguna de las tres irregularidades que por el momento se examinan, así como de los documentos que obran en los archivos del propio INE, se desprendió que MC *no era reincidente* respecto de tales conductas.

Expuesto lo anterior y ante el concurso de los elementos antes expuestos, el CGINE calificó cada una de las infracciones de que se trata como *grave ordinaria*.

Una vez calificada cada una de las faltas de que se trata y previo a imponer la sanción en cada caso, el CGINE determinó la sanción que correspondía, de acuerdo con los supuestos contenidos en el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a)³⁵, de la LGIPE, de conformidad con lo siguiente:

³⁵ "Artículo 456. [-] 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [-] a) Respecto de los partidos políticos: [-] I. Con amonestación pública; [-] II. Con multa de hasta diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; [-] III. Según la gravedad de la falta con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del



“la sanción prevista en la **fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público** que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.”

Acto seguido, impuso las sanciones siguientes:

- **Conclusión 06_C7_VR:** una sanción de índole económica equivalente a 200 (doscientas) Unidades de Medida y Actualización por cada evento no reportado en la agenda detectado por la autoridad como oneroso (siete); es decir, 1400 (mil cuatrocientas) Unidades de Medida y Actualización, lo que da como resultado total la cantidad de \$151,998.00 (ciento cincuenta y un mil novecientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.), y que consistirá en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad señalada.
- **Conclusión 06_C10_VR:** una sanción de índole económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, a saber \$452,174.13 (cuatrocientos cincuenta y dos mil ciento setenta

financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; [-] Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; [-] IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y [-] V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.”

y cuatro pesos 13/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$452,174.13 (cuatrocientos cincuenta y dos mil ciento setenta y cuatro pesos 13/100 M.N.); y que consistirá en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar dicha cantidad.

- **Conclusión 06_C15_VR:** una sanción de índole económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, a saber \$27,043.02 (veintisiete mil cuarenta y tres pesos 02/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$54,086.04 (cincuenta y cuatro mil ochenta y seis pesos 04/100 M.N.), y que consistirá en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad señalada.

II. Agravios de la parte recurrente

En su demanda, MC expone lo siguiente:

- El artículo 22 Constitucional prohíbe las multas excesivas, inusitadas y trascendentales; y se dispone que toda pena deberá ser proporcional. Una multa podría ser excesiva para una persona, por el reducido valor de su patrimonio, y para otra no, por la cuantía de sus bienes.
- La autoridad electoral optó por sanciones evidentemente desproporcionadas que no encuentran razones, motivos,



justificaciones, valoraciones o algún otro elemento que haga pensar que resultan idóneas.

- Las sanciones aplicadas por cuanto hace a las Conclusiones: **06_C7_VR**, **06_C10_VR** y **6_C15_VR**, no encuentran sustento jurídico alguno, que permitan advertir de forma evidente que las mismas se encuentran graduadas en cuanto a los porcentajes determinados ilegalmente por parte del GINE; ya que si bien, cuenta con facultades discrecionales para hacer cesar las conductas infractoras de la norma, lo cierto es, que no puede alejarse de los principios que mandata la Norma Fundamental, estableciendo de manera arbitraria sanciones que, lejos de persuadir la conducta infractora, pareciera que se hacen con fines confiscatorios.
- Se debió considerar el régimen de gradualidad de las sanciones relacionadas con las conclusiones de mérito, que supone imponerlas a partir del catálogo establecido en la Ley y contemplar, en principio, la menos lesiva. Así, el aumento en su gradualidad debe estar clara y específicamente justificada. Al respecto, se cita la Tesis XXVIII/2003, con rubro: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES".
- La autoridad electoral no realizó un correcto ejercicio de ponderación y graduación de las sanciones impuestas, al no apreciar las circunstancias particulares, ni el modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos. Tampoco estableció la concurrencia de varios elementos adversos, para definir su resolución, lo que atenta contra los principios de certeza y equidad de la función electoral. Lo anterior, provoca un grave perjuicio a MC, debido no solo a las vulneraciones jurídicas que la imposición de las multas en si contienen, sino en la

afectación grave a la capacidad de actuación en la realización de las actividades encomendadas constitucionalmente.

- Resulta más que evidente, que las sanciones que se combaten constituyen también un exceso, y en ese sentido, violentan el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, en cuanto configuran una pena inusitada.
- De conformidad con las tesis "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE" y "MULTAS EXCESIVAS. (ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL)" las sanciones impuestas son irrazonables y desproporcionadas a partir de la capacidad económica de MC, no solo por establecer una cuantía en la que impactó la conducta irregular, sino también por ignorar las características de cada caso, en especial, que no hay reincidencia y que no existió dolo en su comisión. Además, en las conclusiones combatidas no existe una conducta que pueda sancionar el CGINE. Al respecto, se cita la jurisprudencia: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTO SANCIONADORES ELECTORALES".
- La resolución impugnada carece de debida motivación ya que omite establecer todas y cada una de las exigencias de carácter Constitucional y jurisprudenciales que han estatuido las diversas autoridades jurisdiccionales. Asimismo, el CGINE no realiza una debida motivación y fundamentación, ya que no cumple cabalmente con lo señalado por el artículo 458, numeral 5, de la LGIPE. Por ende, hay una deficiente motivación y fundamentación en la resolución del CGINE, al no incluir las condiciones externas y los medios de ejecución, al realizar la individualización de la sanción contra MC.



- No debe perderse de vista, que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales o de fondo; pues en este tipo de faltas, no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Por ello, es válido concluir que la Sala Superior establezca que, en la especie, tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial; ya que para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto, se debe tener en cuenta que no existe una actuación intencional o culposa de las faltas motivo de reproche, así como que no existe reincidencia.

III. Decisión

Se estiman **infundados e inoperante** los agravios antes señalados, por lo siguiente:

La Sala Superior ha sostenido³⁶ que, para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral debe tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas de la persona infractora; las condiciones externas y los medios de ejecución; la

³⁶ Similar criterio de sostuvo por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-49/2024, así como el SUP-REP-620/2022 y acumulados.

reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Ello, acorde a lo establecido en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE. Por ende, la imposición de las sanciones no puede ser arbitraria, sino que está sujeta a lo establecido en la Constitución³⁷ y, por ello, ninguna pena puede ser excesiva sino proporcional a la falta que se sanciona y al bien jurídico que se afectó.

Asimismo, la Sala Superior señala que el sistema de sanciones en materia electoral no sólo incluye el catálogo de penas posibles, sino que enuncia los elementos mínimos que deben considerarse de acuerdo con las particularidades de cada caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar con apego al principio constitucional de proporcionalidad en la imposición de las sanciones; de tal modo que, una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral debe tomar en cuenta, todas las circunstancias que mediaron en la comisión de la conducta, así como las condiciones socioeconómicas de la persona infractora.

En este orden de ideas, cabe señalar que, contrariamente a lo sostenido por la parte recurrente, la resolución impugnada no atenta contra los principios de certeza y equidad de la función electoral, en atención a que, previamente a calificar la falta y graduar el monto de la sanción, desarrolló los puntos siguientes:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretó.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.

³⁷ El primer párrafo del artículo 22 establece: "Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."



- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Además, al concluir los apartados de la calificación de la falta e imposición de la sanción en cada una de las conclusiones de que se trata, el CGINE expuso que la sanción determinada “atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5³⁸ de la LGIPE, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, lo que se corrobora a partir de lo expuesto en el apartado “I. Consideraciones impugnadas” del tema que en esta sección se aborda.

En adición, cabe tener en cuenta que el Dictamen Consolidado, -el cual, forma parte de la motivación de la resolución INE/CG2014/2024-, señala para cada una de las conclusiones controvertidas, lo siguiente:

Conclusión: 06_C7_VR

“Asimismo, el Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus atribuciones como autoridad fiscalizadora, ordena la realización de visitas de verificación con el objetivo de aportar elementos adicionales

³⁸ “**Artículo 458** [...] **5.** Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: [-] **a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; [-] **b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; [-] **c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; [-] **d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; [-] **e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y [-] **f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

al proceso de fiscalización de los ingresos y egresos realizados por los partidos políticos y coaliciones, así como por sus candidaturas; para generar convicción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar a través de la detección de bienes muebles e inmuebles utilizados, así como propaganda difundida durante los eventos políticos de Proceso Electoral.

Es así que, de conformidad con el artículo 143 Bis, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados deben registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, en la agenda de eventos, los actos que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo de campaña. Cabe señalar que la agenda de eventos presentada por los sujetos obligados en el SIF, es el insumo principal con el que cuenta la Unidad Técnica de Fiscalización para programar y ordenar el desarrollo de visitas de verificación a eventos políticos de campaña.

En razón de lo anterior y de la realización de los procedimientos de Monitoreo de internet y redes sociales, la Unidad Técnica de Fiscalización se allegó de elementos que le permitieron identificar la realización de 7 eventos políticos, que no fueron reportados por el sujeto obligado en la agenda de eventos; mismos que se detallan en el **Anexo 15_MC_VR** del presente Dictamen.

Los referidos eventos políticos no reportados, se encuentran detallados en 7 constancias levantadas en el Monitoreo de internet y redes sociales."

Conclusión: 06_C10_VR

"Del análisis a las aclaraciones y a la documentación adjunta presentada por el sujeto obligado en el SIF, su respuesta se consideró insatisfactoria; toda vez que, manifiesta que el registro de los hallazgos en su totalidad; esta autoridad realizó la revisión y constató que se realizó el registro correspondiente; derivado de ello, se determinó lo siguiente:

Por lo que respecta a los hallazgos señalados con **(1)** en la columna "Referencia Dictamen" del **Anexo 22_MC_VR** del presente Dictamen, el sujeto obligado presentó las pólizas contables, en las cuales se pudo constatar que realizó el registro de los gastos correspondientes a los hallazgos obtenidos en el monitoreo en la vía pública, mismas que contienen la evidencia documental consistente en contrato, factura, muestras fotográficas, que permitieron a esta autoridad vincular el gasto con los hallazgos capturados en el monitoreo en la vía pública; por tal razón, en este punto la observación **quedó atendida**

Por lo que respecta a los hallazgos señalados con **(2)** en la columna "Referencia Dictamen" del **Anexo 22_MC_VR** del presente Dictamen, esta autoridad realizó una búsqueda en el SIF; sin embargo, no se localizó evidencia que pudiera demostrar que los gastos identificados en el monitoreo en la vía pública están registrados en la contabilidad de las candidaturas beneficiadas a cargos del ámbito local; por tal razón, en este punto la observación **no quedó atendida**.



En consecuencia, esta Unidad Técnica de Fiscalización determinó el costo del beneficio de los testigos identificados con (2) de la forma siguiente:

Determinación del costo

Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, como se describe a continuación:

- Se consideró información relacionada en los registros contables presentados a través del Sistema Integral de Fiscalización por los sujetos obligados.
- En los registros contables de los sujetos obligados se buscaron aquellos con características similares, identificando los atributos con el fin de que pudieran ser comparables con los gastos no reportados.
- Una vez identificados aquellos registros similares, se procedió a identificar el valor más alto, con el fin de realizar el cálculo del costo de la propaganda o gastos no reportados por el sujeto obligado.
- En los casos en los cuales la matriz de precios de la información de los sujetos obligados no contenía un registro similar, se procedió a recabar información reportada por los proveedores en el RNP.
- De la matriz de precios que se presenta en el **Anexo Matriz** del presente Dictamen, se determinó que las facturas presentadas por diversos proveedores eran las que más se ajustaban en términos de unidad de medida, ubicación y demás características, por lo que se tomó como base para la determinación del costo.

En consecuencia, el sujeto obligado omitió reportar gastos por 21 hallazgos por concepto de espectaculares, lonas, microperforados y carteleras valuados en **\$452,174.13**; por lo que esta Unidad Técnica de Fiscalización procedió a realizar el prorrateo de los hallazgos de conformidad con el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización, el cual se detalla en el Anexo **22_MC_VR_BIS**

Los gastos no reportados acumulados se detallan en el **Anexo 22_MC_VR_TER**

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 243, numeral 2 de la LGIPE y 192, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, el costo determinado se acumulará al tope de gastos de campaña como se detalla en el **Anexo IIA_MC_VR.**"

Conclusión: 06_C15_VR

"Del análisis a las aclaraciones y a la documentación adjunta presentada por el sujeto obligado en el SIF, su respuesta se consideró insatisfactoria; toda vez que, aun cuando manifiesta que dichos gastos se encuentran registrados en el SIF, en las contabilidades correspondientes a las candidaturas para el cargo de la Gobernatura del Estado de Veracruz, así como para la Diputación Local MR; esta autoridad determinó lo siguiente:

Por lo que respecta a los hallazgos señalados con **(1)** en la columna "Referencia Dictamen" del **Anexo 30_MC_VR** del presente Dictamen, el sujeto obligado presentó las pólizas contables, en las cuales se pudo constatar que realizó el registro de los gastos correspondientes a los hallazgos obtenidos en el monitoreo en internet, mismas que contienen la evidencia documental consistente en aviso de contratación, contrato de prestación de servicios, comprobante fiscal en formato PDF y XML, evidencias fotográficas, relación pormenorizada, que permitieron a esta autoridad vincular el gasto con los hallazgos capturados en el monitoreo en internet en las contabilidades correspondientes a las candidaturas para el cargo de la Gubernatura del Estado de Veracruz, por tal razón, en este punto la observación **quedó atendida**.

Asimismo, de la revisión a las publicaciones pagadas, es evidente que se trata de propaganda en favor de las candidaturas que se señalan, toda vez que se advierten frases como *"Con trabajo, voluntad y alegría vamos avanzando en esta campaña..."*, *"Así cerramos este viernes IMPARABLE, con bacheo y reunión vecinal en San Martín..."*, *"Cerramos el día con mucha energía en las colonias Santa Rosa..."*, *"...Me llevo sus peticiones y sobretodo la excelente noticia que ya nos conocen y nos dieron su respaldo..."*, *"...todos con el Gallo..."*, *"¡Y que acabamos la primera semana de campañaaaa!..."*, *"¿El candidato de Coatzacoalcos que está haciendo historia..."*, *"En un año hemos rescatado más de..."*, y *"Veracruz lo tiene todo..."*, en las que se promociona a las candidaturas, su plataforma o sus propuestas. De conformidad con lo señalado en el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados, que a la letra se transcriben:

"(...) **Artículo 242. LGIPE** [se transcribe...]

JURISPRUDENCIA 37/2010. PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA. [se transcribe...]

Por lo anterior, si bien los sujetos obligados pueden recibir aportaciones para este tipo de gastos, es importante destacar que, al haber sido publicitados a través de medios de comunicación y no acreditarse que fueron pagados por otras personas, estas publicaciones encuadran como una aportación de ente prohibido de conformidad con el artículo 54, numeral 1 de la LGPP, que prohíbe aportaciones de personas físicas o morales extranjeras, entes gubernamentales y personas morales; por lo cual el sujeto obligado omitió rechazar aportaciones de ente prohibido, por un monto de **\$27,043.02**, como se detalla en el **Anexo 30_MC_VR**.

Por tal motivo, con relación con los hallazgos señalados con **(2)** en la columna "Referencia Dictamen" del **Anexo 30_MC_VR** del presente Dictamen, derivado de la solicitud de información al proveedor Meta Platforms Inc., se determinó que el ingreso fue realizado por personas físicas y personas morales, por lo cual el sujeto obligado omitió rechazar aportaciones de ente prohibido, conforme a lo establecido en el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la LGPP, por un monto de **\$27,043.02**, como se detalla en el **Anexo 30_MC_VR**."



De lo antes transcrito, queda de manifiesto que, en el marco de las sanciones impuestas, el CGINE tuvo en cuenta, entre otros elementos, las circunstancias particulares de la comisión de la infracción; el modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, entre otros. Como consecuencia de lo anterior, se considera que la ponderación y graduación de las sanciones, en los casos examinados, de ningún modo atenta contra los principios de certeza y equidad, como lo refiere la parte recurrente, al apreciarse la expresión de las causas que, en cada caso, originaron la infracción, así como las circunstancias que condicionaron su calificación y la imposición de la sanción respectiva. Por ende, las sanciones impuestas no pueden considerarse arbitrarias, porque se encuentran suficientemente justificadas, ni tampoco estimarse excesivas, pues se aprecia que guardan correspondencia con la calificación de la **gravedad de las faltas** que se sancionan, así como con los bienes jurídicos afectados en cada caso: la certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos (**Conclusión: 06_C7_VR**); la certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas como principios rectores de la actividad electoral (**Conclusión: 06_C10_VR**); y la prohibición de aceptar toda clase de apoyo proveniente de cualquier persona a la que les está vedado financiar a los partidos políticos (**Conclusión: 06_C15_VR**).

Por ende, si al tenerse por demostrada la irregularidad, esta situación suponía contemplar una sanción mínima; no puede pasar inadvertido que, en cada caso, los puntos abordados en la individualización y la calificación de la falta hicieron jurídicamente factible el aumento de la sanción, lo que descartó la aplicación de una sanción “menos lesiva” como lo aduce la parte recurrente.

En este orden de ideas, se considera que la gradualidad de las sanciones en el presente caso se encuentra debidamente justificada, de conformidad con el criterio contenido en la Tesis XXVIII/2003, con rubro: "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"³⁹, y asimismo, en los términos a que se ha hecho referencia y que forman parte de las consideraciones que sostienen la resolución materia de impugnación.

Con apoyo en las razones mencionadas, se estiman justificados los porcentajes señalados en la resolución impugnada, consistentes en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta cubrir las cantidades que se señalan para cada conclusión; haciéndose notar que el monto de dichas medidas se ubica en un punto intermedio respecto de la pena máxima señalada en la fracción III del inciso a), párrafo 1, del artículo 456 de la LGIPE, y que se hace consistir en una reducción de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de tales ministraciones. Por lo tanto, no asiste la razón a la parte recurrente cuando expresa que dichos porcentajes carecen de sustento jurídico.

³⁹ El dicha tesis, se sostiene el criterio concerniente a que, en la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos legalmente, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que la parte infractora se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. **Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad,** y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción."



En otro tema, es infundado lo alegado por MC cuando refiere que las sanciones impuestas son irrazonables y desproporcionadas a partir de su capacidad económica, así como por ignorar en cada caso que no hay reincidencia y que no existió dolo en su comisión.

De manera inicial, cabe señalar que el dolo y la reincidencia constituyen circunstancias subjetivas agravantes para la imposición de una sanción, de conformidad con lo previsto en el párrafo 5 del artículo 458 de la LGIPE; de lo que se desprende que su ausencia o falta de acreditación, de ningún modo, implica la existencia de una atenuante, ni tampoco la posibilidad de que se aplique una sanción menor, en los términos de la ley aplicable.

En otro tema, se estiman **inoperantes** los argumentos de la parte recurrente, en el sentido de que el “monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales o de fondo; pues en este tipo de faltas, no siempre es posible contar con un monto involucrado”; en atención a que, en las tres conclusiones que se controvierten, sí fue posible determinar el monto involucrado en la comisión de las infracciones como consecuencia del actuar omisivo de MC: 200 Unidades de Medida y Actualización⁴⁰ (\$21,714.00 -veintiún mil setecientos catorce pesos 00/100 M.N.-) por cada uno de los eventos onerosos no reportados; la cantidad de \$452,174.13 (cuatrocientos cincuenta y dos mil ciento setenta y cuatro pesos 13/100 M.N.), como egresos generados por concepto de propaganda colocada en la vía pública de campaña, correspondiente a candidaturas únicas; y, la cantidad de \$27,043.02 (veintisiete mil cuarenta y tres pesos 02/100) como aportación realizada por una persona impedida por la LGIPE.

⁴⁰ En la resolución INE/CG2014/2024 se refiere: “El 10 de enero de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para 2024 y entro en vigor el 1° de febrero de 2024, por lo que para efecto de las sanciones a imponer se utilizará la UMA vigente al momento de sucedidos los hechos, es decir la UMA 2024, equivalente a \$108.57 (ciento ocho pesos 57/100 M.N.)”.

Además, en el caso que se examina, las faltas cometidas por la parte recurrente -y que se controvierten- se consideraron de "carácter SUSTANTIVO o de FONDO", por lo que ningún beneficio llevaría a MC que la Sala Superior se pronunciara en los términos en que lo solicita⁴¹, toda vez que su argumentación parte de la premisa de la comisión de "faltas formales" en el presente caso, lo cual es inexacto al no guardar consonancia con la calidad de las faltas que se cuestionan en el recurso de apelación que se resuelve.

Por otro lado, carece de sustento que las sanciones impuestas resulten irrazonables y desproporcionadas, a partir de la capacidad económica de MC.

Para el caso, cabe tener en cuenta que de conformidad con lo expuesto en el considerando "22. Capacidad económica de los Partidos Políticos" de la resolución INE/CG2014/2024, se advierte que MC, por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias en el ejercicio 2024, se le asignó un monto por \$19,403,480.00 (Diecinueve millones cuatrocientos tres mil cuatrocientos ochenta pesos 00/100 M.N), y que los saldos pendientes por pagar, relativos a sanciones impuestas en diversos procedimientos administrativos sancionadores es de: \$1,801,621.40 (un millón, ochocientos un mil seiscientos veintiún pesos 40/100 M.N).

De ahí que el monto involucrado en las sanciones que se controvierten y que asciende a \$658,258.17 (seiscientos cincuenta

⁴¹ En el medio de impugnación que se resuelve, la parte recurrente hace valer que "es válido concluir que esa sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establezca que en la especie, tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial [...]"



y ocho mil doscientos cincuenta y ocho pesos 17/00 M.N), no se considera que resulte irrazonable y desproporcionado, sobre todo, si se tiene en cuenta que representa el 3.393% del monto total del financiamiento otorgado a la parte recurrente. Por las razones expuestas, no resultan aplicables los criterios contenidos en las tesis "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE" y "MULTAS EXCESIVAS. (ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL)", pues es innegable que la imposición de las sanciones tomó en cuenta, entre otras cuestiones, la capacidad económica del partido político infractor.

En este orden de ideas, queda de manifiesto que la resolución impugnada, en modo alguno, carece de la debida motivación o realiza una debida motivación y fundamentación, o bien, presenta una deficiente motivación y fundamentación, como lo alega la parte actora, dado que, a lo largo de la porción en que se examinan las infracciones fiscales en que incurrió MC, se advierte una correspondencia entre los preceptos citados para el análisis de cada una de las conclusiones que se combate y la infracción que se tuvo por demostrada, así como en las causas, razones o circunstancias que llevaron a subsumir la conducta de la parte recurrente en las correspondientes hipótesis legales⁴².

Finalmente, es **inoperante** el agravio que hace valer MC, en el sentido de que no existe una conducta que pueda sancionar el CGINE. Lo anterior obedece a que la resolución INE/CG2014/2024 y el respectivo dictamen consolidado, exponen diversas causas y razones por las cuales, la parte recurrente incurrió en infracciones

⁴² Al respecto, resultan ilustrativas: la Tesis VI.2o. J/43, con título: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, Marzo de 1996, p. 769; así como la Tesis: XIV.2o.45 K, con título "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA INADECUADA O INDEBIDA EXPRESIÓN DE ESTA GARANTÍA CONFIGURA UNA VIOLACIÓN FORMAL A LA LEY APLICADA", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Febrero de 2004, p. 1061.

legales y reglamentarias, así como en responsabilidad; sin embargo, las consideraciones en que se sustenta dicha determinación no han quedado desvirtuadas por la parte recurrente. En este sentido, no resulta aplicable la jurisprudencia con título: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTO SANCIONADORES ELECTORALES", dado que dicha presunción quedó descartada con el fincamiento pleno de responsabilidad en la comisión de las infracciones por parte del partido político actor.

SEXTA. Efectos. Al haberse calificado como **infundados** e **inoperante** los agravios formulados por la parte recurrente, lo conducente es confirmar, en la parte controvertida, la resolución INE/CG2014/2024, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de gubernatura y diputaciones locales correspondientes al proceso electoral local ordinario 2023-2024 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en la parte controvertida, la resolución impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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



Así, por mayoría de votos de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular parcial con relación a la conclusión 06_C15_VR; ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto 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 RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-301/2024.⁴³

Formulo el presente voto razonado para exponer los motivos por los que acompaño el sentido de la sentencia, aun cuando no comparto la metodología para la determinación de la competencia de esta Sala Superior en el

⁴³ Con fundamento en los artículos 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

conocimiento y resolución de la impugnación que aquí se resuelve.

La decisión en la presente sentencia respecto al apartado de competencia es conforme al criterio adoptado por la mayoría de las Magistraturas que integramos el Pleno de la Sala Superior, en el que se ha sostenido la posición de que cada conclusión resulta indivisible; posición que no comparto, pues a mi juicio, si las conclusiones controvertidas involucran gastos relacionados con las elecciones de la gubernatura y diputaciones locales de mayoría relativa; lo procedente sería escindir la demanda del recurso de apelación, a fin de que esta Sala Superior únicamente conociera de lo relacionado a la elección de la gubernatura y remitir a la Sala Regional Xalapa lo relativo a las erogaciones vinculadas con las diputaciones locales de mayoría relativa.

Lo anterior, considerando que, conforme al sistema de distribución de competencia entre la Sala Superior y las salas regionales, a fin de resolver los medios de impugnación relacionados con fiscalización de campañas y precampañas de elecciones constitucionales, lo procedente era escindir el escrito de demanda respecto a la conclusión 06_15_VR, al no compartir la decisión de que se conozcan en su integralidad por esta Sala Superior, teniendo en cuenta lo siguiente:

- **06_15_VR.** La conclusión está relacionada con la omisión de rechazar la aportación de persona impedida por la normatividad electoral, consistente en publicidad pagada o pauta en Facebook y conforme al Anexo 30_MC_VR, sólo dos hallazgos corresponden al cargo de la gubernatura, mientras que el resto corresponde al de diputación local de mayoría relativa.

En tal sentido, conforme a mi criterio, esta Sala Superior sólo debe conocer respecto de los hallazgos que involucran la gubernatura y con relación a los restantes, que corresponden al cargo de diputado local de mayoría relativa, deben ser competencia de la Sala Regional Xalapa.

En mi concepto, y conforme al sistema de distribución de competencia entre la Sala Superior y las salas regionales a fin de resolver los medios de impugnación relacionados con fiscalización de campañas y precampañas de elecciones constitucionales, lo procedente era escindir el escrito de demanda respecto de la conclusión previamente referida.

Lo anterior, porque corresponde a la Sala Superior conocer y resolver las impugnaciones vinculadas con la elección de presidente constitucional, de diputaciones federales y senadurías por el principio de representación



proporcional o gubernaturas, en tanto que las salas regionales tienen competencia para resolver los vinculados con las elecciones de diputaciones federales y senadurías de mayoría relativa; elecciones de autoridades municipales y diputaciones locales, así como de otras autoridades distintas a las municipales.

No obstante, respetando el criterio de la mayoría de este Pleno, en cuanto a la metodología para la determinación de la competencia, comparto el estudio de fondo que se realiza, así como la determinación de confirmar en la parte controvertida, la resolución impugnada, al apegarse la determinación de fondo a un estudio adecuado de los agravios esgrimidos por el partido recurrente, y a los criterios emitidos por esta Sala Superior.

Por lo expuesto, formulo el presente **voto razonado**.

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 PARCIAL QUE PRESENTA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-301/2024 (FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS UTILIZADOS EN LAS CAMPAÑAS PARA RENOVAR LA GUBERNATURA, DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ A CARGO DE MOVIMIENTO CIUDADANO)⁴⁴

⁴⁴ 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.

Emito el presente voto particular parcial para expresar, respetuosamente, por qué no coincido con el criterio de la mayoría que determinó que es inescindible el estudio de los agravios en contra de las conclusiones sancionadoras que involucran el uso de recursos u operaciones de campañas de elecciones que son competencia exclusiva de la Sala Superior con campañas de elecciones que son competencia de las Salas Regionales.

A mi juicio, la conclusión impugnada: **06_15_VR** debió ser analizada simultáneamente por esta Sala Superior y por la Sala Regional Xalapa, ya que, de la documentación contable, es posible identificar la campaña afectada y los recursos implicados con la infracción en materia de fiscalización, por lo tanto, existe la posibilidad material y jurídica de que ambos órganos jurisdiccionales se pronuncien paralelamente sobre la legalidad de la falta que se le atribuye al partido recurrente, conforme al ámbito de su competencia.

1. Contexto

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución general, le corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴⁵ la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas.

Por su parte, en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se prevé que la Sala Superior es competente para resolver el recurso de apelación, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE.

No obstante, en el artículo 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevé que la Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación vinculados con la elección de la Presidencia de la República, las diputaciones federales y senadurías de representación proporcional, las gubernaturas y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y en el artículo 176, fracción IV, inciso d), del mismo ordenamiento, se dispone que las Salas Regionales conocerán y fallarán los medios de impugnación vinculados con las elecciones de diputaciones y senadurías de mayoría relativa; las elecciones de las

⁴⁵ En adelante INE.



autoridades municipales y diputaciones locales, así como del Congreso de la Ciudad de México, además de los titulares de las alcaldías de dicha ciudad.

En consecuencia, a partir de la norma, la competencia originaria para conocer los recursos de apelación en contra de las determinaciones del INE sobre la fiscalización electoral sería de la Sala Superior; sin embargo, este órgano jurisdiccional ha sostenido, de forma reiterada, que las disposiciones señaladas no deben interpretarse aisladamente, a fin de dar operatividad al sistema y eficacia en la impartición de justicia.

En ese sentido, el pleno emitió los Acuerdos Generales **1/2017**⁴⁶ y **7/2017**⁴⁷ por medio de los cuales delegó competencia a las Salas Regionales⁴⁸ para que conocieran las impugnaciones relacionadas con la fiscalización y distribución del financiamiento de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal, así como del estudio de impugnaciones referentes a los partidos estatales, con base en un criterio de delimitación territorial y tipo de elección. Esta política judicial contribuyó a distribuir racional y operativamente las cargas de trabajo entre las Salas que conforman este Tribunal.

2. Decisión mayoritaria

En la sentencia aprobada, la mayoría de mis pares consideró que del estudio de la conclusión **06_15_VR**, se advertía que se relacionaban con ingresos, gastos o registros de campañas relacionados con la elección a la gubernatura, así como con las elecciones de las diputaciones locales, según cada caso, y determinó que el estudio de la conclusión era inescindible y, por lo tanto, la impugnación debía ser conocida y resuelta en esta Sala Superior.

3. Razones de disenso

Como lo adelanté, no comparto la decisión mayoritaria con respecto a que esta Sala Superior conozca *en su totalidad* los planteamientos en contra de las

⁴⁶ ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 1/2017, de ocho de marzo de dos mil diecisiete, que ordena la delegación de asuntos de su competencia para su resolución a las Salas Regionales.

⁴⁷ ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2017, de diez de octubre de dos mil diecisiete, por el cual se ordena la delegación de asuntos de su competencia, en materia de financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales en el ámbito estatal, para su resolución a las Salas Regionales.

⁴⁸ Con excepción de la Sala Regional Especializada.

conclusiones sancionatorias que se refieren a una infracción que está relacionada tanto con campañas de elecciones de gubernatura como de otros cargos locales.

Considero que se debe privilegiar el respeto al sistema de distribución de competencias expuesto en los Acuerdos Generales 1 y 7 de 2017, en los que se asumió la posibilidad de que un mismo problema jurídico en este tipo de controversias fuera estudiado paralelamente por las distintas Salas de este Tribunal cuando fuera posible, criterio que, además, ha sido sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes votados por unanimidad.⁴⁹

En el caso, de la revisión del expediente, se puede apreciar con claridad que en cada una de las conclusiones sancionatorias, existe la posibilidad técnica y jurídica de identificar los recursos u operaciones vinculadas con cada tipo de campaña, esto permite que cada Sala pueda enfocarse en el estudio del agravio, dependiendo de la elección que es de su competencia.

Además, el hecho de que las Salas Regionales tengan conocimiento sobre la totalidad de la fiscalización de una campaña que se haya impugnado, le permite contar con las herramientas necesarias para emitir un pronunciamiento completo en cada uno de los casos, por ejemplo, en caso de que se denuncie un rebase al tope de gastos de campaña.

El hecho de que las partes recurrentes formulen un mismo agravio sobre un tema o conclusión no es un obstáculo para que pueda ser escindido y remitido a la Sala Regional competente, según el tipo de elección, ya que, en el caso de que se llegara a emitir criterios diferentes, se cuenta con una vía institucional para que –de ser necesario– se homologuen (como la presentación de una contradicción de criterios).

Finalmente, quiero aclarar que las conclusiones sancionadoras que he señalado no se refieren a los casos en los que la naturaleza de la infracción o recurso fiscalizado implica la imposibilidad de escindir, dada su vinculación, como pudiera ser el reintegro de remanentes de todas las campañas locales, el pago de representantes de casilla, o las visitas de verificación o propaganda que incluya a más de una candidatura.

⁴⁹ SUP-RAP-74/2024, SUP-RAP-66/2024 y SUP-RAP-358/2023.



4. Conclusión

Por estas razones, y tomando en cuenta lo razonado sobre la competencia de las distintas Salas de este Tribunal Electoral para conocer de las impugnaciones en contra de los resultados de los procedimientos de revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas del proceso electoral concurrente 2023-2024, considero que se justificaba escindir los agravios formulados en contra de la conclusión **06_15_VR** de la resolución INE/CG2014/2024, con el objetivo de que la Sala Xalapa conociera sobre los planteamientos relativos a los informes de campaña de las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos, a la par de que esta Sala Superior conociera de los referentes a la gubernatura.

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.