



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SG-RAP-99/2021

RECURRENTE: PARTIDO DEL
TRABAJO

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: JORGE
SÁNCHEZ MORALES

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** LUIS RAÚL LÓPEZ
GARCÍA

Guadalajara, Jalisco, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por Pedro Vázquez González, en representación del Partido del Trabajo (PT), a fin de impugnar el dictamen consolidado INE/CG1323/2021 y la resolución INE/CG1325/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), que sancionó al ahora partido recurrente, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las y los candidatos a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Baja California Sur, en específico, a las candidaturas postuladas por la coalición del señalado instituto político y Morena.

RESULTANDO

I. Resolución impugnada. En sesión iniciada el veintidós de julio de dos mil veintiuno y concluida el inmediato veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó la resolución INE/CG1325/2021 relativa al dictamen consolidado INE/CG1323/2021 derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña relacionados con los cargos a la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Baja California Sur.

II. Recurso de apelación. El veintiséis de julio siguiente, el PT, a través de su representante, interpuso el citado medio de impugnación ante el citado Consejo General, a fin de impugnar los actos mencionados.

III. Sustanciación ante Sala Superior

a) Registro y turno. Una vez recibidas las constancias atinentes en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se integró el expediente SUP-RAP-260/2021 y se ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para su sustanciación.

b) Acuerdo de escisión y remisión. Por acuerdo de la Sala Superior de trece de agosto, dictada en los expedientes SUP-RAP-260/2021 y acumulado, se determinó que debía escindirse la demanda del recurso de apelación en estudio y remitirse a esta Sala Regional Guadalajara, a

¹ En adelante INE.

efecto de conocer y resolver las conclusiones 12.1_C17_BS y 12.1_C30_BS, por estar relacionadas a las campañas de diputaciones locales y ayuntamientos del Estado de Baja California Sur.

IV. Sustanciación en Sala Regional

a) Registro y turno. El diecisiete de agosto, se recibieron en este órgano jurisdiccional las constancias remitidas por la Sala Superior y por acuerdo de la propia fecha, el Magistrado Presidente Jorge Sánchez Morales acordó registrar el medio de impugnación con la clave SG-RAP-99/2021 y turnarlo a la Ponencia a su cargo para su sustanciación.

b) Radicación. Mediante proveído de dieciocho de agosto siguiente, el Magistrado Instructor determinó radicar el recurso de apelación en la ponencia a su cargo.

c) Requerimiento. Por acuerdo de veintitrés de agosto, se requirió diversa información que se estimó necesaria.

d) Admisión y cierre. En su oportunidad, se tuvo por cumplido el requerimiento formulado, se admitió a trámite el recurso, se ordenó el cierre de la instrucción y formular el proyecto de resolución respectivo.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción

Plurinominal, es competente para conocer del presente recurso de apelación².

Lo anterior, por tratarse de un medio de impugnación presentado por un partido político a fin de impugnar la resolución que le impuso diversas sanciones económicas; acto que tiene que ver con la fiscalización de ingresos y gastos de campaña a los cargos de munícipes y diputados locales en el Estado de Baja California Sur; entidad federativa donde este órgano jurisdiccional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia del presente juicio, previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 18, párrafo 2, inciso a), 40, 42, 44 y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), como a continuación se detalla.

a) Forma. El recurso de apelación se interpuso ante la autoridad responsable y a su vez, en el escrito consta el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de

² De conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el acuerdo plenario de escisión y remisión de once de agosto de dos mil veintiuno, en el expediente SUP-RAP-99/2021; lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafos primero y quinto, así como 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166 fracción III, incisos a) y g), 173 y 176 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b), 42 y 44, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además de los artículos primero y segundo del acuerdo INE/CG329/2017 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa cabecera de éstas, publicado en el Diario Oficial de la Federación cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

quien ostenta su representación, expone los hechos y agravios que estimó pertinentes y finalmente, se hace el ofrecimiento de pruebas.

b) Oportunidad. El escrito inicial se interpuso dentro del plazo de cuatro días a que se refiere la Ley de Medios, pues la resolución impugnada se aprobó en sesión iniciada el veintidós de julio pasado y el recurso fue recibido por la autoridad responsable el veintiséis siguiente, por tanto, resulta evidente que se interpuso en tiempo.

c) Legitimación y personería. El medio de impugnación es promovido por parte legítima al haber sido incoado por un partido político nacional como lo es el PT. Asimismo, la personería de quien promueve en su nombre se encuentra acreditada en autos, al estar su carácter reconocido en diversos documentos remitidos por la autoridad responsable sin que exista manifestación expresa de lo contrario.

d) Interés jurídico. El promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de apelación, pues mediante el acto combatido se afectó la esfera jurídica del PT, al ser sancionado por el Consejo General del INE por las irregularidades de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña a los cargos de ayuntamientos y diputaciones locales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el Estado de Baja California Sur.

e) Definitividad y firmeza. Por lo que concierne al requisito de definitividad y firmeza, se tiene por satisfecho, ya que en la legislación electoral federal no se contempla la procedencia de algún diverso medio de defensa que se pueda hacer valer en contra de los actos impugnados, para conseguir modificarlos o revocarlos.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que se resuelve, y que, en la especie, no se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en la ley adjetiva federal de la materia, lo conducente es estudiar los conceptos de agravio expresados en el recurso de apelación.

TERCERO. Estudio de fondo. El estudio de los agravios será conforme al orden de prelación del recurso del promovente, agrupándolos en atención a su relación, sin que lo anterior pueda ocasionar un menoscabo a los derechos del apelante, toda vez que lo importante es que todos sean analizados. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de la Sala Superior, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.³

El apelante, en síntesis, señala que le causan agravio los actos impugnados, por las razones siguientes:

³ Compilación 1997-2013. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 125 y 181.

Señala que, el artículo 22 de la Constitución Federal proscribe la imposición de multas excesivas y desproporcionadas, en concordancia con el artículo 1º de ese ordenamiento, además que se han emitido criterios jurisprudenciales y tesis que respaldan dicha proscripción.

En ese sentido, omite valorar debidamente y tener como circunstancias atenuantes que en el caso hay ausencia de dolo o reincidencia, pues impuso como sanción el 100% del monto involucrado, con lo que vulneró el citado artículo 22 de la Constitución Federal y el numeral 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ello aunado, a que omite incorporar los elementos lógico-jurídicos por los cuales a su juicio la sanción resultaba idónea y no una distinta, pues al establecerse sanciones máxima y mínima, debiendo proceder esta última.

Por ello, considera que existe ausencia de exhaustividad, certeza y seguridad jurídica, al imponer las sanciones controvertidas, al tener las autoridades la obligación de indagar y verificar la certeza de los hechos, para lo cual podrán requerir la información que le sea útil, de modo tal que pudiese llegar a la conclusión de que los hechos y las pruebas no reúnen los elementos mínimos anotados, a fin de realizar una adecuada defensa.

Por otra parte, indica en relación con las circunstancias de modo, tiempo y lugar que la responsable no fundo ni motivo su actuar, ya que fue omisa en precisar en qué

momento del periodo fue desplegada la conducta, es decir, la fecha y lugar donde aparentemente se cometió la infracción, al no estar exenta de precisar toda circunstancia y elementos en que basa su razonamiento.

- **Respuesta.**

A juicio de esta Sala Regional resultan **infundados** los agravios hechos valer por el PT y deberán **confirmarse** el dictamen y resolución impugnados, por las razones siguientes:

De la lectura de la resolución combatida se advierte que el Consejo General del INE, en la individualización de las conclusiones 12.1_C17_BS y 12.1_C30_BS estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como de gravedad ordinaria, debido a que la conducta infractora acreditada se tradujo en una vulneración a los bienes jurídicos tutelados de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- Que respecto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar se señaló lo siguiente:

Modo: El sujeto obligado con su actuar dio lugar a las conclusiones sancionatorias 12.1_C17_BS y 12.1_C30_BS, mismas que vulneraron los artículos 96, numeral 1 y 143 bis, del Reglamento de Fiscalización, a saber:

Conducta infractora

12.1_C17_BS La persona obligada registró ingresos por concepto de aportación en especie por vehículo en comodato, no obstante, omitió presentar la documentación que compruebe el origen del recurso, por un importe de \$5,741.46.

Conducta infractora

12.1_C30_BS La persona obligada informó de manera extemporánea 42 eventos de la agenda de actos políticos, el mismo día de su celebración.

Tiempo: La irregularidad atribuida al ente político, 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 Baja California Sur.

Lugar: La irregularidad se cometió en el Estado de Baja California Sur.

- Que, con la actualización de las faltas de carácter sustantivo, se acreditó la vulneración diversos principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad y el plazo de

revisión del informe de campaña correspondiente al proceso electoral correspondiente.

- Que el sujeto obligado no era reincidente.
- Que el monto involucrado en las conclusiones sancionatorias asciende al 4.85% del monto involucrado, por las cantidades de \$278.46 y \$896.20, respectivamente.
- Que hay singularidad en la conducta, en cada caso, cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez calificadas las faltas, analizadas las circunstancias en que fueron cometidas, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se estableció una sanción al sujeto obligado de índole económica, prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), consistente en una reducción del 25% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes.

Ahora bien, respecto, el artículo 22 de la Constitución Federal, en lo relativo a las penas indica que, para imponer una pena debe existir proporcionalidad entre el delito que se sancione y el bien jurídico afectado.

Si bien dicho precepto se refiere a delitos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la prohibición de imponer multas excesivas no puede

restringirse al ámbito penal, sino que debe hacerse una interpretación extensiva para deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos,⁴ como es el caso.

En relación con su concepto, el mismo órgano jurisdiccional ha establecido que se está ante una multa excesiva:⁵

- Cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito;
- Cuando se propasa, es decir, que va más adelante de lo lícito y lo razonable; y

Por tal razón, la autoridad sancionadora debe atender a la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor, y la reincidencia, en su caso, en la comisión de la infracción.

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición

⁴ Tesis P./J. 7/95. "**MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL**". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo II, Julio de 1995, p. 18.

⁵ Tesis P./J. 9/95. "**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo II, Julio de 1995, p. 5.

de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22 ya citado, que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

Para dar vigencia a lo anterior, se reconoce implícitamente una facultad a la autoridad sancionadora para adecuar la sanción a cada caso, previa consideración de los aspectos que fueron señalados.

Dicha facultad no implica un ejercicio arbitrario o caprichoso, al existir parámetros fijados por el legislador ordinario, en los que acota el margen de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares no solo del ilícito en cuestión, sino también del purgador de la pena, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 Constitucional.

El artículo 456 de la LGIPE establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 443 de la misma ley, así como en el resto de las disposiciones normativas en la materia, como lo es la Ley General de Partidos Políticos.⁶

Por cuanto hace a la individualización de las sanciones, el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE establece que la

⁶ Según el artículo 6 de la Ley de Partidos, en todo lo no previsto por la misma, se estará a lo dispuesto por la LGEPE.

autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el cumplimiento; y,
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De todo esto, se advierte que al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa –de manera enunciativa– de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el citado mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el

régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto las contenidas en la propia LGIPE, como con los principios constitucionales en la materia–.

Lo que permite sostener la conclusión de que 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, por lo que la autoridad electoral administrativa, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.⁷

En el particular, el actor refiere que la autoridad responsable reconoció que no existió dolo ni reincidencia en las conductas reprochadas, por lo que omitió valorar debidamente dichas atenuantes, lo que a su juicio conllevaba a considerar como faltas formales las acreditadas.

Al respecto, como se anotó previamente, se advierte que el Consejo General del INE sí analizó las particularidades de las conductas sancionadas, al estudiar cada uno de los elementos que se han enlistado, no obstante, estimó que las faltas eran de carácter sustantivo.

⁷ Similar criterio se adoptó al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-760/2017 y SUP-RAP-21/2019.

Así, contrario a lo que argumenta el recurrente, la autoridad administrativa sí estudió las circunstancias de cada una de las conclusiones impugnadas, al momento de imponer la sanción.

Ello, aunado a que, tomó en consideración la capacidad económica del infractor y el resto de los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, sin que estén frontalmente controvertidos.

De ahí que, respecto del hecho de que no se haya acreditado en la resolución el dolo y reincidencia en las conductas, como lo alega el recurrente, debe decirse que parte de la premisa inexacta de que tales elementos constituyen atenuantes que deben considerarse al momento de cuantificar la sanción.

Como ya se ha sostenido por la Sala Superior,⁸ la razón es que los dos elementos referidos constituyen agravantes que deben analizarse al momento de cuantificar la sanción y no como aspectos esenciales para la configuración y calificación de la falta, y mucho menos para la individualización de la sanción.

Por ello, la acreditación de dolo y reincidencia, eventualmente pueden generar una sanción más severa en caso de actualizarse; sin embargo, su ausencia no implica que la falta acreditada sea de menor grado y,

⁸ Criterio sostenido en el SUP-RAP-256/2018 y el SUP-RAP-21/2019.

mucho menos, que la sanción por la irregularidad debe disminuirse.

Dicho lo anterior, puede concluirse que el citado Consejo General sí tomó en cuenta los elementos en torno a las conductas sancionadas y motivó su determinación de imponer las sanciones al partido recurrente, tales como las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la trascendencia de las normas transgredidas o los bienes jurídicos tutelados, cumpliendo con ello la obligación de motivar y fundamentar su facultad de imponer sanciones.

En similares términos se pronunció la Sala Superior de este Tribunal al resolver el expediente SUP-RAP-149/2019 y esta Sala Regional al resolver los expedientes SG-RAP-66/2019, SG-RAP-12/2021 y SG-RAP-47/2021.

De igual manera, esta Sala Regional considera que, en el caso, no se puede establecer una sanción mínima a las conclusiones sancionatorias, pues se trataron de violaciones sustanciales, por tanto, las facultades de las autoridades administrativas fiscalizadoras deben ser más estrictas, a fin de disuadir a los sujetos obligados en continuar realizando estas, así como resultan proporcionales pues toman como base el porcentaje que le corresponde del monto involucrado, sin que excedan el posible beneficio económico de la conducta sancionada.

Asimismo, tampoco se desprende la necesidad de indagar o verificar la certeza de los hechos o requerir

información alguna, ya que justificar el gasto erogado y/o reportarlo al sistema de contabilidad en línea era responsabilidad del partido infractor, además que incumplió con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora para solventarlos durante el proceso de verificación.

Ello, con independencia de que, como se ha sostenido a lo largo del proyecto, el referido Consejo General sí tomó en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la trascendencia de las normas transgredidas o los bienes jurídicos tutelados, cumpliendo con ello la obligación de motivar y fundamentar su facultad de imponer sanciones, además que, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

Por ello, no es posible arribar a la conclusión del partido recurrente de que la resolución impugnada, en lo que es materia de controversia, está indebidamente fundada y motivada, así como que vulnera los principios de exhaustividad, certeza y seguridad jurídica del PT.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirman** los actos impugnados en lo que es materia de controversia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley; asimismo, infórmese a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos certifica la votación obtenida, así como 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, así como el transitorio segundo, 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.