



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-76/2021

RECURRENTE: PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: HÉCTOR RIVERA ESTRADA Y FRANCISCO JAVIER TEJADA SÁNCHEZ

Ciudad de México, a diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el recurso de apelación identificado al rubro, en el sentido de **confirmar** la resolución impugnada, para los efectos que se establecen en esta sentencia.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	5
Primero. Jurisdicción y competencia.....	5
Segundo. Requisitos de procedibilidad.....	6
Tercero. Precisión del acto impugnado.....	7
Cuarto. Estudio de agravios.....	8
Conclusiones 4_C4_MO, 4_C5_MO y 4_C6_MO.....	8
RESOLUCIÓN.....	30

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas al año dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

GLOSARIO

Acto impugnado/ Resolución	ACUERDO INE/CG1366/2021 SOBRE EL DICTAMEN CONSOLIDADO Y LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LAS CANDIDATURAS A LOS CARGOS DE DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020 2021 EN EL ESTADO DE MORELOS.
Consejo General/ autoridad responsable	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto/ INE	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Recurrente/partido político/PT	Partido del Trabajo.
Reglamento	Reglamento de fiscalización.
Sala Regional	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-76/2021

Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SIF	Sistema Integral de Fiscalización.
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Unidad Técnica, Unidad de Fiscalización o UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente, de las constancias que integran el expediente y de los hechos notorios para esta Sala Regional, se desprende lo siguiente:

I. Plazos para la fiscalización. El tres de febrero, el INE aprobó el acuerdo INE/CG86/2021, por el cual se aprobaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos, correspondientes al periodo de campaña del proceso electoral ordinario y local concurrente 2020 2021.

II. Acto impugnado. En sesión extraordinaria de veintidós de julio, el Consejo General aprobó la resolución identificada con la clave **INE/CG1366/2021**.

III. Notificación. La Resolución del Consejo General, fue notificada al partido político mediante el SIF, el veintisiete de julio.

IV. Recurso de Apelación. Inconforme con lo anterior, el veintiséis de julio, el partido político interpuso un recurso de apelación ante la oficialía de partes común del INE.

V. Informe a la Sala Superior. El treinta y uno de julio, por medio del oficio INE/SG/2810/2021, el Secretario del Consejo

General del INE, remitió a la oficialía de partes de la Sala Superior el recurso de apelación acompañado de diversa documentación promovido por Pedro Vázquez González, quien se ostenta como representante propietario del partido político ante el Consejo General, en contra del acto reclamado.

VI. Remisión a la Sala Regional. Por acuerdo de treinta y uno de julio, el Magistrado Presidente de la Sala Superior consideró que la materia de la impugnación estaba relacionada con la imposición de sanciones como consecuencia de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campañas a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos correspondientes al estado de Morelos, por lo que determinó que la competencia le correspondía a la Sala Regional, por lo que ordenó su remisión.

VII. Presentación ante la Sala Regional. El tres de agosto, fue presentado el recurso de apelación ante la oficialía de partes de esta Sala Regional, y en esa misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-76/2021** y turnarlo la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza.

VIII. Radicación. Por acuerdo de cinco de agosto, el Magistrado Instructor acordó la radicación del recurso en que se actúa, en la Ponencia a su cargo.

IX. Requerimiento. Con fecha ocho de agosto, se requirió al Secretario Ejecutivo del Consejo General diversa información para resolver el presente recurso de apelación.

X. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad se admitió a trámite la demanda, y al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se acordó **cerrar la**



instrucción ordenando formular el proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación presentado por el PT, a fin de controvertir la resolución impugnada por la cual se le impusieron sanciones con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas de diputaciones locales y ayuntamientos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Morelos; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidades federativas sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con la normativa siguiente:

Constitución Federal: artículos 41, párrafo tercero, Base VI, primer párrafo, 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 164, 165, 166, fracción III, inciso a), 173, párrafo 1 y 176, párrafo 1, fracción I.

Ley de Medios: artículos 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a).

Ley de Partidos: artículo 82 párrafo 1.

Acuerdo General 1/2017, emitido por la Sala Superior, que

ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las Salas Regionales, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en materia de fiscalización, relacionados con informes presentados por los partidos políticos en el ámbito estatal.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, 40, párrafo 1, inciso b), 41 y 42, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a) Forma. El escrito fue presentado ante la oficialía de partes del INE para que por su conducto fuera remitido a Sala Superior, haciendo constar la denominación del partido político recurrente y la firma autógrafa de su representante, quien señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, así como personas autorizadas para tales efectos; asimismo, identificó el acto impugnado, expuso los hechos y agravios correspondientes y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

b) Oportunidad. El medio de impugnación fue interpuesto dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley de Medios.

Lo anterior, ya que la resolución impugnada fue emitida en sesión del Consejo General de **veintidós de julio**, mientras que fue notificada el veintisiete del mismo mes, presentándola ante la autoridad responsable el día veintiséis.

En ese sentido, esta Sala Regional concluye que el recurso de apelación es oportuno.

c) Legitimación. El recurrente está legitimado para interponer el medio de defensa, de conformidad con lo previsto en los



artículos 13, párrafo primero, inciso a) y 45 párrafo 1 inciso a), fracción I, de la Ley de Medios, por tratarse de un partido político nacional, que controvierte una resolución mediante la cual se determinó sancionarlo.

d) Personería. Por cuanto a la personería de quien comparece en representación del recurrente, debe tenerse por satisfecho este requisito, en atención a que se trata del representante propietario acreditado ante el Consejo General, lo que reconoce la responsable en su informe circunstanciado.

e) Interés jurídico. El requisito está satisfecho, dado que el partido político interpone el presente medio de impugnación a fin de controvertir el dictamen consolidado por el cual, se le sancionó con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes y gastos de campaña de las candidaturas de diputaciones locales y presidencias municipales correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021 en el estado de Morelos.

f) Definitividad. En el caso se estima colmado el requisito, pues en la Ley de Medios no se prevé algún medio de defensa para combatir las determinaciones del Consejo General -como la que es objeto de esta controversia- que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

TERCERO. Precisión del acto impugnado. El partido político señala como acto impugnado el acuerdo INE/CG1366/2021 sobre el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020 2021 en Morelos.

No obstante, en atención al criterio reiterado de la Sala Superior de que quien juzga debe leer detenida y cuidadosamente las demandas en las que se pretendan hacer valer medios de impugnación en materia electoral, para que de una comprensión conjunta del escrito se adviertan las pretensiones que solicitan quienes las promueven, en aras de una adecuada administración de justicia², es que la materia de impugnación en el presente recurso se concentrará en la Resolución del Consejo General y en el dictamen consolidado, analizados como un solo acto, pues la referida resolución se basa en la información contenida en el dictamen y lo aprueba, por lo que este forma parte integral del primero.

CUARTO. Estudio de agravios. Previo al análisis de fondo, es preciso señalar que, en cada caso los agravios concretos planteados por el recurrente en la demanda se dirigen a controvertir **la calificación de la falta** y **la imposición de la sanción**, al tenor siguiente:

Conclusiones 4_C4_MO, 4_C5_MO y 4_C6_MO.

I. Síntesis de las conclusiones impugnadas.

Al analizar en la resolución impugnada las conclusiones sancionatorias descritas en el dictamen consolidado relacionadas con el PT, la autoridad responsable determinó que en las siguientes se vulnera el artículo 143 Bis del Reglamento:

No	Conclusión
4_C4_MO	<i>El sujeto obligado informó de manera extemporánea 262 eventos de la agenda de actos públicos, de manera previa a su celebración</i>

² Véase Jurisprudencia 4/99 de rubro, MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, publicada en *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 200, página 17.



4_C5_MO	<i>El sujeto obligado informó de manera extemporánea 1251 eventos de la agenda de actos públicos, de manera posterior a su celebración</i>
4_C6_MO	<i>El sujeto obligado informó de manera extemporánea 106 eventos de la agenda de actos públicos, el mismo día de su celebración</i>

Así, del análisis realizado por el Consejo General respecto a las infracciones cometidas por el recurrente, se determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que de conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos, se creó un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos y sus candidaturas, el cual atiende a la necesidad del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea- de resolver de manera expedita, el cual debe ser de aplicación estricta.
- Por lo anterior, en la Ley de Partidos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que se sujetarán a las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, precandidatos, precandidatas y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.
- Por ello, en el Libro Tercero, “Rendición de Cuentas”, Título V “Informes”, con relación al Libro Segundo “DE LA CONTABILIDAD” del Reglamento de Fiscalización, establece que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad electoral, entre otros, los informes de campaña.
- La irregularidad atribuida surgió en el marco de la revisión de los Informes de Campaña de ingresos y gastos de los

Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Morelos.

- En el apartado de la trascendencia de las normas transgredidas, señaló que con la actualización de las faltas sustantivas se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la afectación a los valores protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.
- De igual forma, manifestó que, al actualizarse una falta sustancial al registrar en el módulo de eventos del SIF de forma extemporánea, se vulneran los principios de legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, por lo que el registro extemporáneo de los eventos impide garantizar el manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes e impide su fiscalización absoluta, si se llevan a cabo actos que no son reportados en tiempo y forma, pues ocasiona que la autoridad fiscalizadora no pueda acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización más eficaz.
- Asimismo, identificó que uno de los principales deberes que se perseguía con la fiscalización, era la rendición de cuentas de manera transparente y dentro de los plazos previstos, de ahí que, el incumplimiento a esa obligación se traducía en una lesión al modelo de fiscalización, por lo que no se podían catalogar las conductas desplegadas como faltas de índole formal, ya que con ellas se impedía que la fiscalización se realizara, generando un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Precisó que la norma prevista en el artículo 143 bis del Reglamento establecía claramente que se debía informar la agenda de actividades respecto de todos los actos que



llevaban a cabo; por lo que, concluyó que quedaba acreditado que el partido político se ubicó dentro de las hipótesis normativas previstas en el artículo 143 bis del Reglamento, normas que consideró de trascendencia para la tutela de los principios de legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.

- Concluyó que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales y los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad responsable y el plazo de revisión del informe de campaña correspondiente.

II. Síntesis de agravios.

El partido político esencialmente señala que la resolución impugnada vulnera los principios de legalidad y de reserva de ley, en atención a que la norma en la que se fundamenta la autoridad responsable carece de sanción, por lo que no se cumple con los parámetros de tipicidad y taxatividad.

Esto es, la autoridad responsable se fundamenta en el artículo 143 bis del reglamento, el cual solamente contiene obligaciones, sin que determine sanciones; es decir, se trata de una norma no punitiva sobre sanciones que deben imponerse sobre la presentación a destiempo de los eventos clasificados en dicho artículo.

Por otra parte, también señala como motivo de inconformidad, que no existe un catálogo de sanciones en materia de fiscalización en donde se contenga un tabulador o elemento objetivo del que se pueda advertir por qué corresponde la imposición de multas en determinado número de Unidades de Medida y Actualización (UMA).

El recurrente también manifiesta que no existen parámetros para definir que la sanción por el registro extemporáneo de un evento corresponda a una Unidad de Medida y Actualización (UMA) si se lleva a cabo dentro de los primeros siete días; y de cinco unidades, cuando es registrado el mismo día, al igual que si es registrado de manera posterior; de ahí que, la imposición de sanciones bajo esos criterios resulta subjetiva, caprichosa y sin sustento en una norma que contenga definiciones entre máximos y mínimos.

III. Caso concreto.

Los agravios son **infundados**³.

Principio de legalidad, tipicidad y taxatividad

En principio debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 41, base VI y 99 párrafo cuarto de la Constitución Federal, es posible derivar los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley en materia electoral; en los cuales se obliga a las autoridades electorales actuar con apego estricto a las disposiciones legales y ajustar sus actos y resoluciones a las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación; ello, con la finalidad de evitar prácticas subjetivas, caprichosas o realizadas al margen de la norma.

Ahora bien, respecto del principio de taxatividad o exigencia de un contenido concreto de supuestos en los cuales resulta posible imponer sanciones, deriva del principio de legalidad, en atención a que, la descripción de conductas sancionables pueda ser conocido por la o el destinatario de la norma, lo que no presupone que se defina cada palabra empleada en el

³ En similares términos la Sala Superior resolvió el SUP-RAP-201/2021.



enunciado normativo, toda vez que, el aspecto esencial reside en que a quien va dirigido tenga conocimiento de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas en el orden jurídico.

Ha sido criterio reiterado⁴, el considerar que este principio tiene la función de garantizar a las personas certeza jurídica sobre la existencia de conductas punibles, esto es, se busca asegurar cierto grado de previsibilidad sobre acciones u omisiones que son consideradas irregulares y, en consecuencia, merecedoras de una sanción.

Así, se ha sostenido que los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral forman parte del *ius puniendi* -derecho sancionador- del estado⁵ y, por tanto, las sanciones que deriven de esos procedimientos deben observar los derechos y las garantías propias del derecho penal, concretamente, los principios de reserva de ley y de legalidad, en su vertiente de tipicidad o de taxatividad.

Dicho lo cual, la taxatividad -o tipicidad- tiene la función de garantizar a las personas certeza jurídica sobre la existencia de conductas punibles, esto es, se busca asegurar cierto grado de previsibilidad sobre acciones u omisiones que son consideradas irregulares y, en consecuencia, merecedoras de una sanción⁶.

⁴ Criterio adoptado por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP-96/2018, SUP-RAP-72/2019 y SUP-RAP-82/2020, entre otros.

⁵ Tesis XLV/2002, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, publicado en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122.

⁶ Ferreres Comella, Víctor. 2002. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia: (una perspectiva constitucional)*, Cívitas, Madrid, página 43

Por su parte, el principio de legalidad atiende a que todos los actos y resoluciones deben sujetarse a lo establecido en la constitución y leyes aplicables; de este modo, consiste esencialmente, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables, por lo que se busca garantizar la seguridad jurídica de las personas, al permitirles prever las consecuencias de sus actos y evitar la arbitrariedad, la subjetividad y la imposición de sanciones por capricho.

Resulta importante señalar que para acreditar que se ha incumplido una obligación o se ha vulnerado una prohibición, resulta indispensable describir cuál es la conducta u omisión que actualiza el denominado tipo, citando las normas y exponiendo las consideraciones en las que se sustente la conclusión, debiendo existir adecuación y correlación entre éstas y los preceptos legales aplicables, a fin de demostrar que se actualiza el supuesto previsto en la norma.

En lo particular, se ha considerado⁷ que el principio de *tipicidad*, en materia penal se expresa con el aforismo “*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*” (no hay crimen sin ley, no hay pena ley), y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas en la ley y aplicar las sanciones previstas en la norma, sin que se permitan penas por analogía o por mayoría de razón, respecto de supuestos que no correspondan a la descripción contenida en la norma legal.

Así las cosas, dicho principio en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el

⁷ Criterios de la Sala Superior sustentados en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-133/2021 y SUP-RAP-231/2021



derecho penal⁸, debido a la cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del Derecho Público⁹.

En ese sentido, la Suprema Corte¹⁰ ha sostenido que dicho principio admite ser modulado cuando se traslada al ámbito administrativo; tesis que coincide con la postura doctrinal que defiende la posibilidad de establecer parámetros diferenciados entre la materia penal y la administrativa sancionadora, en cuanto a la tipicidad a fin de que los aplicadores de sanciones administrativas libren obstáculos por regulaciones estrictas y puedan moldear la solución del caso en función de las variables relevantes del sistema, siempre respetando el principio de legalidad.

Dichos parámetros diferenciadores encuentran justificación en que, si bien coinciden en proteger que la ciudadanía observe un modo de comportamiento, cada una posee problemas y finalidades distintas: que el tipo de problema determina el tipo de normas/sanciones, y a su vez, el tipo de normas/sanciones determina el tipo de garantías.

Derivado de lo señalado, se justifica un modelo de configuración gradual de las garantías, porque “ni en todo sistema jurídico debe haber las mismas garantías, ni en todo el

⁸ Criterio de la Sala Superior sustentado en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-728/2017 y SUP-RAP-352/2018

⁹ Criterio de la Sala Superior sustentado en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-210/2017

¹⁰ Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572. Así como, jurisprudencia 7/2005, de rubro **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

sistema del Derecho sancionatorio tiene por qué haber las mismas garantías” pues las consecuencias jurídicas de cada una de las materias son distintas.

La tesis en comento permite que quienes operan la norma cuenten con un margen de actuación para determinar la imposición de una infracción y sanción concreta. Es decir, la autoridad tiene la posibilidad de analizar las disposiciones normativas -legales o reglamentarias- y de este modo estar en posibilidad de identificar la conducta infractora; siempre y cuando en el ejercicio interpretativo, no se creen infracciones aprovechándose de las imprecisiones de la normatividad.

En ese sentido, el sistema jurídico debe prever con certeza las conductas que sean consideradas como sancionables; y, el catálogo de sanciones que se pueden imponer por la comisión de esa conducta, sin desconocer que se pueden actualizar infracciones por el incumplimiento del contenido obligatorio de una norma si tiene relación con aquella que prevé el catálogo de sanciones expresas.

De esa forma, la tipificación de una conducta no significa exclusivamente que una norma establezca de manera expresa que una conducta es sancionable, sino que la autoridad puede identificar de manera indirecta, por interpretación de una norma, la conducta infractora relacionada con la que contiene la consecuencia jurídica —en este caso una sanción, la cual sí está determinada de manera precisa—.

Esto es, el hecho de que sea una la disposición que establece las obligaciones o prohibiciones y otra la que prevé que su incumplimiento constituye una infracción, no implica una falta al principio de legalidad, porque este último lo que impone es la necesidad de que, con anterioridad a los hechos, la ley configure fácticamente la infracción y su sanción, con independencia de que ello se realice mediante la concurrencia



de normas, pues lo relevante es que la ciudadanía esté en aptitud de conocer con anticipación las conductas y omisiones que le son prohibidas, cuyo incumplimiento le resultará sancionable.

En el caso del derecho administrativo sancionador electoral, debe precisarse que la especificación de la conducta considerada como infracción, no se encuentra en una disposición general y unitaria, toda vez que el catálogo de bienes jurídicos o valores susceptibles de ser protegidos es variado, al igual que la necesidad de preservarlos de diversas conductas que pueden lesionarlos.

De ahí que, para la tipificación de una infracción administrativa-electoral, se considera la relevancia de los bienes jurídicos que la conducta lesiona o que ponga en peligro, de tal manera que, si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante o no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan o es intrascendente la puesta en riesgo del bien jurídico, no se debe sancionar.

Lo anterior resulta lógico en la medida en que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo la protección de bienes jurídicos esenciales para la convivencia humana.

Resulta entonces que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que el penal, debido a la cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho que intervienen, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del derecho público.

Por ello, el principio de tipicidad electoral no se regula conforme al esquema tradicional y se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos:

1. Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho en materia electoral.
2. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.
3. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

Los elementos referidos, en conjunto, contienen el denominado “*tipo*” en materia sancionadora electoral, respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones), se actualice el denominado *tipo*.

También deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción, y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los sujetos infractores¹¹.

¹¹ Resulta aplicable la jurisprudencia 7/2005, de rubro **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, compilación oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278 y/o en dirección electrónica



Así las cosas, en el Dictamen consolidado y en la Resolución del Consejo General, se concluyó que el recurrente incumplió con la obligación prevista en el artículo 143 Bis del Reglamento, consistente en llevar a cabo diversos registros de manera oportuna y con la antelación debida de los *eventos de la agenda de actos públicos*.

El mencionado artículo señala:

Artículo 143 Bis. Control de agenda de eventos políticos

1. Los sujetos obligados deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.
2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación en el Sistema de Contabilidad en Línea, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.

En efecto, como se señaló, del análisis realizado por el Consejo General respecto a las infracciones cometidas por el recurrente, se dijo, entre otros aspectos, que de conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos, se creó un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos y sus candidaturas, el cual

atiende a la necesidad del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea- de resolver de manera expedita, el cual debe ser de aplicación estricta.

Por lo anterior, en la Ley de Partidos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que se sujetarán a las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, precandidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.

Por ello, en el Libro Tercero, "Rendición de Cuentas", Título V "Informes", con relación al Libro Segundo "DE LA CONTABILIDAD" del Reglamento de Fiscalización, establece que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad electoral, entre otros, los informes de precampaña y campaña.

Respecto a lo cual, el modelo de fiscalización define que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y gastos, sin importar si el origen es público o privado; y, respecto a las campañas, se advierte una obligación específica para que lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada una de las personas que hubieran postulado, resulten o no ganadoras en la contienda.

Derivado de lo anterior, se debe señalar que al advertirse el cumplimiento de una obligación por parte de los partidos políticos, resulta consecuente que la autoridad responsable, frente a irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña, al calificar las faltas cometidas, individualice las sanciones que correspondan, aun si la conducta no fue cometida por el instituto político, ya que existe una obligación solidaria de este respecto de la conductas imputables al candidato o candidata.



Así, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, párrafo 1, inciso v) ¹² y 79, párrafo 1, inciso b) ¹³ de la Ley General de Partidos, la obligación de rendir los informes señalados recae en los partidos políticos; y el incumplimiento, en términos del artículo 443, párrafo 1, incisos l) y m) ¹⁴ de la Ley Electoral, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 223, párrafo 7, incisos c) y f), del Reglamento establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el SIF; en correlación, del artículo 143 Bis, se advierte que, como parte de esa información que debe ser registrada, se encuentra la relativa a la “Agenda de eventos”.

En dicho artículo se señala que los partidos políticos deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos siete días a la fecha en que se lleven a cabo los

¹² **Artículo 25.**

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

v) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley...

[...]

¹³ **Artículo 79.**

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

[...]

b) Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y

III. 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.

¹⁴ **Artículo 443.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

[...]

l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto, y

[...]

eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.

En los casos de cancelación de un evento político, deberán reportarlo en el mismo Sistema de Contabilidad en Línea, a más tardar cuarenta y ocho horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.

Lo anterior, con la finalidad de que la autoridad electoral fiscalizadora tenga conocimiento, de forma oportuna, de la celebración de tales actos públicos y, en su caso, pueda asistir a dar fe de su realización, verificando que se lleven a cabo dentro de los cauces legales y, fundamentalmente, que los ingresos y gastos erogados hayan sido reportados, para preservar los principios de la fiscalización, como la transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, de manera contraria a lo que señala el recurrente, el artículo 143 Bis del Reglamento, prevé una obligación cuyo incumplimiento constituye la actualización de una infracción, en términos de lo previsto en los artículos 25, párrafo 1, inciso v) y 79, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos.

Como se ha señalado, el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento; teniendo por objeto verificar la veracidad de lo reportado, así como el cumplimiento de las obligaciones que impone la normativa de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones; por lo que la incorporación oportuna de esa información en el sistema de contabilidad en línea constituye una obligación del partido político.

En el caso, la autoridad responsable consideró el incumplimiento a tal obligación y, en consecuencia, actualizó la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-76/2021

infracción; y como se señala en el acto impugnado, en la parte atinente al PT, se presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización y no únicamente su puesta en peligro.

Ello, por actualizarse un cúmulo de faltas sustanciales por registrar eventos extemporáneamente de manera previa, posterior y el mismo día de su celebración, lo que vulneró la legalidad y la transparencia en la rendición de cuentas al impedirse garantizar la claridad en el monto, destino y aplicación de los recursos.

En el mismo acto impugnado, en la parte relativa al recurrente, la autoridad responsable, señaló que el registro extemporáneo de los eventos del sujeto obligado **impidió garantizar de forma idónea el manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes respectivos**, e inclusive se impide su fiscalización absoluta, si los sujetos obligados llevan a cabo actos que no son reportados en tiempo y forma, toda vez que **ocasiona que esa autoridad fiscalizadora no pueda acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización más eficaz**¹⁵.

De igual forma, determinó que uno de los principales deberes que tienen los sujetos obligados, que se persigue con la fiscalización, es la rendición de cuentas de manera transparente, y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, el incumplimiento a esa obligación se traducía en una lesión al modelo de fiscalización.

Por lo dicho, no asiste razón al partido político ya que, contrariamente a lo que aduce, no se actualiza vulneración al

¹⁵ Similar criterio se sostuvo en el recurso de apelación SUP-RAP-59/2021.

principio de legalidad ni se vulnera el principio de tipicidad o taxatividad.

Lo anterior, porque, como ha quedado evidenciado:

- A. Existen las normas que prevén obligaciones a cargo de los sujetos de derecho en materia electoral.** (Artículos 143 Bis del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; 25, párrafo 1, inciso v) y 79, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos)

- B. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.** (Artículo 443, párrafo 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)

- C. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.** (Artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)

De esta forma, se reitera, que el hecho de que sea una la disposición que establece obligaciones o prohibiciones y otra que prevé que su incumplimiento constituye una infracción, no implica una falta al principio de legalidad, toda vez que lo que se impone es la necesidad de que con anterioridad a los hechos la ley configure fácticamente la infracción y su sanción, con independencia de que se realice mediante la concurrencia de normas, pues lo relevante es que el ciudadano esté en aptitud



de conocer con anticipación las conductas y omisiones que le son prohibidas y cuyo incumplimiento le resultará sancionable.

Parámetros de Unidad de Medida y Actualización (UMA)

Con referencia a los agravios en los cuales el recurrente manifiesta aspectos en torno a que no existen parámetros para definir el monto de la sanción conforme a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y que no existe un catálogo del que se pueda advertir por qué corresponde la imposición de multas en determinado número, también resultan **infundados**.

En efecto, de conformidad con el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral, se establece el catálogo de las posibles sanciones que se pueden imponer a los partidos políticos:

- Amonestación pública;
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.
- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- Interrupción de transmisión de la propaganda política o electoral dentro del tiempo que le sea asignado por el INE.
- Cancelación de registro como partido político.

No es óbice a lo anterior que la mencionada Ley Electoral hace referencia a “*días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal*”, toda vez que se debe tener en consideración que el veintisiete de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional mediante el que se adicionaron los siguientes párrafos al artículo 26 de la Constitución federal:

[...]

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

[...]

Dicho lo cual, resulta intrascendente que la Ley Electoral disponga que las multas se calcularán en días de salario mínimo general vigente, pues lo cierto es que, conforme a la reforma constitucional se debe entender que las multas serán impuestas en Unidades de Medida y Actualización; por lo que la imposición de sanciones en dichas unidades se encuentra previsto y tiene fundamento jurídico tanto en la Constitución federal.

Por otra parte, se destaca que la calificación de la falta, por la autoridad responsable, se integró tomando en consideración:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
- c) La comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-76/2021

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

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

Una vez analizados dichos elementos, se procedió a imponer en cada caso, la sanción que consideró adecuada a las infracciones cometidas, tomando en consideración las agravantes y atenuantes, a fin de que la sanción resultara proporcional a las faltas cometidas.

Así las cosas, la autoridad responsable valoró la capacidad económica del infractor, teniendo en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor y los saldos pendientes de pago; así como la posibilidad de hacerse de financiamiento privado.

Como consecuencia de lo anterior, determinó imponer diversas multas en equivalentes a Unidades de Medida y Actualización, por cada una de las conclusiones motivo de impugnación.

Por ende, se considera que la imposición de sanciones que llevó a cabo la autoridad responsable resulta apegada a derecho, aunado a que el recurrente omite controvertirlas frontalmente con argumentos que tengan como finalidad desvirtuarlas.

Por otra parte, tampoco resulta eficaz el argumento relativo a que existe una contradicción de criterios para la imposición de sanciones, por lo que se debe hacer una interpretación favorable al recurrente y en su caso imponer multas de una (1)

Unidad de Medida y Actualización (UMA) por cada evento no registrado, toda vez que no existe fundamentación ni motivación en la resolución impugnada.

Ello, señala el Partido, ya que no existe uniformidad ni objetividad normativa que determine que la sanción por el registro extemporáneo de eventos corresponda a una Unidad de Medida y Actualización (UMA) si se lleva a cabo de manera extemporánea previo a su celebración; pero cuando es registrado el mismo día se sanciona con cinco Unidades, al igual que si es registrado de manera posterior.

Lo infundado de dichos agravios, radica en que, como ha quedado señalado, la omisión de registrar los eventos políticos en la agenda correspondiente vulnera directa y materialmente los principios de legalidad y transparencia en la rendición de cuentas al impedirse garantizar la claridad en el monto, destino y aplicación de los recursos.

Esto es, con las señaladas omisiones, se impidió garantizar el manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes e inclusive su fiscalización absoluta, lo que ocasionó que la autoridad responsable no pudiera acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercían los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización eficaz; por tanto, esas conductas se deben considerar como faltas de carácter sustancial.

En ese sentido, el parámetro lo constituye la oportunidad con la que la autoridad electoral fiscalizadora tenga conocimiento de la celebración de tales actos públicos y, en su caso, pueda asistir a dar fe de la realización de los mismos, verificando que se lleven a cabo dentro de los cauces legales y,



fundamentalmente, que los ingresos y gastos erogados en dichos eventos hayan sido reportados.

Por lo tanto, si el registro resulta extemporáneo, pero dentro de los siete días previos, es posible que la autoridad fiscalizadora pueda ejercer su función y acudir a verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización más eficaz.

Sin embargo, si se llevan a cabo actos de campaña que no son reportados previamente o son reportados el mismo día o posteriormente, se impide a la autoridad verificar, de forma directa y oportuna, el manejo y destino de los recursos.

Por ende, si el reporte se origina dentro de los siete días previos, es conforme a derecho que la autoridad imponga una sanción equivalente a una (1) Unidad de Medida y Actualización, mientras que, si el aviso se da el mismo día del evento o posteriormente a su realización, resulta proporcional la imposición de una multa equivalente a cinco (5) Unidades de Medida y Actualización, al derivar dichas sanciones de la norma.

Se reitera que cualquier dilación en la presentación de documentación e información, relacionada con los ingresos y gastos derivados de sus campañas, y sobre todo la ausencia de esta, vulnera el modelo de fiscalización, porque ello, en los hechos, se traduce en un obstáculo en la rendición de cuentas, lo que trae como consecuencia impedir que se garantice, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

De ahí lo **infundado** de los agravios.

En consecuencia, al resultar **infundados** los agravios, lo procedente es confirmar, en las conclusiones que son materia de impugnación, la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en las conclusiones que son materia de impugnación, la resolución impugnada.

Notifíquese personalmente a la parte actora; por **correo electrónico** a la autoridad responsable; y **por estrados** a las demás personas interesadas. Asimismo, infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.