



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-332/2022.

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL².

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JULIO CÉSAR PENAGOS RUIZ, BLANCA IVONNE HERRERA ESPINOZA Y CARMELO MALDONADO HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a diecinueve de julio de dos mil veintitrés³.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ que **confirma**, la resolución del Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PRD, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno, mediante la cual se le impusieron diversas sanciones económicas al citado instituto político.

ANTECEDENTES

¹ En adelante, además el actor, el recurrente, el accionante o PRD.

² En lo sucesivo INE.

³ En adelante las fechas corresponden al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

⁴ En lo posterior, TEPJF.

SUP-RAP-332/2022

1. Resolución impugnada INE/CG732/2022. En la sesión ordinaria de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE aprobó la resolución, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del PRD, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno.

2. Recurso de apelación. Inconforme, el cinco de diciembre de dos mil veintidós, Ángel Clemente Ávila Romero, representante del PRD ante el Consejo General del INE interpuso, ante la autoridad responsable, el presente recurso de apelación.

3. Ampliación de demanda. El ocho de diciembre siguiente, el representante del PRD antes señalado presentó escrito de ampliación de la demanda del recurso de apelación, ante la autoridad responsable.

4. Recepción, turno y radicación. El ocho de diciembre de dos mil veintidós, se recibieron en este órgano jurisdiccional: la demanda, las constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente **SUP-RAP-332/2022**, y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, donde se radicó.

5. Acuerdo de escisión. El veintinueve de diciembre del año próximo pasado, la Sala Superior determinó escindir la demanda del recurso de apelación interpuesto por el PRD, para efecto de que conociera únicamente respecto de observaciones e irregularidades atinentes al Comité Ejecutivo



Nacional, específicamente las conclusiones: **3_C42_CEN** y **3_C45_CEN**.

6. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción del presente recurso de apelación.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, porque si bien se relaciona con la fiscalización de ingresos y gastos correspondientes a diversos Comités Estatales del PRD, lo cierto es que las conclusiones: **3_C42_CEN** y **3_C45_CEN**, están relacionadas con gastos del Comité Ejecutivo Nacional,⁵ tal como se precisó en el Acuerdo emitido por este órgano jurisdiccional electoral federal el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, en el expediente al rubro indicado.

SEGUNDO. Normativa aplicable. El presente asunto se resuelve con base en las reglas aplicables a los medios de impugnación vigentes, antes de la entrada en vigor del Decreto⁶ por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder

⁵ Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CPEUM); 166, fracción III, inciso g); y 169, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y en la lectura sistemática de los artículos 44, numeral 1, inciso a) en relación con los artículos 83, inciso a), fracciones I y II e inciso b), fracciones I y II ; 87, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios o LGSMIME).

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés

SUP-RAP-332/2022

Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral porque, el veintidós de junio, en sesión pública, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, determinó la invalidez del referido decreto.

TERCERO. Causal de improcedencia. Al rendir el informe circunstanciado⁷ con motivo del escrito de ampliación de demanda del PRD, la autoridad responsable adujo la improcedencia del referido escrito y que, por tanto, debe desecharse.

Lo anterior, al estimar que ha precluido el derecho de acción del partido político recurrente, en virtud de la presentación de la demanda primigenia que dio origen al expediente SUP-RAP-332/2022.

En concepto de este órgano jurisdiccional, es **infundada** la causal de improcedencia.

Esta Sala Superior ha considerado que la parte promovente se encuentra impedida jurídicamente para hacer valer su derecho de acción, mediante la presentación de un nuevo escrito de demanda en el que aduzca motivos de inconformidad idénticos respecto a su primer escrito de demanda, ya que esta ejecución implica el ejercicio de una facultad ya consumada, así como el indebido retorno a etapas procesales concluidas definitivamente.

⁷ Emitido en el expediente SUP-RAP-332/2022. Visible a fojas 99 a 107 del expediente electrónico.



Es importante destacar que el derecho de acción en un medio de impugnación se agota cuando la parte enjuiciante acude al Tribunal competente, para exigir la satisfacción de una pretensión.

Así, los efectos jurídicos de la presentación de la demanda de un medio de impugnación constituyen razón suficiente para que, una vez promovido un juicio o recurso electoral, para controvertir determinado acto u omisión, jurídicamente no sea procedente presentar una segunda o ulterior demanda, a fin de impugnar idéntico acto reclamado⁸.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la preclusión tiene su fundamento en que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, de modo que se clausuran definitivamente y no es viable regresar a un momento procesal que se ha extinguido⁹.

Además, ha establecido que la preclusión tiene lugar cuando: **a)** no se haya observado el orden u oportunidad establecido en la ley para la realización del acto respectivo; **b)** se haya realizado una actividad procesal incompatible con el ejercicio de otra; y **c)** la facultad relativa se haya ejercido válidamente en una ocasión¹⁰.

⁸ Ver jurisprudencia 33/2015, de esta Sala Superior, de rubro: DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.

⁹ Jurisprudencia de rubro: PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.

¹⁰ Tesis de rubro: PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA.

SUP-RAP-332/2022

Por otra parte, esta Sala Superior ha establecido que existen supuestos de excepción en los que se permite a los promoventes la ampliación de la demanda, tratándose de hechos nuevos íntimamente relacionados con la pretensión deducida o desconocidos por el accionante al presentar el escrito inicial, para con ello privilegiar el acceso a la jurisdicción, pero dicha presentación debe ocurrir sujeta a las reglas relativas al medio de impugnación atinente.

Por ende, no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya controvertidos, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos¹¹.

En consecuencia, la ampliación será admitida cuando: **a.** Se trate de hechos supervenientes; **b.** La ampliación se refiera a hechos que se desconocían, al presentar la demanda; **c.** Se promueva dentro del plazo señalado por la ley.

En el caso, no se actualiza la referida causal de improcedencia, ya que si bien la parte actora interpuso el escrito recursal que dio origen al expediente SUP-RAP-332/2022 el cinco de diciembre de dos mil veintidós, ante el INE y, posteriormente, presentó el escrito de ampliación respectivo el ocho de diciembre del citado año, ante el Instituto referido, dentro del plazo de cuatro días y en cada uno el partido político recurrente hace valer conceptos de agravio diversos, los cuales resultan complementarios.

¹¹ Resultan aplicables las jurisprudencias 18/2008 y 13/2009 de rubros: AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR y AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR.



Se acredita que ambos escritos se presentaron dentro del plazo de cuatro días, toda vez que, en el primer caso, la parte recurrente sostiene que fue notificado de la resolución controvertida el veintinueve de noviembre del año próximo pasado, de tal suerte que el plazo legal previsto para impugnar transcurrió del viernes treinta de noviembre al lunes cinco de diciembre de dos mil veintidós, sin considerar los días tres y cuatro de diciembre, al corresponder a sábado y domingo, respectivamente, de ahí que sí se presentó en el último día del indicado plazo legal, esto es, el cinco de diciembre del citado año, entonces resulta oportuna la interposición del recurso de apelación,

Por otro lado, de las constancias de autos se advierte que, el cinco de diciembre de dos mil veintidós, se notificó a la parte recurrente, el engrose de la resolución controvertida, por lo que el plazo legal para impugnar transcurrió del martes seis al viernes nueve de diciembre del año próximo pasado, por lo que, si el escrito de ampliación de demanda del recurso de apelación se interpuso el ocho de diciembre de dos mil veintidós, entonces deviene oportuna su presentación.

También se acredita que la ampliación derivó del engrose realizado por la autoridad responsable, respecto de la resolución controvertida, es decir, de hechos y consideraciones que el partido político recurrente desconocía al presentar la demanda.

Al respecto, en el escrito de ampliación, el PRD manifestó que hasta el cinco de diciembre de dos mil veintidós, tuvo

SUP-RAP-332/2022

conocimiento del Engrose de la resolución, identificada con el número INE/CG732/ 2022 y de su respectivo Dictamen Consolidado (INE/CG729/2022), para lo cual remite las respectivas constancias de notificación.

Es decir, lo relevante radica en que hasta el cinco de diciembre le fueron notificados al partido político recurrente los actos impugnados, es decir, hasta ese momento pudo conocer con absoluta certeza y de manera integral las determinaciones que ahora controvierte, de ahí que resulte procedente admitir la ampliación que presentó el ocho de diciembre del año próximo pasado, a partir de que hace valer cuestiones adicionales a las originalmente planteadas.

Lo anterior se robustece al considerar que ha sido criterio de esta Sala Superior que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los informes de ingresos y gastos, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y, en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.

Por su parte, en la resolución correspondiente la autoridad analiza las conclusiones sancionatorias contenidas en el referido Dictamen Consolidado, lo cual representa la decisión de la autoridad una vez garantizada la audiencia y valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados.



Así, el Dictamen Consolidado forma parte integral de la respectiva resolución, al contener las circunstancias y condiciones por las que la autoridad considera que el sujeto obligado faltó a sus obligaciones en materia de fiscalización, lo que permite conocer los razonamientos de la autoridad y, con ello, garantizar una debida defensa¹².

Por lo cual, tanto la resolución INE/CG732/2022 y el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales, correspondiente al ejercicio dos mil veintiuno, son insumos indispensables para la formulación integral de los motivos de disenso ante este órgano jurisdiccional.

De tal forma que, si el partido político recurrente presenta ampliación de demanda al momento en que tuvo conocimiento del engrose de la resolución INE/CG732/2022 y del Dictamen Consolidado —entendida como la motivación de la resolución que en la impugnación primigenia cuestionó— debe admitirse tal escrito de ampliación.

Asimismo, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución federal se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la resolución que aprueba el Consejo General del INE.

¹² Entre otras, ver sentencias SUP-RAP-251/2017, así como, SUP-RAP-117/2022.

SUP-RAP-332/2022

Por lo que, a fin de maximizar el derecho de acceso a la justicia del PRD, **se desestima** la causal de improcedencia y, en consecuencia, debe tenerse por admitido el escrito de ampliación de demanda, máxime que fue presentado dentro del plazo legal previsto para tal efecto¹³.

CUARTO. Procedencia. Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia previstos en la LGSMIME, como se precisa enseguida.

4.1. Forma. La demanda y la respectiva ampliación fueron presentadas por el PRD ante la autoridad señalada como responsable, en ellas se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que basa su impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

4.2. Oportunidad. El requisito en cuestión se cumple, acorde a lo razonado en el considerando TERCERO.

4.3. Legitimación y personería. El recurso de apelación y la ampliación de demanda los interpone un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante la autoridad responsable, carácter que le es reconocido por la misma en el informe circunstanciado correspondiente.

¹³ Ver Jurisprudencia 14/2022, de rubro: PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS.



4.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, porque el PRD cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación y su respectiva ampliación, pues controvierte diversas irregularidades y sanciones que le fueron imputadas en la revisión de los informes de fiscalización respectivos y en el engrose respectivo.

4.5. Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para combatir el acto controvertido y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

QUINTO. Cuestión previa. En primer lugar, es importante precisar que, las conclusiones controvertidas son del orden siguiente.

Conclusión	Irregularidad	Comité
3_C42_CEN	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 282 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$102,042,016.94.	CEN
3_C45_CEN.	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 55 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$9,538,245.15.	CEN

Al efecto, la autoridad responsable estableció las siguientes sanciones:

Respecto de la conclusión **3_C42_CEN**, el Consejo General del INE impuso la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴, consistente en una reducción del

¹⁴ En adelante, LGIPE.

SUP-RAP-332/2022

25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,020,420.17 (un millón veinte mil cuatrocientos veinte pesos 17/100 M.N.).

Por lo que hace a la conclusión **3_C45_CEN**, la autoridad responsable impuso la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la LGIPE, consistente en una multa equivalente a 1,064 (mil sesenta y cuatro) Unidades de Medida y Actualización vigentes para dos mil veintiuno, equivalente a \$95,355.68 (noventa y cinco mil trescientos cincuenta y cinco pesos 68/100 M.N.).

SEXTO. Estudio de fondo. Por cuestión de método se propone el estudio de los motivos de inconformidad, acorde a las temáticas que se precisan más adelante, sin que ello cause perjuicio al partido político recurrente, en tanto que lo trascendente es que todos los agravios sean analizados, lo cual encuentra sustento en la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: *"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."*

Las temáticas objeto de estudio son del orden siguiente:

- 1. Presunta vulneración al principio de exhaustividad.**
- 2. Falta de exhaustividad en el análisis de las operaciones a sancionar.**



3. La infracción por registro extemporáneo de operaciones resulta aplicable sólo para los procesos electorales federales y locales, en las precampañas y campañas electorales.

4. Presunta ilegalidad en el cambio de criterio para sancionar con multa y, no con amonestación pública.

5. La imposición de multas en lugar de una amonestación pública constituye un criterio novedoso e ilegal.

6. Desproporcionalidad en la imposición de la sanción por registro extemporáneo.

7. “Indebida valoración del impacto del registro extemporáneo de operaciones en periodo ordinario”.

8. Afectación a las actividades ordinarias permanentes del PRD.

Precisado lo anterior, se procederá al estudio de los motivos de inconformidad, acorde a la temática antes referida.

6.1. Presunta vulneración al principio de exhaustividad.

6.1.1. Agravios.

El PRD sostiene que la resolución controvertida contraviene los principios de certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso que rigen la materia electoral, toda vez que, la autoridad responsable impone severas y excesivas sanciones por faltas que no ponen en riesgo

SUP-RAP-332/2022

la fiscalización de los recursos, respecto del ejercicio dos mil veintiuno, dejando de considerar, analizar y valorar todo el caudal probatorio y comprobatorio que el PRD ingresó al SIF, tal como se manifestó en las diversas contestaciones a los oficios de errores y omisiones, lo que significa una grave vulneración al principio de exhaustividad, generando que los actos de autoridad no se encuentren debidamente fundados y motivados.

6.1.2. Consideraciones de la autoridad responsable.

Respecto de la conclusión: **3_C42_CEN**, la autoridad responsable determinó, en lo que interesa, en el Dictamen Consolidado, lo siguiente:

- De la revisión al Sistema Integral de Fiscalización¹⁵, se observó que registró 10,940 operaciones contables que excedieron los tres días posteriores a su realización, como se detalla en el Anexo 7.2 CEN del oficio respectivo.
- Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio INE/UTF/DA/15311/2021 notificado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.
- Con escrito de respuesta: CPRFN/242/2022 de treinta de agosto de dos mil veintidós, el sujeto obligado omitió presentar respuesta respecto a tal observación.

¹⁵ En adelante, SIF.



- Aun cuando el sujeto obligado no presentó contestación, respecto a este punto no se manifestó, por lo que se identificaron 10,940 operaciones contables que excedieron los tres días posteriores a su realización como se detalla en el Anexo 7.2 CEN del oficio, por tal razón, la observación no quedó atendida.
- Asimismo, se le solicitó al PRD presentar en el SIF: las aclaraciones que a su derecho convinieran, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del RF.
- Al efecto, el sujeto obligado presentó escrito de respuesta, sin embargo, no se manifestó respecto de tal observación.
- Por lo tanto, la autoridad responsable determinó, respecto de la conclusión **3_C42_CEN** que, el sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 282 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por \$102,042,016.94 (ciento dos millones, cuarenta y dos mil dieciséis pesos 94/100 M.N.).
- Además de que, la autoridad responsable tuvo como falta concreta, la omisión de reportar operaciones en tiempo real (Registro extemporáneo en el SIF), etapa normal, lo cual contravino el artículo 38 numerales 1 y 5 del RF.

SUP-RAP-332/2022

Por lo que hace a la conclusión: **3_C45_CEN**, la autoridad responsable determinó, en esencia, en el Dictamen Consolidado, lo siguiente:

- De la revisión al SIF, se observó que registró 683 operaciones contables que excedieron los tres días posteriores a su realización, como se detalla en el Anexo 7.2 CDE.
- Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio INE/UTF/DA/15311/2021 notificado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.
- Con escrito de respuesta: CPRFN/242/2022 de treinta de agosto de dos mil veintidós, el sujeto obligado omitió presentar respuesta respecto a tal observación.
- Aun cuando el sujeto obligado no presentó respuesta, respecto a este punto no se manifestó, por lo que se tienen identificadas 683 operaciones contables que excedieron los tres días posteriores a su realización como se detalla en el Anexo 7.2 CDE; por tal razón, la observación no quedó atendida; y, se le solicitó presentar en el SIF lo siguiente: las aclaraciones que a su derecho convinieran, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del RF.
- Al respecto, el sujeto obligado presentó escrito de respuesta, sin embargo, no se manifestó respecto de esta observación.



- La autoridad fiscalizadora determinó que, el sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 55 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por \$9,538,245.15 (nueve millones quinientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta y cinco pesos 15/100 M.N.).
- En concepto de la autoridad responsable, la falta concreta consistió en la omisión de reportar operaciones en tiempo real (registro extemporáneo en el SIF), etapa normal, en contravención del artículo 38, numerales 1 y 5 del RF.

6.1.3. Principio de exhaustividad.

En primer lugar, cabe destacar que, la observancia del principio de exhaustividad deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en la que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos los argumentos aducidos en la demanda y las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

SUP-RAP-332/2022

En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

Por lo tanto, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

Esto es, toda autoridad, tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas¹⁶.

¹⁶ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: *EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.*; Jurisprudencia 43/2002 de rubro: *PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.*; así como, la tesis XXVI/99 de rubro: *EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES.*



6.1.4. Decisión.

Esta Sala Superior considera, por una parte, **infundados** los motivos de inconformidad, porque adversamente a lo referido por la parte recurrente, del Dictamen Consolidado se advierte que la autoridad fiscalizadora sí tomó en consideración las manifestaciones formuladas por el PRD al desahogar los dos oficios de errores y omisiones, como se advierte del Dictamen Consolidado¹⁷, pero sin que el partido político recurrente se pronunciara en el sentido de realizar las aclaraciones correspondientes, respecto de la omisión de registrar operaciones en tiempo real (registro extemporáneo de operaciones), por lo que hace a las dos conclusiones controvertidas.

Por otra parte, devienen **inoperantes** los motivos de inconformidad, en tanto que, la parte recurrente se abstiene de precisar cuáles fueron las manifestaciones y las pruebas que no fueron consideradas por la autoridad responsable que, en su concepto, acreditaban el cumplimiento a la normativa aplicable y que no se actualizaba la infracción determinada por la autoridad responsable, al limitarse a realizar un planteamiento genérico y dogmático, sin exponer las causas particulares y los medios de convicción que no fueron objeto de valoración y que le habrían permitido a la autoridad responsable arribar a una conclusión distinta a la determinada en la resolución impugnada.

¹⁷ Como se advierte de las páginas 254 a 259; y, 262 a 267 del Dictamen Consolidado.

SUP-RAP-332/2022

Por lo que, en oposición a lo manifestado por la parte recurrente no se advierte vulneración al principio de exhaustividad.

6.2. Falta de exhaustividad en el análisis de las operaciones a sancionar.

6.2.1. Agravios.

El PRD sostiene que, del ANEXO 24_PRD_CEN del Dictamen controvertido, se advierte que la observación carece de la debida exhaustividad, pues la autoridad responsable se basa en la determinación del diferencial de días entre “la fecha de registro” y “la fecha de operación, sin analizar la sustancia o naturaleza (financiera, económica y/o jurídica) de cada transacción y así determinar si las operaciones tienen un efecto económico en la entidad (sustancia económica), atendiendo al “momento en que ocurren o se devengan” o bien se “realizan”.

A manera de ejemplo, el PRD identifica al menos ochenta y nueve operaciones que corresponden al registro de rendimientos financieros, las cuales son del orden siguiente:



Página 35

LIC. ÁNGEL CLEMENTE ÁVILA ROMERO
Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática,
ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

CODIGO	REFERENCIA CONTABLE	DESCRIPCION POLIZA	FECHA OPERACION	FECHA REGISTRO	NUMERO CUENTA	NOMBRE
55	PN11G2104-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTAS BBVA 7012, 7047 Y 7063	04/01/2021	18/01/2021	1182300000	BANCO
57	PN11G2104-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTAS BBVA 7012, 7047 Y 7063	04/01/2021	18/01/2021	1182300000	BANCO
58	PN11G2104-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTAS BBVA 7012, 7047 Y 7063	04/01/2021	18/01/2021	1182300000	BANCO
514	PN11G4028-02-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE FEBRERO 2021 CTA BANAMEX 0590	28/02/2021	15/08/2021	1182300000	BANCO
579	PN11G4031-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE JULIO 2021 CTA BBVA 1982	01/07/2021	04/07/2021	1182300000	BANCO
584	PN11G4031-01-21	RECONOCIMIENTO DE INTERESES POR INTERESES GANADOS EN LA CTA 4884	09/07/2021	11/07/2021	1182300000	BANCO
683	PN11G3843-05-21	6150 INTERESES GANADOS MAYO 2021	09/05/2021	28/06/2021	1182300000	BANCO
806	PN11G3401-02-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS FEBRERO CUENTA 199125159 ACTIVIDADES ESPECIFICAS	03/02/2021	16/03/2021	1182300000	BANCO
1178	PN11G4034-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS FEBRERO CUENTA 199125159 ACTIVIDADES ESPECIFICAS	04/01/2021	16/03/2021	1182300000	BANCO
1786	PN11G4118-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE JULIO 2021 CTA BBVA 7012	01/07/2021	05/08/2021	1182300000	BANCO
1538	PN11G4602-02-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE FEBRERO 2021 CTA BBVA 1982	02/02/2021	21/03/2021	1182300000	BANCO
1541	PN11G4829-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ENERO 2021 CTA BANAMEX 0590	29/01/2021	25/02/2021	1182300000	BANCO
1550	PN11G5801-03-21	8302 INTERESES GANADOS	01/03/2021	05/05/2021	1182300000	BANCO
1860	PN11G4021-03-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MARZO 2021 CTA BBVA 2429	01/03/2021	08/04/2021	1182300000	BANCO
1881	PN11G4021-03-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MARZO 2021 CTA BBVA 2429	01/03/2021	08/04/2021	1182300000	BANCO
1926	PN11G4370-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTA BBVA 7012, 7047 Y 7063	01/01/2021	24/02/2021	1182300000	BANCO
1927	PN11G4370-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTA BBVA 7012, 7047 Y 7063	01/03/2021	25/03/2021	1182300000	BANCO
1928	PN11G4370-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS CTA BBVA 7012, 7047 Y 7063	01/03/2021	25/03/2021	1182300000	BANCO
1981	PN11G5803-02-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE FEBRERO 2021 CTA BBVA 2429	02/02/2021	07/04/2021	1182300000	BANCO
2070	PN11G4025-04-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ABRIL 2021 CTA BBVA 7071	05/04/2021	06/04/2021	1182300000	BANCO
2782	PN11G4804-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ENERO 2021 CTA BBVA 1982	04/01/2021	04/02/2021	1182300000	BANCO
2820	PN11G4301-01-21	6150 INTERESES GANADOS MES DE JULIO 2021	01/07/2021	02/08/2021	1182300000	BANCO
2979	PN11G28505-04-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ABRIL 2021 CTA BBVA 1982	05/04/2021	06/06/2021	1182300000	BANCO
3056	PN11G28730-04-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ABRIL 2021 CTA BANAMEX 0590	30/04/2021	15/06/2021	1182300000	BANCO
3181	PN11G28655-04-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ABRIL 2021 CTA BBVA 5189	05/04/2021	10/06/2021	1182300000	BANCO
3263	PN11G4401-01-21	7071 INTERESES GANADOS	01/01/2021	12/01/2021	1182300000	BANCO
3377	PN11G4530-06-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE JUNIO 2021 CTA BANAMEX 0590	30/06/2021	13/07/2021	1182300000	BANCO
3488	PN11G4501-03-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MARZO 2021 CTA BBVA 1982	01/03/2021	08/06/2021	1182300000	BANCO
3518	PN11G11801-05-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MAYO 2021 CTA BBVA 5042	01/05/2021	17/05/2021	1182300000	BANCO
3608	PN11G3831-05-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MAYO 2021 CTA BANAMEX 0590	31/05/2021	15/06/2021	1182300000	BANCO
3737	PN11G3893-03-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE MARZO 2021 CTA BBVA 1982	03/03/2021	30/06/2021	1182300000	BANCO
3836	PN11G28430-04-21	REGISTRO DE INTERESES GANADOS DE LA CTA 4884 RENDIMIENTOS FINANCIEROS ABRIL	30/04/2021	04/06/2021	1182300000	BANCO
4002	PN11G45030-09-21	REGISTRO DE RENDIMIENTOS BANCARIOS DE LA CTA 4884 DE SEP	30/09/2021	08/10/2021	1182300000	BANCO
4022	PN11G4107-01-21	8302 RENDIMIENTOS BANCARIOS	01/07/2021	01/09/2021	1182300000	BANCO
4081	PN11G3851-08-21	8302 RENDIMIENTOS BANCARIOS	02/08/2021	07/09/2021	1182300000	BANCO
4388	PN11G4501-06-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS GENERADOS EN EL MES DE JUNIO CTA 7071	01/06/2021	31/08/2021	1182300000	BANCO
4488	PN11G4120-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE JULIO 2021 CTA BANAMEX 0590	30/07/2021	15/08/2021	1182300000	BANCO
4499	PN11G4836-09-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE SEPTIEMBRE 2021 CTA BANAMEX 0590	30/09/2021	06/10/2021	1182300000	BANCO
4567	PN11G3401-11-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE NOVIEMBRE 2021 CTA BBVA 7047	01/11/2021	22/11/2021	1182300000	BANCO
4581	PN11G3501-11-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE NOVIEMBRE 2021 CTA BBVA 7063	01/11/2021	22/11/2021	1182300000	BANCO
4593	PN11G3201-11-21	8305 INTERESES GANADOS NOV 2021	01/11/2021	17/11/2021	1182300000	BANCO
4596	PN11G4190-05-21	7063 INTERESES GANADOS MAYO 2021	03/05/2021	21/10/2021	1182300000	BANCO
4718	PN11G4403-10-21	REGISTRO DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS INTERESES GANADOS CTA 4884 OCTUBRE 2021	03/10/2021	18/11/2021	1182300000	BANCO
4793	PN11G4801-07-21	7063 INTERESES GANADOS JULIO 2021	01/07/2021	22/10/2021	1182300000	BANCO
4837	PN11G42103-05-21	RH P RENDIMIENTOS BANCARIOS CTA BBVA 7047	03/05/2021	16/11/2021	1182300000	BANCO
4838	PN11G4102-08-21	7063 INTERESES GANADOS AGOSTO 2021	03/08/2021	22/10/2021	1182300000	BANCO
4899	PN11G4501-06-21	7063 INTERESES GANADOS JUNIO 2021	01/06/2021	21/10/2021	1182300000	BANCO
5238	PN11G4301-09-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE SEPTIEMBRE 2021 CTA BBVA 7047	01/09/2021	06/11/2021	1182300000	BANCO
5237	PN11G4301-09-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE SEPTIEMBRE 2021 CTA BBVA 7047	01/07/2021	04/11/2021	1182300000	BANCO
5298	PN11G4301-10-21	8302 INTERESES GANADOS	01/10/2021	06/10/2021	1182300000	BANCO
5300	PN11G7401-12-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE DICIEMBRE CTA BBVA 1982	01/12/2021	17/01/2022	1182300000	BANCO
5306	PN11G7201-12-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE DICIEMBRE 2021 CTA BBVA 7063	01/12/2021	11/01/2022	1182300000	BANCO
5380	PN11G4301-11-21	8302 INTERESES GANADOS	01/11/2021	16/01/2022	1182300000	BANCO
5390	PN11G1501-12-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE DICIEMBRE 2021 CTA BBVA 7012	01/12/2021	18/12/2021	1182300000	BANCO
6173	PN11G4031-01-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE NOVIEMBRE 2021 CTA BANAMEX 0590	30/11/2021	20/12/2021	1182300000	BANCO
6484	PN11G7501-12-21	RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE DICIEMBRE 2021 CTA BANAMEX 0590	01/12/2021	16/01/2022	1182300000	BANCO
6587	PN11G4101-10-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE OCTUBRE 2021 CTA BBVA 7063	01/10/2021	11/01/2022	1182300000	BANCO
6617	PN11G4101-11-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE NOVIEMBRE 2021 CTA BBVA 7063	01/11/2021	11/01/2022	1182300000	BANCO
6792	PN11G30501-04-21	RH C RENDIMIENTOS BANCARIOS DEL MES DE ABRIL 2021 CTA BBVA 7047	01/04/2021	28/11/2021	1182300000	BANCO

El PRD refiere que las citadas pólizas corresponden a registros derivados de operaciones con instituciones bancarias, tales como comisiones, rendimientos financieros, etcétera que, debido a sus peculiaridades se materializan o realizan al momento de recibir los estados de cuenta bancarios, razón por la cual son registradas a mes vencido cuando el partido político las conoce, sin coincidir necesariamente con la fecha de operación consignada en el estado de cuenta que emiten las instituciones financieras, de ahí que, resulta imposible e impráctico realizar el registro de las operaciones día con día, pues ello ocurre hasta que el Banco expide y remite al partido político el estado de cuenta; motivo por el cual, atendiendo a

SUP-RAP-332/2022

la naturaleza de las operaciones deberán excluirse de la observación.

El PRD aduce que, la omisión del análisis de la sustancia o naturaleza de las operaciones trae como consecuencia que se esté ante una observación genérica, imprecisa e incongruente alejada de toda lógica contable económica.

6.2.2. Decisión.

Esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de inconformidad, porque el instituto político recurrente parte de una premisa equivocada, en tanto que, del artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización del INE¹⁸ se advierte que, los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por éste, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17¹⁹ del Reglamento de Fiscalización; y, que, el registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del INE.

¹⁸ En adelante, Reglamento de Fiscalización.

¹⁹ De conformidad con el artículo 17, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 "Postulados básicos". Mientras que, el párrafo segundo refiere que, los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.



Es decir, que, el PRD pretende introducir un elemento ajeno para el registro de operaciones, como lo es la sustancia o naturaleza (financiera, económica y/ jurídica) de cada transacción para determinar si las operaciones tienen un efecto económico en la entidad (sustancia económica), lo cual en modo alguno se encuentra previsto en el Reglamento de Fiscalización.

Asimismo, cabe destacar que, el PRD se abstuvo de presentar la tabla que refiere en la ampliación de demanda del recurso de apelación, ante la autoridad fiscalizadora, con motivo de los requerimientos formulados mediante los oficios de errores y omisiones, tal como se advierte del Dictamen Consolidado, motivo por el cual se trata de un aspecto novedoso, respecto del cual la autoridad responsable no tuvo oportunidad de pronunciarse, de ahí que deviene inoperante su planteamiento.

6.3. La infracción por registro extemporáneo de operaciones resulta aplicable sólo para los procesos electorales federales y locales, en las precampañas y campañas electorales.

6.3.1. Agravios.

En concepto del PRD, la autoridad responsable soslayó que conforme a la reforma electoral de dos mil catorce en materia de fiscalización, la conducta regulada sobre el deber de los sujetos obligados de reportar en el SIF dentro del término de tres días posteriores a su celebración, es aplicable sólo para los procesos electorales federales y locales, ya sea en precampañas o en campañas, con la finalidad de que no se

SUP-RAP-332/2022

presenten dudas y falsedades en la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados y, no así en los periodos del gasto ordinario de actividades permanentes de los institutos políticos.

El PRD sostiene que, de los artículos 61, numeral 1, inciso f), fracción III y 79, numeral 1, inciso b); fracción III de la LGPP se advierte que el espíritu del legislador, consiste en que el registro obligatorio de operaciones celebradas por los sujetos obligados en materia de fiscalización, se realice sólo en las etapas de precampañas y campañas electorales, tanto federales y locales, para tener controlados y vigilados los ingresos y egresos de los partidos políticos y coaliciones en los procesos electorales, por ello la autoridad responsable ha impuesto sanciones graduales por registros extemporáneos realizados, tanto en precampañas como en campañas; y, por consecuencia, en la revisión de los informes de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales anuales sólo se ha sancionado con amonestación pública.

6.3.2. Decisión.

Esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de inconformidad, porque el PRD parte de una premisa equivocada, toda vez que, no existe previsión normativa y reglamentaria en la cual se establezca una distinción en el sentido de que, el registro de operaciones en tiempo real sólo resulta aplicable para las operaciones vinculadas con los procesos electorales federales y locales, en la etapa de campañas y precampañas y, no así, en los periodos del gasto ordinario de actividades permanentes de los institutos políticos.



Al efecto, el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización del INE establece que, los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por éste, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del aludido Reglamento.

Esto es, la disposición reglamentaria no hace distinción en los términos referidos por el partido político recurrente, toda vez que, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos se debe realizar en tiempo real, con independencia de que se trate del registro de operaciones en los procesos electorales federales o locales, o bien, durante un ejercicio ordinario, es decir, en todo momento los partidos políticos tienen el ineludible deber de registrar sus operaciones en el SIF, desde el momento que ocurren y hasta los tres días posteriores a su realización.

Por lo que, el PRD parte de una idea equivocada al suponer que, la temporalidad de tres días para el registro de operaciones de ingresos y egresos en el SIF sólo resulta aplicable para el caso de los procesos electorales federales y locales, cuando tal plazo también es aplicable para las operaciones realizadas durante los ejercicios ordinarios.

Máxime que, bajo la lógica del PRD entonces el registro de operaciones correspondientes al ejercicio ordinario puede realizarse en una temporalidad mayor a los tres días, lo cual

SUP-RAP-332/2022

carece de todo asidero jurídico, al no existir previsión normativa en tal sentido.

Ahora bien, el artículo 59 de la LGPP establece que, cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.

Asimismo, no pasa inadvertido que, en el artículo 61, apartado 1, inciso f), fracción III del indicado ordenamiento legal se prevé que, los partidos políticos deberán entregar al Consejo General del INE, la información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

A su vez, del numeral 79, apartado 1, inciso b), fracción III de la mencionada Ley, se desprende que, los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.

Cabe destacar que, de los referidos preceptos legales, el partido político recurrente pretende circunscribir el registro real



de operaciones de ingresos y egresos en la temporalidad de tres días sólo a aquellas vinculadas con los procesos electorales federales y locales, cuando lo cierto es que, los partidos políticos no solo tienen la obligación de presentar informes de precampaña y de campaña, sino también los informes anuales, a efecto, de que, en términos del artículo 77, párrafo 2 de la LGPP, el Consejo General del INE a través de la Comisión de Fiscalización realice la revisión correspondiente.

Por lo que, es de considerarse que, el PRD realiza una interpretación aislada y equivocada de los referidos preceptos, al soslayar su armonización con los numerales 59, 77, párrafo 2 de la LGPP y 38 del Reglamento de Fiscalización del INE, en el sentido de que, el registro de las operaciones de ingresos y egresos de los partidos políticos en tiempo real debe realizarse en todo momento y, no sólo durante los procesos electorales federales y locales, de ahí que, como se adelantó deviene **infundado** el motivo de inconformidad bajo estudio.

Además, el recurrente parte de la premisa equivocada respecto a los pilares y finalidades constitucionales y legales que rigen el actual sistema de fiscalización, entre los cuales, como se indicó se encuentra el cumplimiento de las obligaciones de los institutos políticos, a través del SIF, y a su vez el control del gasto de recursos públicos utilizados por éstos en tiempo real para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido.

Lo anterior, resulta aplicable, tanto a las operaciones que se realicen con el financiamiento ordinario, así como en

SUP-RAP-332/2022

precampaña y campaña, por lo que sus argumentos en cuanto a que debe atenderse a los tiempos de revisión, respecto a cada uno de dichos informes, resultan **infundados**, dado que la figura de registro en tiempo real, que deriva del marco constitucional, opera por igual y en la misma temporalidad para todos los periodos, adicionalmente a que se relaciona con la revisión que tiene que realizar la autoridad fiscalizadora, es decir, **dicho mecanismo atiende al cumplimiento efectivo de la obligación, la cual es revisada por la autoridad.**²⁰

Por otra parte, esta Sala Superior considera **inoperante** el motivo de disenso, mediante el cual el recurrente señala que, respecto de los reportes en el SIF, al corresponder al gasto ordinario del ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, si bien en algunos casos se observa una extemporaneidad, ello obedece a que cotidianamente se enfrentan dificultades logísticas en el registro de las operaciones, por la magnitud del registro a nivel nacional y estatal, lo que ha impedido el registro de la totalidad de las operaciones realizadas en el tiempo señalado.

Lo anterior es así, porque el PRD realiza un planteamiento genérico, al no precisar las dificultades logísticas que afectaron el registro oportuno de sus operaciones ni la magnitud que refiere a nivel nacional, además de que se trata de planteamientos que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, al abstenerse de exponerlos en las respuestas a los oficios de errores y omisiones, motivo por el cual

²⁰ Similar criterio se sostuvo en el recurso de apelación SUP-RAP-339/2022.



no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, de ahí la inoperancia referida.

Al respecto, se ha indicado que el procedimiento de revisión de informes se encuentra diseñado para la verificación de información de los ingresos y egresos, implicando una comunicación entre la autoridad fiscalizadora y, en este caso, el partido político, a quién la autoridad administrativa electoral, garantizándole el derecho de audiencia, da a conocer los errores y omisiones detectados, siendo responsable el sujeto obligado de formular las aclaraciones o confirmaciones correspondientes, en la perspectiva de que éste, es responsable de su contabilidad y el cumplimiento de sus obligaciones, y está en la posibilidad de solventar cualquier cuestionamiento, por lo que lo no manifestado o acreditado en dicha comunicación, tampoco puede ser introducido vía impugnación ante este Tribunal²¹.

Además, como se señaló los partidos políticos deben implementar las medidas adecuadas que les permitan, además de contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, contar a la par con un equipo encargado de su contabilidad, que de manera eficiente y profesional lleve a cabo las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido establecidas.

6.4. Presunta ilegalidad en el cambio de criterio para sancionar con multa y no con amonestación pública.

²¹ SUP-RAP-223/2022 y SUP-RAP-198/2017.

SUP-RAP-332/2022

6.4.1. Agravios.

El PRD sostiene que la Sala Superior en la sentencia dictada en el SUP-RAP-331/2016 determinó que, el ejercicio de las facultades sancionadora y de fiscalización con las que cuenta el INE implica la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que realice la autoridad responsable tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad, lo cual es acorde con la finalidad del principio de certeza jurídica.

A efecto de corroborar lo anterior, el PRD refiere lo aducido por la Consejera Electoral Adriana Favela Herrera en la sesión ordinaria celebrada el veintinueve de noviembre, en el sentido de que, el cambio de criterio no es acorde a los principios de certeza y de legalidad, además de que se actuaba en perjuicio de los partidos políticos, ya que desde la revisión del informe anual de dos mil dieciséis se aplicó tal criterio, aunado a que, en la sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, en la cual se aprobó el dictamen consolidado y la resolución de fiscalización del Informe Anual 2016 de los partidos políticos nacionales y locales, la autoridad responsable determinó que no se pone en riesgo la facultad fiscalizadora y menos el ejercicio de revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

6.4.2. Decisión.

Con base en el marco normativo señalado, esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios en los que PRD



cuestiona el indebido cambio de criterio con el que se sancionaba el registro extemporáneo de operaciones y que, en su concepto, trastocó los principios de certeza y legalidad; ello porque parte de una premisa incorrecta, al considerar que las sanciones que impone la autoridad deben ser analizadas como criterios fijos e inamovibles.

En efecto, esta Sala Superior no puede acoger la pretensión del PRD, porque implicaría reconocer que la sanción de amonestación constituía una sanción tasada e inamovible para el caso del reporte de operaciones extemporáneo en periodo ordinario; o bien, que la misma obedecía a un criterio general con consecuencias iguales para todos los supuestos, limitando la posibilidad del Consejo General del INE de analizar cada caso a la luz de las circunstancias particulares que lo rodean, como establecen los artículos 456 y 458 de la LGIPE.

En el acto impugnado el INE determinó que procedía sancionar económicamente la infracción, una vez que revisó los informes de ingresos y gastos y advirtió que sistemáticamente los partidos políticos no están cumpliendo la obligación de registrar las operaciones en tiempo real, pues incluso en la presentación del dictamen se mencionó que era la tercera falta más cometida.

Derivado de lo anterior, sostuvo que, si bien esta conducta fue sancionada con amonestación pública en las resoluciones de los Informes Anuales de ejercicios anteriores, razonó que no se había logrado su efecto inhibitorio o disuasivo.

SUP-RAP-332/2022

De manera que, para lograr la función preventiva de las sanciones, decidió graduarla de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se sancionaría con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por el registro extemporáneo (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% del monto involucrado si el registro ocurrió durante el primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.

Así, contrario a lo que argumenta el PRD, la determinación del INE atendió a lo que detectó una vez que revisó los informes de ingresos y gastos y pudo evaluar la actuación de los partidos políticos. Ello es relevante porque existe un abanico inagotable de formas en las que las conductas se pueden desplegar, de manera que la autoridad está imposibilitada materialmente (además de que no está obligada) para determinar con anticipación a que ocurran, la forma en que se actualizarán las faltas. Aunado a que ello, inhibiría la posibilidad de valorar todos los factores que se presenten en cada caso²².

En efecto, conforme con el marco normativo citado, queda claro que el Consejo General del INE para ejercer las funciones de fiscalización y sancionadora, no está obligado a hacer saber, de manera previa a los sujetos obligados, cuáles serán los “criterios de sanción” pues dentro de su ámbito de

²² Criterio sostenido en el SUP-RAP-331/2016 y SUP-RAP-388/2022.



actuación, el INE tiene aptitud de interpretar las normas y de subsumir los hechos en ellas.

Desde luego, esta autoridad no soslaya la necesidad de que los criterios de interpretación de normas que haga el INE tengan cierta regularidad y consistencia con los casos resueltos con anterioridad; pero no obliga a dicho órgano a hacerlos saber en forma anticipada a los justiciables, ni a mantenerlos indefinidamente, pues tiene también facultades para cambiar sus propios criterios, expresando las razones que le lleven a ello.

Particularmente, el artículo 456 de la LGIPE establece un catálogo de sanciones que se podrán aplicar en caso de que un partido político cometa alguna de las infracciones previstas en la legislación electoral, las cuales se pueden graduar en función de las circunstancias de cada caso, sin que exista un sistema de sanciones tasadas o multas fijas en materia de fiscalización²³.

Por último, esta Sala Superior considera **inoperantes** los motivos de inconformidad, mediante los cuales el PRD pretende evidenciar la contravención a la consistencia de criterios del Instituto Nacional Electoral establecida por la Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-331/2016, toda vez que intenta demostrar tal situación, a partir de la argumentación expuesta por la Consejera Electoral Adriana Margarita Favela Herrera en la sesión del Consejo

²³ Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, resolutive SEXTO aprobado por mayoría de diez votos. En dicha acción se aplicó el criterio jurisprudencial (vigente) P./J. 10/95 de rubro MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Pleno, SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Julio de 1995, página 19.

SUP-RAP-332/2022

General del INE de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, en la cual se aprobó la resolución ahora impugnada.

Lo cual además encuentra sustento, en lo que resulta aplicable, en la Jurisprudencia 23/2016, de rubro: *“VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS.”*

6.5. La imposición de multas en lugar de una amonestación pública constituye un criterio novedoso e ilegal.

6.5.1. Agravios.

El partido político recurrente aduce que, la autoridad responsable contraviene los artículos 1, 14, 16, 17, 22 y 41 de la CPEUM; 443, numeral 1, inciso d) y 462, numeral 1 de la LGIPE; 127 del Reglamento de Fiscalización; y, 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización²⁴, así como los principios de certeza, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, toda vez que, mediante la emisión de criterios novedosos aplicados de forma retroactiva y carentes de motivación se han impuesto severas y excesivas multas al PRD, por faltas que se han sancionado con amonestación pública.

En concepto del PRD, la sanción determinada por la autoridad responsable por el registro extemporáneo de operaciones resulta ilegal, al tratarse de un criterio novedoso, al que se le concede una aplicación retroactiva, en su perjuicio, lo que

²⁴ En lo sucesivo, Reglamento de Procedimientos Sancionadores.



contraviene el debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, es decir, se cambian las reglas sancionadoras en los procedimientos de auditorías de revisión de ingresos y egresos de los partidos políticos en los informes anuales de los gastos ordinarios, en los que de manera consuetudinaria se imponía una amonestación pública, aunado a que, tal criterio debe ser aplicable a partir del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, pues sólo así se puede cumplir con el principio de legalidad que rige el debido proceso, en tanto que los sujetos obligados tendrían claridad sobre las reglas de fiscalización y las consecuencias económicas que traería su incumplimiento.

El PRD sostiene que, en varios ejercicios fiscales, la extemporaneidad se ha sancionado con una amonestación pública, toda vez que la falta no constituye una obstaculización a la facultad fiscalizadora de la UTF, además de que, la sanción que se pretende imponer constituye una vulneración a los principios de legalidad; irretroactividad de la ley, confianza legítima (toda vez que la sanción a las actividades aplicadas de forma extemporánea, era la aplicación de una amonestación pública, cambiándose a una sanción económica); estricto derecho; proporcionalidad; viabilidad; y, oportunidad.

6.5.2. Consideraciones de la autoridad responsable.

En la resolución impugnada, respecto de las conclusiones **3_C42_CEN** y **3_C45_CEN**, la autoridad responsable tuvo por acreditadas las omisiones del PRD, de informar en tiempo real doscientas ochenta y dos y, cincuenta y cinco operaciones

SUP-RAP-332/2022

durante el periodo normal, por \$102,042,016.94 (ciento dos millones cuarenta y dos mil, dieciséis pesos 94/100 M.N.); y, \$9,538,245.15 (nueve millones, quinientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta y cinco pesos 15/100 M.N.), respectivamente; de manera específica, sostuvo que el partido inconforme informó fuera del plazo de tres días que establece el artículo 38, párrafos 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

Derivado de ello, se impusieron al infractor sendas sanciones consistentes en multas del 1% de dichos montos, equivalentes a \$1,020,420.17 (un millón veinte mil cuatrocientos veinte pesos 20/100 M.N.) y \$95,355.68 (noventa y cinco mil trescientos cincuenta y cinco pesos 68/100 M.N.)

Al respecto, el Consejo General del INE calificó las faltas como graves ordinarias y, al individualizar las sanciones, tomó en consideración todos los elementos referidos, según el caso específico, identificando la trascendencia de las normas transgredidas; y el valor jurídicamente tutelado, como el daño que generó, atendiendo a la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas y la condición económica del ente infractor.

En efecto, para calificar la falta como *grave ordinaria*, la autoridad responsable consideró los elementos siguientes:

a) El tipo de infracción consistió en que el partido político recurrente omitió el registro contable de sus operaciones en tiempo real, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, atentando a lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.



b) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Las irregularidades surgieron en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno y se actualizaron en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en la Ciudad de México.

c) La comisión intencional o culposa de la falta. Al no obrar dentro del expediente algún elemento probatorio con base en el cual se pudiera deducir una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas y con ello obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas, en el caso concreto existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas. Se determinó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados; así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización de los sujetos obligados, violando los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Al efecto, se estableció que las faltas impidieron garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulneró la certeza y la transparencia como principios rectores de la actividad electoral; es decir, el sujeto obligado no cumplió con la obligación del nuevo modelo de fiscalización, en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi

SUP-RAP-332/2022

inmediato, lo cual retrasa el cumplimiento de verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

Ello, en tanto que la finalidad de la norma²⁵ consiste en que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados, a fin de que cumplan en forma certera y transparente la rendición de cuentas.

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. El bien jurídico tutelado que fue vulnerado es la legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas, al no rendir en tiempo real los informes establecidos por la normativa de fiscalización.

Asimismo, la autoridad responsable precisó que las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en una falta de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado –rendición de cuentas–.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas. Que con su actuar, el recurrente incurrió en faltas de carácter sustantivo o de fondo, vulnerando los principios de legalidad, transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar. El

²⁵ Artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.



recurrente no es reincidente respecto de las omisiones que se le imputan.

Después, para determinar las sanciones a imponer, la autoridad responsable tomó en cuenta: **a)** *la capacidad económica del infractor* y **b)** *la conducta infractora cometida y los bienes jurídicos*.

Asimismo, que el monto involucrado de las conclusiones sancionatorias que ascienden a \$102,042,016.94 (ciento dos millones cuarenta y dos mil dieciséis pesos 94/100 M.N.) y \$9,538,245.15 (nueve millones quinientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta y cinco pesos 15/100 M.N.) respectivamente.

Por lo que, consideró que, respecto de la conclusión **3_C42_CEN**, la sanción aplicable a imponer era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III de la LGIPE, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar \$1,020,420.17 (un millón veinte mil cuatrocientos veinte pesos 17/100 M.N.).

Por lo que hace a la conclusión **3_C45_CEN**, la sanción aplicable a imponer era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la LGIPE, consistente en una multa equivalente a 1,064 (mil sesenta y cuatro) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil veintiuno, equivalente

SUP-RAP-332/2022

a \$95,355.68 (noventa y cinco mil trescientos cincuenta y cinco pesos 68/100 M.N.

6.5.3. Marco Jurídico.

Desde sede legislativa se prevé un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad competente adecuarlas a cada caso, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización, y así cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior genera una facultad para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 de la Constitución, lo que aconteció en el caso.

Así, el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un **ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso**²⁶.

²⁶ SUP-RAP-610/2017 y acumulados.



Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 456 de la LGIPE, que sirvió de fundamento para la determinación de las sanciones, establece las sanciones siguientes:

Artículo 456

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

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

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

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

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, con la cancelación de su registro como partido político.

En ese tenor el precepto transcrito establece un **catálogo de sanciones** que se podrán aplicar en caso de que un partido político cometa alguna de las infracciones previstas en la legislación electoral, **las cuales se pueden graduar en función de las circunstancias de cada caso, sin que exista un sistema de sanciones tasadas en materia de fiscalización.**

Así, la sanción debe determinarse a partir de elementos específicos, conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, que señala cuáles son las sanciones a los partidos políticos por la comisión de infracciones²⁷, y en cada caso se

²⁷ La amonestación pública, la multa, la reducción de financiamiento, la interrupción de propaganda en radio y televisión, así como la cancelación de registro.

SUP-RAP-332/2022

atiende a la gravedad de la falta para la imposición de la sanción.

Del artículo 458, párrafo 5, de dicha Ley, se advierten los elementos que la autoridad fiscalizadora debe considerar para individualizar la sanción en cada caso; parámetros consistentes en: **i.** Circunstancias de tiempo, modo y lugar. **ii.** Condiciones socioeconómicas. **iii.** Condiciones externas y los medios de ejecución. **iv.** Reincidencia. **v.** Monto, beneficio, lucro, daño o perjuicio.

Así, la autoridad fiscalizadora está obligada a graduar e individualizar la sanción, de acuerdo con las circunstancias en que fue cometida la falta, la capacidad económica y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión, conforme a los parámetros y criterios previamente establecidos en ley²⁸ y la jurisprudencia de esta Sala Superior.²⁹

Derivado de lo anterior, si al analizar un caso concreto la autoridad administrativa impone determinada sanción por la comisión de una infracción específica, ello no significa que se ha establecido un criterio fijo e inamovible que necesariamente obligue a imponer la misma sanción cada vez que se tenga por acreditada la infracción, porque en cada caso deberá llevar a cabo el ejercicio de valoración de los parámetros previstos en la ley para individualizar la sanción respectiva. Asumir un criterio distinto implicaría desconocer la finalidad de las normas que obligan a valorar las circunstancias concretas de cada asunto para imponer la sanción que corresponda.

²⁸ Conforme a lo previsto en el artículo 456, de la LGIPE.

²⁹ SUP-RAP-05/2010 y SUP-RAP-89/2007, entre otros.



6.5.4. Decisión.

Esta Sala Superior considera **infundado** que en materia de sanciones por infracciones en la materia pueda hablarse de criterios novedosos, porque es la **autoridad fiscalizadora garante del funcionamiento del sistema en materia de fiscalización**, quien atiende a las circunstancias del caso para la determinación de las sanciones, buscando también un efecto inhibitorio para la optimización del propio sistema, siempre y cuando éstas se encuentren fundadas y motivadas en cada caso.

Cabe advertir que respecto a las infracciones relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos, no pudiera tampoco hablarse de un sistema tasado o de criterio de sanción fijos³⁰, dado que el cumplimiento de **las obligaciones de la materia no puede ser objeto de “planeación” por parte de los sujetos obligados para medir el impacto que podrían tener económicamente**, porque implicaría que en esa dimensión se estaría hablando no de una planeación sino de propiciar incentivos perversos como la búsqueda de la evasión de responsabilidades que busca los mayores beneficios.

Debe tenerse presente que las obligaciones en esa materia no admiten flexibilización, porque de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos³¹.

³⁰ Similares consideraciones se emitieron al resolver el SUP-RAP-346/2022.

³¹ SUP-RAP-20/2017.

SUP-RAP-332/2022

A partir de lo anterior, los alcances del artículo 38 del RF, deben interpretarse sistemáticamente como parte del modelo de fiscalización. Debe observarse que si bien el numeral 5 de la referida disposición señala que el registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del referido artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del INE, la disposición no obliga a la autoridad a definir el criterio de sanción de forma previa al ejercicio que se revisará y mucho menos a notificarlo a los partidos con esa anticipación.

Por el contrario, la interpretación más acorde para dotar de funcionalidad al modelo de fiscalización y darle plena vigencia a la rendición de cuentas, lleva a concluir que, **al analizar las particularidades del caso concreto, el Consejo General del INE debe fundar y motivar las razones por las cuales procede imponer determinada sanción y no otra**, y con ello se cumple la obligación de individualizar la sanción, considerando además que la finalidad de la imposición de sanciones, es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados para inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma.

En concordancia con lo anterior, son **infundados** los motivos de queja, porque las sanciones que impone la autoridad responsable a los sujetos obligados en cada ejercicio se basa en la valoración de las circunstancias particulares de cada caso, sin que ello puede entenderse como un criterio fijo o tasado que necesariamente será aplicable cada vez que se acredite la infracción, además que la determinación de la



autoridad está debidamente fundada y motivada, y sus consideraciones no se contrargumentan por el recurrente.

A partir de lo anterior, los alcances del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, deben interpretarse sistemáticamente como parte del modelo de fiscalización. Debe observarse que, si bien el numeral 5 de la referida disposición señala que el registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del referido artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la disposición no obliga a la autoridad a definir el criterio de sanción de forma previa al ejercicio que se revisará y mucho menos a notificarlo a los partidos con esa anticipación.

Por el contrario, la interpretación más acorde para dotar de funcionalidad al modelo de fiscalización y darle plena vigencia a la rendición de cuentas, lleva a concluir que, al analizar las particularidades del caso concreto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe fundar y motivar las razones por las cuales procede imponer determinada sanción y no otra, y con ello se cumple la obligación de individualizar la sanción, considerando además que la finalidad de la imposición de sanciones, es cumplir una función preventiva general dirigida a los sujetos obligados para inhibir las conductas antijurídicas, y de esta manera el infractor de la falta se abstenga de volver a incurrir en la misma, lo que incluso se razona en la resolución impugnada y no se controvierte frontalmente por el recurrente.

SUP-RAP-332/2022

Ahora, del examen de los razonamientos que la autoridad responsable expuso al imponer la respectiva pena pecuniaria en las referidas conclusiones, se considera que, **en la especie, se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.**

Esto es, tiene explicación, aplicar un factor que se incrementa según el momento en que se lleva a cabo el registro, dado que no es idéntico el escenario que se presenta cuando el partido político, aun cuando fuera del plazo previsto en el Reglamento para registrar las operaciones en tiempo real, lo lleva a cabo *motu proprio* y sin mediar requerimiento o actuación por parte de la autoridad fiscalizadora, toda vez que en este supuesto el sujeto infractor decide voluntariamente cumplir la norma aunque extemporáneamente.

En cambio, cuando el registro de la operación por parte del partido político se realiza derivado del primer oficio de errores y omisiones, al mediar requerimiento o señalamiento por parte de la autoridad, se advierte que no es espontánea la conducta del partido, por lo que existe razonabilidad en que la sanción sea incrementada.

Asimismo, para cuando se lleve a cabo el registro de la



operación media el segundo oficio de errores y omisiones adquiere también razonabilidad que se incrementa todavía más la sanción, en función de que se aprecia que existió cierta reticencia por parte del partido político para cumplir con su obligación.

En los tres supuestos mencionados es evidente que se incurrió en una infracción a la norma al haber dejado de reportar en tiempo real las operaciones.

En ese sentido, el aspecto de temporalidad resulta justificado como un elemento definitorio para la graduación de la sanción ante el desfase en el registro de las operaciones fuera del tiempo real, ya sea de manera espontánea dentro del ejercicio respectivo, o bien, en alguna de las etapas de errores y omisiones.

Ante tal situación, en el caso, el parámetro utilizado por la autoridad para graduar la sanción mediante determinado porcentaje dependiendo de la etapa en que se registra la operación fuera del tiempo real (antes del oficio de errores y omisiones; con motivo del primer oficio de errores y omisiones y hasta después del segundo oficio de errores y omisiones) se encuentra debidamente fundado y motivado en proporción a la afectación que pudiera tener la actuación de la autoridad fiscalizadora para la verificación oportuna e integral de las operaciones registradas de manera extemporánea.

En distinto orden, se considera que, respecto de la decisión de tomar en cuenta como elemento determinante el monto

SUP-RAP-332/2022

involucrado en tales operaciones extemporáneas a fin de graduar la sanción correspondiente, de igual forma, la autoridad responsable fundó y motivó adecuadamente tal decisión, en virtud que estableció los razonamientos jurídicos y fácticos que justificaran tal forma de imponer la pena económica, máxime si se tiene en consideración que la infracción consiste en el reporte extemporáneo de las operaciones contables en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

Así, en la resolución y dictamen consolidados materia de impugnación existen razonamientos y elementos para constatar la regularidad jurídica de tomar en cuenta de manera preponderante el monto involucrado en la imposición de la reducción de las ministraciones que se impuso al PRD.

Así, en términos de lo previsto en los artículos 458, párrafo 5, inciso f), de la LGIPE y 338, párrafo 1, inciso g), del Reglamento de Fiscalización, se advierte que el considerar el monto involucrado es una cuestión optativa y facultativa, al individualizar la sanción, para el Consejo General del INE.

Lo anterior porque en ambos enunciados normativos el legislador, legal y reglamentario, utilizó el término “*en su caso*” en lugar de disponer directamente “*deberá considerar*” en el ejercicio de la individualización de la sanción, respecto al factor del “*monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones*”, por lo que válidamente la autoridad fiscalizadora puede tomar en consideración el monto involucrado, tal como lo hizo en el caso, de manera



fundada y motivada.

Al respecto resulta ilustrativa la razón fundamental de la tesis V.1o.25 P, de Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal, de rubro “PENA PECUNIARIA. CUANDO SU IMPOSICIÓN SE ESTABLECE COMO FACULTAD DISCRECIONAL, EL JUZGADOR DEBE MOTIVARLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)³²” en la que se prevé que, en el caso de delitos en los que la disposición jurídica no establezca de forma directa la imposición de una sanción económica, el órgano jurisdiccional penal tiene la facultad discrecional de optar por imponer o no la pena pecuniaria, lo que se colige de la palabra “podrá”, utilizada por el legislador y no la diversa “deberá”.

Aunado a que, en el caso, se trata de irregularidades que están relacionadas con cumplimientos extemporáneos en el registro contable de las operaciones lo cual se vincula de forma directa con un entorpecimiento a la función fiscalizadora de los órganos del INE.

Así, la circunstancia relativa a que el monto involucrado es un elemento que no necesariamente debe tomarse en consideración, se constata a partir de que en otros casos la autoridad optó por imponer sanciones de naturaleza diferente, incluso de índole no económica.

Aun cuando no existe impedimento para cambiar el tipo de sanción, ni para imponer sanciones pecuniarias, porque ello es facultad de la autoridad administrativa electoral, tal situación

³² Registro digital: 198846

SUP-RAP-332/2022

implica que la responsable deberá de motivar el por qué se debe tener en cuenta el monto involucrado en infracciones en las que no está en duda cuál fue el uso, destino y aplicación del recurso, ya que lo imputado es sólo la tardanza o extemporaneidad en el registro de operaciones que se debieron llevar a cabo en tiempo real. Tal como lo hizo en el caso.

En ese sentido, el Consejo General del INE puede adoptar el criterio de sanción que impondrá conforme a las circunstancias fácticas y jurídicas que concurren de forma particular en cada asunto, así como con la finalidad de generar un efecto inhibitorio y de disuasión en los sujetos de infractores, por lo que se ha considerado que resulta jurídicamente adecuada la determinación de imponer una pena pecuniaria en lugar de una amonestación respecto de las operaciones registradas fuera del plazo previsto reglamentariamente.

Es igualmente relevante que la determinación que asuma la autoridad fiscalizadora sobre los factores o elementos (tardanza y ánimo en el cumplimiento y/o monto involucrado) en que se basa para la imposición de la pena, necesariamente debe de colmar los requisitos de fundamentación y motivación, en términos de lo previsto en los artículos 14 y 16, de la CPEUM.

Así, es pertinente tener en consideración que la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el propio Consejo General del INE, son precisamente los órganos especializados en la materia de fiscalización y, por ende, quienes cuenta con todos los insumos técnicos necesarios para



explicar y justificar, en todo caso, por qué en la pena que se debe imponer a las conductas que dificultan la oportunidad con la que deben realizar su labor de verificación de origen, aplicación y destino de los recursos, es jurídicamente válido y razonable tomar en consideración el monto involucrado.

Por lo que, si el órgano superior de dirección del INE justifica y expone las premisas en las que se sustenta la determinación de tomar en cuenta, como un componente significativo y crucial, el monto involucrado para imponer la sanción pecuniaria, respecto de las operaciones reportadas inoportunamente, entonces la resolución sancionatoria, en este aspecto, se puede calificar como un acto de autoridad debidamente fundado y motivado, al tiempo que tampoco existen elementos para verificar que la imposición de la pena sea adecuada, proporcional, eficaz y ejemplar, conforme se mandata en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución general.

Al caso, es pertinente destacar que al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-331/2016 y acumulado, la Sala Superior de este Tribunal Electoral confirmó un criterio similar de sanción al que ahora se analiza y que fue implementado por la autoridad fiscalizadora al revisar las operaciones reportadas fuera del tiempo real durante las campañas electorales de los procesos electorales de dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016).

Por otra parte, es **infundado** que el criterio deba imponerse para posteriores ejercicios y únicamente en aquellos que guarden relación con los procesos electorales pues la obligación de registrar las operaciones en tiempo real y por medio del sistema

SUP-RAP-332/2022

de contabilidad en línea es un mandato permanente, siendo que el legislador no distinguió que su implementación estuviera exenta durante los periodos ordinarios.

Al respecto, esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2014, determinó que la obligación de registrar las operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”, es constitucional.³³

También, se consideró que el plazo de tres días establecido en el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, tiene sustento en la propia LGPP, y que debe considerarse razonable, debido a que los partidos políticos se encuentran sujetos a obligaciones que deben realizarse dentro del mismo plazo y guardar armonía con el registro de operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea, que la oportunidad que rige el sistema financiero de los partidos políticos constituye uno de los pilares del registro de operaciones en “tiempo real”, porque con ello se privilegia la rendición de información relacionada con los ingresos y egresos de los actores políticos, en forma oportuna y expedita, como lo dispone la Constitución general.

Lo anterior, considerando que para cumplir con los compromisos establecidos en la ley en materia financiera, los partidos políticos deben implementar las medidas adecuadas que les permitan, contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y un

³³ Ello porque es un mecanismo que encuentra sustento en los artículos Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el DOF el diez de febrero de dos mil catorce; 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la LGIPE, 60, párrafos 1, inciso j), y 2; y 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Partidos; y de ahí que su implementación no puede considerarse contraria a la Norma Fundamental o que sea ilegal.



equipo encargado de su contabilidad, que de manera eficiente y profesional lleve a cabo las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido establecidas.

En tal orden de ideas, los artículos 17 y 38 del RF prevén que los partidos políticos se encuentran sujetos a las obligaciones de registro de operaciones en tiempo real sin distinguir entre el financiamiento involucrado (ordinario, precampaña o campaña).

En suma, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable, al momento de individualizar la sanción, conforme a su facultad discrecional, valoró si la amonestación era eficaz para inhibir la conducta infractora, y concluyó, válidamente, que no se lograba la finalidad, pues la experiencia indicaba que los partidos continuaban cometiendo la misma falta y, además, que era una de las más comunes.

Por tanto, se considera razonable que, ante situaciones concretas e identificables a lo largo del tiempo, la autoridad vaya verificando si la sanción a imponer logrará los fines disuasivos y, en caso de estimar que no será así, opte por una distinta; lo cual le da funcionalidad al sistema y permite que, ante el dinamismo con el que se lleva a cabo la fiscalización, las sanciones se ajusten, realmente, al comportamiento que van desplegando los partidos políticos, desde luego, ello siempre debe realizarse con la debida fundamentación y motivación.

SUP-RAP-332/2022

Aunado a que, las sanciones que impone la autoridad fiscalizadora a cada partido político con motivo de diversos ejercicios dependen de la valoración de los factores que se presenten en cada caso, razón por la cual no pueden entenderse como criterios fijos e inamovibles.

Además, como se vio, la autoridad fiscalizadora responsable procedió a la individualización de las sanciones, atendiendo a las particularidades del caso concreto y al régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral, de conformidad con la Jurisprudencia establecida por la Sala Superior en materia de fiscalización.

En ese sentido, las sanciones impuestas no pueden considerarse como novedosas o que se realizó una interpretación retroactiva en su perjuicio al no habersele hecho de su conocimiento de manera previa que podría hacerse acreedor a una multa o reducción de ministraciones mensuales, y menos aún que debió establecer el supuesto cambio de criterio en la resolución controvertida, pues ello deriva de la propia normativa aplicable, en la cual se contemplan esas sanciones dentro del catálogo respectivo.

En suma, no le asiste la razón a la parte recurrente, en tanto que parte de la idea equivocada de que el registro extemporáneo de operaciones sólo se puede sancionar con una amonestación pública, cuando lo cierto es que la autoridad responsable, a partir de las particularidades del caso concreto puede establecer sanciones económicas, sin que tenga el deber de anticipar al recurrente de forma previa el tipo de



sanción a imponer, lo cual encuentra sustento en lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, inciso c) y 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II y 458, párrafos 5 y 6 de la LGIPE.

6.6. Desproporcionalidad en la imposición de la sanción por registro extemporáneo.

6.6.1. Agravios.

El PRD aduce que, la autoridad responsable vulneró el principio de legalidad por la falta de fundamentación y motivación en la resolución controvertida, al no advertirse argumentos razonables, claros y precisos para que en este ejercicio fiscal cambiara el modo de imposición de sanciones.

El PRD refiere que la valoración realizada por la autoridad responsable fue desproporcionada, toda vez que de forma idéntica y sin ponderar la trascendencia e impacto real que puede tener el reporte de una operación fuera de tiempo, observó la extemporaneidad en operaciones de apenas un día, respecto de registros extemporáneos que trascienden hasta por más de 100 días, por lo que debe analizar adecuadamente cada una de las operaciones y días de retraso, pues jamás existió una verdadera intencionalidad de trastocar u obstaculizar las labores de fiscalización que debe realizar la UTF.

Lo cual se puede corroborar cuando se advierte que, del total de las operaciones reportadas fuera de tiempo, un número importante corresponde a operaciones registradas con apenas

SUP-RAP-332/2022

cuatro a seis días después de su celebración, es decir, con uno o dos días adicionales al registro en tiempo real de tres días previsto en la norma reglamentaria, lo cual evidencia que su retardo no es suficiente para considerar que se trata de una falta trascendental, en la medida en que tales reportes todavía fueron presentados con la oportunidad debida para no trastocar ni poner en riesgo los valores fundamentales de la fiscalización electoral, por lo que aun pudiendo ser considerados como falta sustancial, no pueden tener un mismo importe o tasa de multa a las operaciones reportadas con una extemporaneidad mayor que sí pudiera obstaculizar las labores de fiscalización (como los registrados en periodo de corrección una vez notificados los oficios de errores y omisiones).

Por lo que, se debe ordenar a la autoridad responsable que la individualización de las faltas y la imposición de sanciones no sólo atiendan a los periodos en los que se realizaron los registros extemporáneos de operaciones, sino que se analice cada registro, a partir de la naturaleza de la operación, el tiempo de desfase en el que ocurrió la adquisición, contratación o enajenación del bien o servicio y, la voluntad de reporte por parte del PRD, a fin de que determine si se puso en riesgo o no algún valor fundamental de la fiscalización.

Esto es, si ese desfase de tiempo y por la naturaleza de la operación, hizo imposible la revisión del gasto o impactó en un retardo mínimo de su revisión, lo que deberá considerarse al determinar si la extemporaneidad de la operación que, caso por caso, se analice el criterio de sanción que corresponderá imponer a cada una, es decir, que la autoridad responsable no



imponga multas de modo mecánico que sólo atienda al periodo en el que haya sido reportada una operación de modo extemporáneo y conforme a porcentajes excesivos.

Pues ello podría implicar un trato desproporcionado entre dos operaciones que, habiéndose celebrado en un mismo periodo, pueden tener una diferencia de días en el reporte que las haga diferentes en cuanto al impacto y trascendencia que tiene cada una, por ejemplo, suponiendo que, se está frente a dos operaciones reportadas extemporáneamente, pero una se reportó en el día cuatro posterior a su celebración y otra en el día doscientos después de su celebración, resulta evidente que imponer a ambas una misma tasa de multa resulta desproporcionado.

6.6.2. Decisión.

Se considera que son **infundados** los conceptos de agravio que hizo valer el partido político apelante respecto al método de individualización de la sanción, particularmente, en lo relativo a que el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral consideró, como elementos cardinales para definir la pena pecuniaria a imponer, la temporalidad y el monto involucrado de las referidas operaciones, fundando y motivando adecuadamente su decisión, conforme se expone a continuación.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una

SUP-RAP-332/2022

infracción **no es irrestricto ni arbitrario**, sino que está **condicionado, precisamente, a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor**, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

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

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

Adicionalmente, exige que, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe actuar con mesura al momento de sancionar y



justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

En ese orden de ideas, la labor de individualización de la sanción debe hacerse valorando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

Lo anterior, genera una facultad para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la correspondiente individualización de la sanción, lo que **implica que debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan**, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 de la Constitución.

Precisado lo anterior, en la resolución impugnada, el Consejo General del INE, primero estableció el **criterio general** que

SUP-RAP-332/2022

seguiría para el registro extemporáneo de operaciones, a partir de las siguientes premisas:

- En términos del artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, la obligación de reportar operaciones en tiempo real obedece al nuevo modelo de fiscalización, en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos realiza en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato.
- La omisión de esta obligación retrasa la adecuada verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral. En este sentido, esta falta es calificada por el Reglamento en cita, como de carácter sustantivo; ya que, impide la verificación del origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y forma integral.
- Si bien se había sancionado anteriormente esta falta en periodo ordinario con una amonestación, no se logró el efecto inhibitorio deseado.
- Por ende, se ponderó graduarlo de manera más severa, esto es, en aquellos movimientos que mayor oportunidad de vigilancia permitiera a la autoridad realizar sus funciones (periodo normal) se modifica para sancionar con 1% del monto involucrado; para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega extemporánea (primer y segundo periodo de corrección), se aplicaría un criterio de sanción mayor, que va de un 5% primer periodo de corrección y un 10% del monto involucrado para el segundo periodo de corrección.



- Este cambio de criterio no resulta arbitrario pues se adapta a los parámetros del legislador y, además, forma parte de la tarea de fiscalización del Consejo General, como reconoció la Sala Superior en el SUP-RAP-331/2016 y acumulado.

Posteriormente, al analizar la falta e individualizar la sanción, el Consejo General del INE estableció que el PRD vulneró lo previsto en el artículo 38 numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, derivado de la omisión de reportar operaciones en tiempo real, lo cual originó las conclusiones siguientes:

Conclusión	Irregularidad	Monto involucrado
3_C42_CEN	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 282 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$102,042,016.94.	\$102,042,016.94.
3_C45_CEN.	El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 55 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$9,538,245.15.	\$9,538,245.15.

En todos los casos, por el monto correspondiente a cada conclusión, la autoridad fiscalizadora, a partir del análisis a las aclaraciones realizadas por el sujeto obligado y a la documentación presentada en el SIF, determinó que no se atendieron las observaciones, en esencia por lo siguiente:

- La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que vulneró lo dispuesto con el artículo 17 en sus párrafos 1 y 2 del RF, en relación con la Norma de Información Financiera A-2 (en los subsecuente NIF A-2)

SUP-RAP-332/2022

“Postulados básicos”, que establece que los sujetos obligados realizan operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie; y que **los gastos ocurren cuando se pagan, se pactan o reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realizan; asimismo, señala que los gastos deben ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.**

- La mencionada NIF A-2 establece como reglas que **las transacciones que llevan a cabo los sujetos obligados deben reconocerse contablemente en su totalidad, en el momento en el que ocurren**, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables.
- En cuanto al momento contable en que deben registrarse las operaciones, en el artículo 18, numerales 1 y 2 del RF se impone la obligación a los sujetos obligados de llevar a cabo el registro de las operaciones contables que efectúan en el SIF, precisando que ese registro se debe hacer, en el caso de los ingresos, cuando éstos se realizan, y en el caso de los gastos, cuando estos ocurren.
- Finalmente, por lo que se refiere al cumplimiento del principio legal del registro contable en tiempo real, en el artículo 38, numeral 1, se le define como el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, en los términos establecidos en el artículo 17 del propio reglamento.
- Así, los sujetos obligados deben llevar un sistema de contabilidad conformado por registros, procedimientos e



informes que permitan la captación, valuación, reporte e identificación **de todas las operaciones concernientes a la materia; los cuales, deben ser congruentes y ordenados, de manera que resulten aptos para producir estados financieros en tiempo real**, esto es, en forma inmediata, a fin de procurar la transparencia y la rendición de cuentas en los recursos públicos.

- La determinación de las operaciones que excediendo los tres días posteriores a aquél en que se realizó la operación se consideraron operaciones que representan para el partido un ingreso o egresos, independientemente del tipo de póliza que se haya utilizado para hacer el registro contable de la operación.

Finalmente, la autoridad individualizó la sanción respecto a dichas conclusiones analizando los elementos para calificar la falta y posteriormente los elementos para la imposición de la sanción.

En ese marco, en cada conclusión de las cuestionadas por el partido político se determinó la siguiente sanción:

Conclusión	Fundamento	Sanción
3_C42_CEN El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 282 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un	Artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE	La sanción a imponerse es de índole económica y equivale al 1% (uno por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria \$102,042,016.94 (Ciento dos millones cuarenta y dos mil dieciséis pesos 94/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$1,020,420.17 (un millón veinte mil cuatrocientos veinte pesos 20/100 M.N.) En consecuencia, el Consejo concluyó que la sanción que se debe imponer al sujeto

SUP-RAP-332/2022

Conclusión	Fundamento	Sanción
importe de \$102,042,016.94.		obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la LGIPE, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,020,420.17 (un millón veinte mil cuatrocientos veinte pesos 17/100 M.N.)
3_C45_CEN. El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de 55 operaciones en tiempo real, durante el periodo normal de operación, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, por un importe de \$9,538,245.15.	Artículo 456, numeral 1, inciso a) de la LGIPE	La sanción a imponerse es de índole económica y equivale al 1% (uno por ciento) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria \$9,538,245.15 (nueve millones, quinientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta y cinco pesos 15/100 M.N.), lo que da como resultado total la cantidad de \$95,355.68 (noventa y cinco mil trescientos cincuenta y cinco pesos 68/100 M.N.) En consecuencia, el Consejo concluyó que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la LGIPE, consistente en una reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$ de \$95,355.68 (noventa y cinco mil trescientos cincuenta y cinco pesos 68/100 M.N.)

Al efecto, el Consejo General del INE determinó que la actuación irregular del instituto político apelante consistió en una conducta culposa; que se tradujo en una falta de resultado, la cual generó daño directo a los bienes jurídicos



tutelados y surgió por la omisión del PRD de registrar sus operaciones en tiempo real; lo que demoró la actuación de la autoridad responsable para verificar, de manera oportuna e integral, el uso y ejercicio de los recursos del partido político.

Aunado a que se trató de una conducta singular y respecto de la cual, según el órgano fiscalizador, no existe reincidencia; por lo que la irregularidad fue calificada como grave ordinaria.

Por otra parte, al individualizar la sanción, en cada caso, la autoridad responsable precisó la cantidad monetaria involucrada en las referidas conclusiones, para después señalar de forma directa que el monto de la pena pecuniaria a imponer en cada caso se configuraría conforme al desfase temporal en el que el partido político registró cada operación.

En este apartado la autoridad valoró la capacidad económica del infractor, considerando que la falta se calificó como grave ordinaria, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, concluyendo que se trata de una falta sustantiva, que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones y el plazo de revisión del informe anual correspondiente, que no existió reincidencia, el monto involucrado en cada conclusión y la singularidad de la conducta.

En ese marco, en cada conclusión de las cuestionadas por el partido político, la autoridad responsable formuló diversos argumentos para calificar la falta e imponer la multa, los dos factores determinantes que dirigieron al órgano fiscalizador a

SUP-RAP-332/2022

fijar la cantidad monetaria de sanción en cada conclusión fueron los siguientes: **i)** el desfase temporal con el que actuó el instituto político, **ii)** en relación con el monto de las operaciones registradas extemporáneamente.

Así, los criterios de sanción que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso en las conclusiones controvertidas fueron el 1% (uno por ciento) del monto involucrado por lo que hace a las dos conclusiones.

Precisado lo anterior, como se adelantó, resultan **infundados** los conceptos de agravio, ya que la obligación cuyo incumplimiento se tuvo por acreditado se encuentra en el marco de las finalidades buscadas en la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, además se estima que el actor en sus disensos parte de bases equívocas respecto a los pilares y finalidades que rigen el sistema de fiscalización.

Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 41, párrafo tercero, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal refiere que la Ley ordenará las disposiciones vinculadas con el control, fiscalización oportuna y vigilancia, de los recursos de los partidos políticos.

En este mismo sentido, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución federal, publicado en el DOF el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:



“[...]

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

...

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las **facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos**, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las **sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.**

[...]”.

Como puede advertirse, el propio Poder Revisor de la Constitución previó la necesidad de establecer una regulación en torno a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

SUP-RAP-332/2022

Ahora bien, es importante tener presente que la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se dirigió a fortalecer la fiscalización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, a fin de vigilar el debido origen, uso y destino de los recursos de los institutos políticos; para ello, planteó la necesidad de que los mecanismos de fiscalización ingresaran a un esquema eficiente a través de la utilización de medios electrónicos, con la convicción de lograr un ejercicio racional y responsable en su uso.

En esas condiciones, la reforma se orientó hacia la consecución de una gestión pública transparente y eficaz, por lo que en términos de la reforma citada, la normativa electoral en materia de fiscalización tiene la lógica de potencializar el cumplimiento de las obligaciones de los institutos políticos, a través del SIF y, a su vez, el control del gasto de recursos públicos utilizados por éstos en tiempo real para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido, lo cual resulta aplicable a las operaciones que se realicen con el financiamiento ordinario, así como en el de campaña.

Lo anterior, considerando que la finalidad del registro oportuno atiende a un cumplimiento y revisión de la obligación y no ex post, consiste en que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Es importante recordar que en la exposición de motivos de la



LGIPE se señaló que se revolucionó el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos, precandidaturas y candidaturas, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia oportunos y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final.

Con dicha reforma se establecieron los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas, el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad, entre otros.

Por su parte, en el artículo SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso g), numerales 6 y 7, del Decreto de la reforma constitucional en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que en la ley general que regule a los partidos políticos, se debía establecer un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que debería contener al menos, entre otros aspectos, los siguientes:

- *La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general.*
- *La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad*

SUP-RAP-332/2022

exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral.

Así, en cumplimiento al referido mandado constitucional, en los artículos 59, párrafo 1, 60, párrafos 1 y 2, 64 y 65 de la Ley de Partidos, se establece lo siguiente:

- *Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización.*
- *Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.*
- *Los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien, únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica.*
- *En el supuesto que el partido opte porque el Instituto a través de la Unidad Técnica pague la totalidad de las obligaciones contractuales contraídas por el partido en la etapa de campaña, la Unidad Técnica tendrá en todo momento a lo largo de la campaña el uso exclusivo de las chequeras.*
- *Para el caso de que el partido político opte que el Instituto, a través de la Unidad Técnica, pague únicamente la propaganda en vía pública, se utilizará una cuenta para tal fin cuya chequera será exclusiva de la autoridad.*

Ahora bien, es en ese marco y finalidad constitucional y legal que se expidió el Reglamento de Fiscalización por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral³⁴, determinándose en el artículo 38, párrafo 1 que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por éste, el registro contable de las

³⁴ En términos del artículo 191, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización³⁵, asimismo, en el párrafo quinto de dicho artículo se establece que el registro de operaciones fuera del plazo citado será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

Al respecto, debe observarse en esta Sala Superior en el SUP-RAP-207/2014, determinó que la obligación de registrar las operaciones en el sistema de contabilidad en línea en “tiempo real”, es un mecanismo que encuentra sustento en los artículos Transitorio Segundo, fracción I, inciso g), párrafos 1 y 2, del Decreto de reformas constitucionales publicado en el DOF el diez de febrero de dos mil catorce; 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 60, párrafos 1, inciso j), y 2; y 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Partidos; y de ahí que su implementación no puede considerarse contraria a la Norma Fundamental o que sea ilegal.

Asimismo, se consideró que el plazo de tres días establecido en el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, tiene sustento en la propia Ley de Partidos, y que debe considerarse razonable, debido a que los partidos políticos se encuentran

³⁵ Según lo establecido en el artículo 17, párrafos 1 y 2, del propio Reglamento que indica que se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A-2 “Postulados básicos”, además que los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

SUP-RAP-332/2022

sujetos a obligaciones que deben realizarse dentro del mismo plazo, y que deben guardar armonía con el registro de operaciones en el Sistema de Contabilidad en Línea, que la oportunidad que rige el sistema financiero de los partidos políticos constituye uno de los pilares del registro de operaciones en “tiempo real”, porque con ello se privilegia la rendición de información relacionada con los ingresos y egresos de los actores políticos, en forma oportuna y expedita, como lo dispone la Constitución federal.

Lo anterior, también considerando que para cumplir con los compromisos establecidos en la ley en materia financiera, los partidos políticos deben implementar las medidas adecuadas que les permitan, además de contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, contar a la par con un equipo encargado de su contabilidad, que de manera eficiente y profesional lleve a cabo las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones que desde los planos constitucional y legal les han sido establecidas.

Así, se estima que el actor en sus disensos parte de bases equívocas respecto a los pilares y finalidades constitucionales y legales que rigen el actual sistema de fiscalización, entre los cuales, como se indicó se encuentra el cumplimiento de las obligaciones de los institutos políticos, a través del Sistema Integral de Fiscalización, y a su vez el control del gasto de recursos públicos utilizados por éstos en tiempo real para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido.



Lo anterior, resulta aplicable tanto a las operaciones que se realicen con el financiamiento ordinario, así como en precampaña y campaña, por lo que sus argumentos en cuanto a que debe atenderse a los tiempos de revisión, respecto a cada uno de dichos informes, resultan infundados, dado que la figura de registro en tiempo real, que deriva del marco constitucional, opera por igual y en la misma temporalidad para todos los periodos, adicionalmente a que se relaciona con la revisión que tiene que realizar la autoridad fiscalizadora, es decir dicho mecanismo atiende al cumplimiento efectivo de la obligación, la cual es revisada por la autoridad.

Cabe indicar que el actor en sus agravios se limita a indicar que la autoridad pretende ampliarse los tiempos de revisión y se limita a dar opciones de sanciones sin controvertir en realidad lo determinado por la responsable, obviando el recurrente que lo que se busca precisamente con el cumplimiento de la obligación es que la autoridad fiscalizadora, como órgano garante del adecuado funcionamiento del sistema de fiscalización, cuente con toda la documentación comprobatoria necesaria relativa a los recursos utilizados por los sujetos obligados de manera prácticamente simultánea a su ejercicio - sea en periodo ordinario o de campaña-, ya sea como ingreso o como egreso, a fin de verificar que los sujetos obligados, que en el caso de la revisión del periodo de mérito fueron ochenta sujetos obligados, tanto del ámbito local como federal³⁶, cumplan en forma certera y transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas, cuestión que la propia autoridad argumentó en la resolución

³⁶ En términos de lo señalado en el Dictamen consolidado.

SUP-RAP-332/2022

controvertida y que el actor no combate frontalmente, sin que tenga tampoco relación alguna el hecho de que manifieste que se conoce el origen y destino de las operaciones.

Ello, porque lo que se sanciona con la infracción no es la ilicitud de las operaciones, sino que se incumple con un mecanismo que permite dotar de contenido la reforma constitucional de dos mil catorce, que generó una revisión simultánea y no *ex post* tanto en la revisión de periodo ordinario como de campaña, en sintonía con los artículos 59 y 60 de la LGPP, los sujetos obligados son responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, mismo que entre sus diversas características tiene el generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

En efecto, al actualizarse la omisión de realizar registros contables en tiempo real, **se vulneran los principios de transparencia y de certeza en el origen de los recursos, lo que ha sido considerado por la Sala Superior constitutivo de una falta sustantiva, debido a que se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.**

6.7. “Indebida valoración del impacto del registro extemporáneo de operaciones en periodo ordinario”.



6.7.1. Agravios.

El partido recurrente aduce que las irregularidades de menor peligro o trascendencia pueden resolverse mediante vías alternativas o conciliatoria que, por una parte, eviten el proceso, y por otra, privilegien la reparación y no la sanción en sí misma.

Sigue diciendo que, derivado de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, señala la forma en como se fijará el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, en las que se menciona, entre otras que, el sesenta por ciento del financiamiento se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que se hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; por lo tanto, es evidente que, si bien es cierto el treinta por ciento restante se distribuye en forma igualitaria entre los partidos políticos, también lo es que, al intentar imponer las multas que se pretenden, no son de manera equitativa por cuanto al financiamiento de cada partido político en particular, por lo que deberá entenderse que la capacidad económica del sujeto obligado no es fija, sino que va cambiando conforme a su objetivo, actividades ordinarias y extraordinarias y, en consecuencia, pone en riesgo el objeto principal del PRD.

6.7.2. Decisión.

Son **infundados** los motivos de queja.

SUP-RAP-332/2022

Lo anterior, toda vez que el Consejo General del INE sancionó al PRD, por la infracción consistente en el registro extemporáneo de operaciones; esto es, después de que individualizó la sanción, consideró la infracción cometida, las agravantes y atenuantes, impuso una sanción proporcional a la falta cometida.

Derivado de lo anterior y del análisis del financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al PRD, el INE coligió que el partido obligado tenía la capacidad para cumplimentar la sanción pecuniaria.

De ahí que, al contar con capacidad económica suficiente en relación con los elementos objetivos y subjetivos, así como, el monto involucrado, el órgano fiscalizador procedió a la imposición de la sanción, y para ello, impuso una reducción de la ministración mensual del financiamiento público.

De lo hasta aquí señalado, se advierte que el Consejo General del INE, si valoró debidamente las conductas relativas al registro extemporáneo de operaciones; pues, determinó que el sujeto obligado tenía capacidad económica para cumplimentar la sanción pecuniaria.

Por lo tanto, el Consejo General del INE no tiene la obligación de valorar el impacto del registro extemporáneo de operaciones en el periodo ordinario, ya que de la legislación aplicable, misma que ha quedado reseñada en líneas que anteceden, la autoridad debe sancionar por la violación



cometida y retener la cantidad del financiamiento público que reciba el partido.

6.8. “Afectación a las actividades ordinarias permanentes del PRD.”

6.8.1. Agravios.

El partido político recurrente aduce que, la imposición de las multas que se pretenden imponer, perjudica de manera significativa las actividades ordinarias permanentes, que tiene para cumplir su objetivo primordial, plasmado en sus Estatutos, el cual consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como, contribuir a la integración de los órganos de representación política y participar en la vida política y democrática del país.

Agrega que, lo expuesto es en concordancia con lo establecido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo y fracción II, de la CPEUM; por lo tanto, la sanción que se pretende aplicar, lejos de ser un aliciente para que el PRD no vuelva a incurrir en las faltas administrativas, supondría un detrimento en el patrimonio del mismo y, en consecuencia, el menoscabo de las actividades que se pretende en beneficio de la democracia del país.

6.8.2. Decisión.

Son **infundados** los motivos de queja, toda vez que la parte recurrente parte de una premisa inexacta, al señalar que la

SUP-RAP-332/2022

imposición de la sanción que la autoridad responsable impuso, perjudica de manera significativa las actividades ordinarias; ello, es así, pues el artículo 456, de la LGIPE, establece que las sanciones que imponga el INE, serán en proporción al financiamiento público que reciba el partido político.

Por lo tanto, el hecho de que se perjudique las actividades permanentes por la reducción del financiamiento es debido a la conducta que se configuró, esto es, no acató los diversos ordenamientos y que por ello se le sancionó al realizar el registro extemporáneo de operaciones, tal como lo señala la Ley General referida; sin que el PRD, haya podido revertir la decisión del Consejo General del INE.

Similar criterio se sostuvo en la sentencia dictada en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-392/2022.

En consecuencia, ante lo **infundado** e **inoperante** de los motivos de inconformidad procede **confirmar** el Dictamen Consolidado y la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirman** el Dictamen Consolidado y la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.



En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera; con la ausencia de las magistraturas Felipe de la Mata Pizaña, José Luis Vargas Valdez y Mónica Aralí Soto Fregoso, ponente en el presente asunto, por lo que para efectos de resolución el magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón lo hace suyo; 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. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-332/2022, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto a las señoras Magistradas y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que aun cuando comparto en lo general las consideraciones, me aparto de determinadas consideraciones sustentadas por la mayoría, formulo el presente **voto razonado**.

1. Consideraciones de la mayoría

Para efectos del presente voto me referiré de manera específica a la decisión aprobada por la mayoría, en torno a las temáticas *5. La imposición de multas en lugar de una amonestación pública constituye un criterio novedoso e ilegal* y *6. Desproporcionalidad en la imposición de la sanción por registro extemporáneo*.

En cuanto a la **primera temática mencionada**, la sentencia califica como infundados los agravios y establece que la determinación de la autoridad está debidamente fundada y motivada, aunado a que sus consideraciones no se contrargumentan por el recurrente.

De igual modo, sostiene que se justifica que la responsable hubiera establecido un elemento diferenciador, a partir de la temporalidad del retraso en que incurrió el partido político al momento de registrar la operación y de la espontaneidad en el que finalmente se registra una



operación que se dejó de inscribir en tiempo real en el en el Sistema Integral de Fiscalización, en términos de lo dispuesto en el 38, párrafos 1 y 5, del Reglamento de Fiscalización.

Así, la postura mayoritaria considera que tiene explicación, aplicar un factor que se incrementa según el momento en que se lleva a cabo el registro, dado que no es idéntico el escenario que se presenta cuando el partido político, aun cuando fuera del plazo previsto en el Reglamento para registrar las operaciones en tiempo real, lo lleva a cabo *motu proprio* y sin mediar requerimiento o actuación por parte de la autoridad fiscalizadora, toda vez que en este supuesto el sujeto infractor decide voluntariamente cumplir la norma aunque extemporáneamente, caso contrario en que se realiza derivado del primer o segundo oficio de errores y omisiones.

Por ello, estima que el parámetro utilizado por la autoridad para graduar la sanción mediante determinado porcentaje dependiendo de la etapa en que se registra la operación fuera del tiempo real (antes del oficio de errores y omisiones; con motivo del primer oficio de errores y omisiones y hasta después del segundo oficio de errores y omisiones) se encuentra debidamente fundado y motivado en proporción a la afectación que pudiera tener la actuación de la autoridad fiscalizadora para la verificación oportuna e integral de las operaciones registradas de manera extemporánea.

En igual sentido, razona que para tomar en cuenta como elemento determinante el monto involucrado en operaciones extemporáneas a fin de graduar la sanción correspondiente, la autoridad fundó y motivó adecuadamente su decisión, porque estableció los razonamientos jurídicos y fácticos que justificaran tal forma de imponer la pena económica.

Por cuanto hace a la **segunda temática referida**, la posición mayoritaria consideró que son infundados los agravios que hizo valer

SUP-RAP-332/2022

el apelante respecto al método de individualización de la sanción, particularmente, en lo relativo a que el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral consideró, como elementos cardinales para definir la pena pecuniaria a imponer, la temporalidad y el monto involucrado de las referidas operaciones, fundando y motivando adecuadamente su decisión.

En ese tenor, sostiene que en cada conclusión impugnada, la autoridad formuló argumentos para calificar la falta e imponer la multa, los dos factores determinantes que dirigieron al órgano fiscalizador a fijar la cantidad monetaria de sanción en cada conclusión fueron los siguientes: i) el desfase temporal con el que actuó el instituto político, ii) en relación con el monto de las operaciones registradas extemporáneamente.

Con base en ello, la sentencia estima que los criterios de sanción que el Consejo General impuso en las conclusiones controvertidas fueron el 1% (uno por ciento) del monto involucrado. Precisado lo anterior, califica como infundados los conceptos de agravio, ya que la obligación cuyo incumplimiento se tuvo por acreditado se encuentra en el marco de las finalidades buscadas en la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, además se estima que el actor en sus disensos parte de bases equívocas respecto a los pilares y finalidades que rigen el sistema de fiscalización.

2. Razones del disenso

Respetuosamente formulo el presente voto razonado, en la parte específica del tratamiento de los agravios sobre la imposición de multas en lugar de amonestación como un criterio novedoso e ilegal, así como sobre la desproporcionalidad en la imposición de la sanción por registro extemporáneo. Ello, **en congruencia con lo que sostuve en el voto particular que emití en la sentencia recaída al diverso recurso de apelación SUP-RAP-392/2022.**



En aquel voto particular, sostuve que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no fundamentó y motivó de manera exhaustiva la metodología que empleó para imponer la sanción; esto es, no explicitó las razones de por qué tomó cierta temporalidad, el monto involucrado y un porcentaje específico como parámetros al momento de individualizar la sanción, con base en lo que sintetizo a continuación:

- Se soslaya la parte central del argumento, esto es, que el Instituto Nacional Electoral en ningún momento explicitó por qué tomó cierta temporalidad, el monto involucrado y un porcentaje específicos, como parámetros al momento de individualizar la sanción. Por el contrario, es la propia sentencia aprobada por la mayoría la que va explicando la racionalidad de cada concepto, siendo que esa carga le correspondía a la autoridad responsable.
- La mayoría se basa en el hecho de que la responsable válidamente podía imponer una sanción pecuniaria al estar previsto en el catálogo de sanciones que establece el artículo 456 de la LGIPE, sin considerar que el mismo es de carácter abierto e indeterminado y no se deduce la metodología empleada por el INE.
- Si bien la autoridad administrativa electoral goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción; lo cierto es que, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción. Lo anterior, sobre todo en un contexto en el que la metodología utilizada no se encuentra prevista a nivel normativo o reglamentario.
- Más allá de describir el tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar; forma de comisión (intención o culpa); la trascendencia de las normas trasgredidas; los valores o bienes jurídicos violentados (gravedad de la falta); singularidad o pluralidad de las faltas, y reincidencia –cuestión que no estaba a debate– la responsable debió especificar por qué empleó ciertos parámetros al momento de individualizar la sanción, no al calificar la conducta.
- Aun cuando la responsable describió los elementos para individualizar la sanción previstos en el 458, párrafo 5, de la LGIPE, lo cierto es que, en ninguna parte de la resolución se desprende por qué fijó un determinado porcentaje y por qué

SUP-RAP-332/2022

éste se establecería con base en el monto involucrado, o bien, por qué era razonable distinguir de la extemporaneidad a partir de periodos de corrección y no de otro parámetro.

- Si se iba a adoptar cierta metodología para sancionar una conducta, no era suficiente recurrir a los elementos previstos en los artículos 456 y 458 de la LGIPE; sino que, por el contrario, debieron explicitarse las razones por las cuales, se optó por graduar la sanción en los términos que empleó la autoridad y que no están previstos a nivel legal o reglamentario.
- Tampoco se advierte una razonabilidad evidente en que el porcentaje de sanción inicie con 1% del monto involucrado y no con una amonestación pública de manera que la sanción incremente gradualmente.
- El criterio mayoritario al limitarse a señalar que la metodología empleada estaba debidamente fundada y motivada, porque la responsable valoró los elementos previstos en el artículo 458 de la LGIPE, así como, el hecho de que la amonestación no tuvo un efecto inhibitorio soslayó que dicha metodología debió estar sustentada en los parámetros siguientes:
 - Desarrollo progresivo y gradual de las sanciones impuestas para el caso de registro extemporáneo de operaciones;
 - Valorar las circunstancias de la comisión de las conductas como son su suceso durante la revisión de los informes anuales (circunstancias de modo, identificando si el registro guarda o no relación con alguna operación contable que sí haya sido reportada oportunamente);
 - El monto involucrado como un parámetro válido y objetivo; y
 - Justificar los periodos respecto de los cuales se ponderará la sanción.

Como sucedió en el precedente, en el caso también advierto que la sentencia aprobada no evidencia de qué manera el Consejo General del Instituto Nacional Electoral motivó el uso de los parámetros *i.* el desfase temporal con el que actuó el instituto político, y *ii.* el monto de las operaciones registradas extemporáneamente, pues sólo señala que era válido conforme con su facultad de sancionar y los parámetros que establece el artículo 458 de la LGIPE, los cuales, como señalé, constituyen un catálogo abierto que debe estar precedido, al momento de imponer una sanción, por una correcta motivación de la metodología.



En atención a lo anterior, respetuosamente **me aparto de las consideraciones señaladas** aprobada por la mayoría de las magistradas y los magistrados que integran el Pleno de esta Sala Superior.

No obstante, **acompañó el sentido de la sentencia**, esto es, confirmar la resolución impugnada, porque considero que los motivos de agravio hechos valer por el partido recurrente son inoperantes, en razón de que no combaten de manera eficaz lo considerado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ello, porque el recurrente se limita a señalar que la multa es un criterio novedoso aplicado de forma retroactiva y carente de motivación, pues previamente se imponía amonestaciones públicas (toda vez que la falta no constituye una obstaculización a la facultad fiscalizadora), por lo que debe ser aplicable al ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

Así, aun cuando el apelante refiere una falta de fundamentación y motivación, lo cierto es que lo hace de manera genérica, sin controvertir de forma específica el uso de los parámetros relacionados con el desfase temporal y el monto involucrado, por el contrario, sostiene que la autoridad debió analizar si ese desfase de tiempo y por la naturaleza de la operación, hizo imposible la revisión del gasto o impactó en un retardo mínimo de su revisión.

En atención a lo anterior, respetuosamente emito el presente **voto razonado**, a fin de exponer el criterio que me lleva a acompañar el sentido de la sentencia aprobada, pero a apartarme de diversas consideraciones contenidas en la misma.

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,

SUP-RAP-332/2022

resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.