

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-139/2015

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE
PRERROGATIVAS Y PARTIDOS
POLÍTICOS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA
SILIS

México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** la determinación emitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual informa al Partido Verde Ecologista de México, que la ministración de financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes correspondiente al mes de abril, ha sido retenida por las deducciones aplicadas por multas y reducciones derivadas de procedimientos sancionadores electorales, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Acto impugnado. Mediante oficio INE/DE/DPPF/1501/2015 de siete de abril del presente año, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, informó al Partido Verde Ecologista de México que las deducciones aplicadas en el mes de abril a su financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, derivado de las multas y reducciones aplicadas a dicho financiamiento, ascendieron a \$26,936,154.30 (veintiséis millones novecientos treinta y seis mil ciento cincuenta y cuatro pesos 30/100), que equivale al monto total de la mensualidad que recibe por ese concepto.

2. Recurso de apelación. Inconforme con la forma en que se aplicaron las reducciones, el doce de abril de dos mil quince, el partido actor interpuso el presente recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

3. Trámite y turno. En su oportunidad el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente **SUP-RAP-139/2015**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su momento, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia y, posteriormente, declaró su

admisión y, por no existir más diligencias por practicar, ordenó cerrar la instrucción.

5. Engrose. En sesión pública de esta misma fecha, el proyecto propuesto por el Magistrado Instructor fue rechazado por mayoría de votos, y en consecuencia se designó al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar a efecto de que elaborara el engrose correspondiente.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación en el que se impugna una determinación emitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, relacionada con la reducción del financiamiento público para gastos ordinarios a un partido político, supuesto reservado para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN

El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

a) Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, ya que el acto impugnado fue emitido el siete de abril de dos mil quince, se notificó al partido actor el ocho, y la demanda se presentó el doce siguiente.

Lo anterior, como se advierte de los respectivos acuses de recepción, tanto del oficio impugnado, que obra a foja 28, como el contenido en la demanda, agregado a foja 6 del expediente.

b) Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta la denominación del partido actor y el nombre y firma de quien promueve en su representación. Asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios, además de los artículos supuestamente violados.

c) Definitividad. Según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar una determinación emitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, por tanto, el acto es definitivo para efectos de procedencia de este recurso.

d) Legitimación y personería. El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a promover el

medio de impugnación a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

e) Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que el partido actor hace valer la ilegalidad de la determinación mediante la cual se ordenaron las reducciones a su financiamiento público para gastos ordinarios, derivado de las sanciones impuestas en diversos procedimientos sancionadores, por tanto, su pretensión es que se revoque para lo cual resulta útil y necesario la intervención de este Tribunal.

3. TERCERO INTERESADO

Esta Sala Superior considera que no ha lugar a reconocerle el carácter de tercero interesado al partido político MORENA, debido a que compareció en forma extemporánea.

Esto, tomando en cuenta que presentó su escrito ante la autoridad responsable el diecisiete de abril del año en curso y el plazo para ese fin feneció a las diecisiete horas del dieciséis anterior, como se advierte del sello de recepción del escrito y según se hizo constar en la razón de retiro de estrados, que obran a fojas 63 y 59 del expediente.

En consecuencia, debe tenerse por no presentado el escrito correspondiente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, párrafo 1, inciso d), de la ley de la materia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. *Planteamiento del caso*

El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, informó al Partido Verde Ecologista de México que retendría totalmente la ministración de \$26,936,154.00, que le correspondía recibir mensualmente para actividades ordinarias permanentes por las sanciones que le han sido impuestas, correspondiente a:

- 1) Reducción del 50% mensual hasta alcanzar monto equivalente a \$76,160,361 (SUP-REP-120/2015);
- 2) Reducción del 50% mensual hasta alcanzar \$67,112,123 (INE/CG83/2015), y
- 3) El importe de diversas multas decretadas por la autoridad electoral por \$1,758,141. Por tanto, se informó al partido, que durante el mes de abril no le correspondía recibir cantidad alguna por concepto de ministración.

El partido afirma que la reducción del 100% de su ministración mensual de gasto ordinario afecta su derecho a llevar a cabo sus actividades de manera adecuada, a participar en condiciones de equidad en el proceso electoral, y que el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no autoriza una reducción mayor al 50% de su ministración.

En consecuencia, la **LITIS** consiste en determinar, a partir del contenido del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1501/2015 de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, la interpretación y alcance que se debe dar al artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.2. Estudio de los agravios

Este órgano jurisdiccional considera que el agravio expuesto por el Partido Verde Ecologista de México es **INFUNDADO**, ya que el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe interpretar en el sentido de que la sanción que se imponga a un partido político podrá ser la reducción de hasta el cincuenta por ciento de la ministración mensual que reciban por concepto de financiamiento público, la cual se impondrá y ejecutará de manera individual respecto de cada infracción en que incurra el partido político de que se trate, siendo cada sanción independiente de otras que se puedan imponer, a pesar de la existencia de una pluralidad de conductas.

El contenido del precepto en cuestión, en lo conducente, es el siguiente:

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;

SUP-RAP-139/2015

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.

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.

La sanción prevista en la fracción III, del precepto señalado consiste en la reducción de la ministración mensual del financiamiento público que reciben los partidos políticos, la cual puede ser de hasta el cincuenta por ciento de la ministración. La imposición de dicha sanción debe atender a la gravedad de la falta.

La interpretación que se debe dar al artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es que la sanción consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de la ministración de los partidos políticos se impone respecto de cada infracción, por lo que su

ejecución debe atender a la misma lógica, es decir, la retención de las ministraciones debe ser por el porcentaje establecido en la resolución que corresponda, de manera individual, sobre cada una de las sanciones que son ejecutables, durante el periodo que la autoridad hubiere establecido, ya sea una temporalidad determinada o hasta que se cubra el monto que la autoridad sancionadora determine.

El carácter individual de la sanción deriva de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece los elementos que la autoridad electoral debe observar a efecto de individualizar la sanción a imponer de acuerdo a cada caso concreto, de manera que cada sanción sea calculada en atención a las circunstancias en que fue cometida la infracción de que se trate.

De esta forma, la legislación electoral establece un catálogo de sanciones que podrán imponerse a los partidos políticos en caso de que incurran en algunas de las infracciones que establece la propia normativa, para determinar la sanción a imponer se deberá hacer una individualización de la misma, en la que se valore la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia y el beneficio obtenido.

En ese sentido, si bien para la imposición de la sanción la propia legislación exige que se individualice de conformidad con las circunstancias de cada caso, al momento de la ejecución de la misma también se debe considerar de manera individual cada

SUP-RAP-139/2015

sanción impuesta, y no en conjunto como sostiene el recurrente en su escrito recursal.

La interpretación dada por este órgano jurisdiccional a lo dispuesto en artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es acorde con el sentido y efecto disuasivo que deben tener las sanciones, de manera que si los partidos acumulan sanciones que por su monto alcanzan la cantidad total de financiamiento que reciben de manera mensual, ello no implica que lo dispuesto en la fracción III, del inciso a), párrafo 1, del artículo 456 de la ley comicial general, se aplicable al monto global de las sanciones, ya que entenderlo así llevaría a generar incentivos contrarios a los efectos que se buscan con la imposición de sanciones, pues si bien se castigaría económicamente a los institutos políticos, dicha sanción estaría limitada al 50% del financiamiento que reciben, disuadiendo con ello la responsabilidad que deben asumir por la comisión de sus conductas, al posponer la ejecución de las sanciones de manera que los partidos se podrían beneficiar de su propio actuar indebido por cuanto hace a este aspecto.

En el caso, el Partido Verde Ecologista de México recibió como financiamiento por actividades ordinarias para el ejercicio dos mil quince, \$323,233,851 (trescientos veintitrés millones doscientos treinta y tres mil ochocientos cincuenta y un pesos 00/100), según se advierte del acuerdo INE/CG01/2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de catorce de enero de dos mil quince.

Derivado de ello, las ministraciones mensuales se fijaron por \$26,936,154 (veintiséis millones novecientos treinta y seis mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100).

Ahora bien, en el acuerdo que constituye materia de la presente impugnación, la autoridad responsable esquematizó las sanciones aplicadas tanto por esta Sala Superior, como por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al Partido Verde Ecologista de México, de la siguiente manera:

	Número de Resolución	Reducción de la ministración según resolución/ días de salario mínimo	Importe
1	CG190/2013	900	\$56,097.00
2		9,752	\$607,842.16
3		664	\$41,387.12
4		4,132	\$257,547.56
5		1,277	\$79,595.41
6		Sanción económica	\$260,085.35
7	INE/CG217/2013	300	\$19,428.00
8		1,767	\$114,430.92
9		3,993	\$254,701.08
10		1,035	\$67,026.60
11	INE/CG83/2015 ¹	50% de reducción de la ministración hasta alcanzar la cantidad de \$67,112,123.52	\$13,468,077.15
12	SUP-REP-120/2015	50% de reducción de la ministración hasta alcanzar la cantidad de \$76,160,361.80	\$11,709,935.95
		Total	\$26,936,154.30

¹ Acuerdo que se encuentra sub judice, en virtud de que fue objeto de impugnación ante esta Sala Superior, a través del recurso de apelación SUP-RAP-96/2015, que a la fecha de la emisión de esta ejecutoria, aún se encuentra en sustanciación.

SUP-RAP-139/2015

Con base en ese oficio, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del referido Instituto, aplicó una reducción del cien por ciento a la ministración correspondiente al mes de abril del año en curso que recibiría el Partido Verde Ecologista de México, derivado de las dos reducciones del cincuenta por ciento ordenadas en el acuerdo INE/CG83/2015 y el recurso de apelación SUP-REP-120/2015, más las multas por otros procedimientos de fiscalización.

El contenido del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1501/2015 de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partido Políticos es correcto y conforme a lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que en virtud de que se han impuesto más de una sanción al mencionado partido consistentes en la reducción del cincuenta por ciento de la ministración mensual que recibe por concepto de financiamiento ordinario, cada una de ellas debe ser ejecutada de manera individual.

Las consecuencias de la ejecución de la sanciones, esto es, si ante la imposición de diversas sanciones el partido deja de recibir la totalidad de la ministración mensual que por concepto financiamiento público le corresponde, ello atiende a la responsabilidad del partido en la comisión de conductas, cuya gravedad fue valorada por la autoridad electoral y calificada de manera que ameritaba la imposición de la sanción correspondiente en la reducción del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales que recibe por concepto de financiamiento.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que el Partido Verde Ecologista de México cuenta con otras formas de sostenimiento para sus actividades ordinarias, como son las establecidas en el artículo 53, de la Ley General de Partidos Políticos.

En consecuencia, lo procedente es confirmar la determinación emitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual informa al Partido Verde Ecologista de México, que la ministración de financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes correspondiente al mes de abril, ha sido retenida por las deducciones aplicadas por multas y reducciones derivadas de procedimientos sancionadores electorales

III. RESOLUTIVO

UNICO. Se CONFIRMA la determinación emitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral mediante la cual informa al Partido Verde Ecologista de México, que la ministración de financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes correspondiente al mes de abril, ha sido retenida por las deducciones aplicadas por multas y reducciones derivadas de procedimientos sancionadores electorales.

NOTIFÍQUESE: como corresponda, con fundamento en los artículos 27 y 29, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-139/2015

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **MAYORÍA de votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-139/2015.

Disiento respetuosamente del sentido aprobado por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, pues considero que las deducciones aplicadas a los partidos políticos por multas y reducciones derivadas de procedimientos sancionadores electorales, debe ser hasta el 50% de las ministraciones mensuales que le corresponde recibir como financiamiento público para actividades ordinarias.

Por ello, en mi opinión debe revocarse la determinación de la autoridad responsable de retener al partido actor el 100% la ministración de financiamiento público, derivado de 2 sanciones que determinaron la reducción del 50%, con base en las razones que expongo enseguida.

Considero indispensable primeramente, enfatizar que no constituye materia de estudio en este asunto, la legalidad de las sanciones impuestas al Partido Verde Ecologista de México, sino la forma en que el Instituto Nacional Electoral debe hacer cumplir las mismas, al tenor de la normativa electoral vigente.

En ese sentido, si bien los partidos deben enfrentar las consecuencias de un actuar ilícito, ha sido criterio de este Tribunal que la determinación sobre la forma de ejecutar sanciones económicas sobre el financiamiento público ordinario de los

partidos políticos en un procedimiento electoral, no debe afectarlo completamente o casi en su totalidad, sino que globalmente no deben rebasar un equivalente al 50% mensual, porque de otra manera, se afectaría la operación básica partidista, equidad elemental en la contienda, y la prohibición de sanciones trascendentales, excesivas y confiscatorias, aunado a que sería contrario a la interpretación gramatical, funcional e histórica del precepto que regula las sanciones.

1. Garantía de funcionamiento mínimo del partido al momento de ejecutarse las sanciones económicas.

En relación con la forma en la que debe ser ejecutada o cobrada una sanción a un partido político (al igual que en la determinación del monto), esta Sala Superior ha considerado esencialmente que *las sanciones impuestas [no] deben impedir la supervivencia de los Institutos Políticos, ni pueden poner en riesgo el cumplimiento de los fines esenciales de aquellos*, y que ello constituye un elemento a considerar **para determinar el cálculo final del monto a descontar de las ministraciones mensuales del financiamiento público** (SUP-REP-136/2015 y acumulados)².

Para esto debe tomarse en cuenta que los partidos políticos, si bien como se puntualizó, deben cubrir plenamente las sanciones

² Véase la ejecutoria de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-136/2015 y acumulados, interpuestos por los partidos de la revolución democrática, morena, y verde ecologista de México, así como Javier Corral Jurado, en la cual, en respuesta a la pretensión de incrementar la sanción que la Sala Especializada impuso al partido verde, y luego de explicar que la sentencia impugnada estaba fundada y motivada, en el fondo se consideró que: "En definitiva, no le asiste la razón al recurrente pues la autoridad responsable sí utilizó un mecanismo fundado y motivado para la determinación de la sanción, así como para el cálculo final del monto a descontar de las ministraciones mensuales del financiamiento público que le corresponde al Partido Verde Ecologista de México. [...] Esta Sala Superior estima acertado el razonamiento por la necesidad de permitir que el partido mantenga un nivel financiero óptimo para desarrollar sus actividades de acuerdo con los fines constitucionales y legales. **Las sanciones impuestas ni deben impedir la supervivencia de los institutos políticos ni pueden poner en riesgo el cumplimiento de los fines esenciales de aquellos.**

impuestas por una autoridad, por tratarse de consecuencias legítimamente autorizadas por el Estado ante la comisión de hechos ilícitos, también debe tenerse presente que cuando la consecuencia no tiene la finalidad de privarlo de su registro, no debe ejecutarse en un extremo que le impida cumplir básicamente con sus encomiendas constitucionales de promover la participación del pueblo en la vida democrática, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen.

Ello, en congruencia con lo que también ha sostenido este Tribunal en cuanto al financiamiento público, esto es, que constituye *un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante los períodos electorales, así como para cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en efecto, **la negación o merma del financiamiento público en términos de las resoluciones impugnadas, puede constituir una causa o motivo decisivo para que un partido político no lleve a cabo sus actividades, o no las pueda llevar a cabo de la manera más adecuada** (sentencia incidental SUP-RAP-35/2012 y acumulados)³.*

³ En la ejecutoria en cita, en lo conducente, se indica textualmente lo siguiente:

"[...] En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que el comprometer los recursos financieros de los partidos políticos en el porcentaje que implican las sanciones[...].

Al respecto, se debe señalar que el financiamiento público es un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante los períodos electorales, así como para cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En atención a ello, considero que, para determinar la forma de ejecutar un conjunto de sanciones económicas impuestas a los partidos políticos en los procedimientos sancionadores, la autoridad electoral administrativa si bien debe considerar que sean cubiertas con la mayor eficacia posible, en el caso de reducción a las ministraciones mensuales, globalmente no deben implicar la retención de un porcentaje que afecte total o gravemente el funcionamiento y cumplimiento elemental de las finalidades que constitucionalmente tiene encomendadas.

2. Observancia del principio de equidad al momento de determinar la forma de ejecutar un conjunto de sanciones.

Por otra parte, esta Sala Superior también ha dicho que resulta indebido afectar sustancialmente el financiamiento ordinario durante el procedimiento electoral federal, ya que la reducción en los recursos que reciben los partidos en esa época podría incidir en la equidad de la contienda y afectar el cumplimiento de sus finalidades constitucionales (sentencia incidental SUP-RAP-35/2012 y acumulados).⁴

En efecto, la negación o merma del financiamiento público en términos de las resoluciones impugnadas, puede constituir una causa o motivo decisivo para que un partido político no lleve a cabo sus actividades, o no las pueda llevar a cabo de la manera más adecuada. Al respecto, es importante señalar que a pesar de que los partidos políticos tienen destinado un financiamiento especial para gastos de campaña, lo cierto es que el financiamiento ordinario indirectamente también tiene repercusión en la elección, ya que si un instituto político no puede llevar a cabo libremente sus actividades ordinarias, como pudiera ser el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, difícilmente podrá participar de forma equitativa en la elección...".

⁴ En la ejecutoria en cita, en lo conducente, se indica textualmente lo siguiente:

"En efecto, **el principio de equidad se puede afectar en el procedimiento electoral federal que se está desarrollando, en agravio del Partido Verde Ecologista de México, si se tiene en consideración que, en los términos de los puntos resolutivos de las resoluciones controvertidas, al mencionado partido político se le impusieron las siguientes sanciones:** [...] 1. Reducción del 50% de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$118,733,795.45 [...] 2. Reducción del 50% de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$39,700,017.20. [...] 3. Una sanción consistente en una multa por la cantidad de \$17,480,489.86. [...] por exceder el tope de gastos de campaña para la candidatura a diputado federal, por el principio de mayoría relativa, la cual será cubierta con una reducción del 50% de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus

Por ello, considero que el financiamiento público ordinario en época de proceso electoral constituye un elemento cuya satisfacción es un presupuesto clave para la realización de actividades que deben llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante procesos electorales, para cumplir con la encomienda que tienen de contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos, como conductos y representantes de ideas y valores de un determinado sector, conforme a lo establecido en el artículo 41, base I, de la Constitución.

De manera que, conforme a lo que he expuesto, la ejecución de un conjunto de sanciones impuestas a un partido político no debe afectar totalmente o en un porcentaje considerablemente alto, la ministración mensual que reciben por concepto de financiamiento público ordinario

actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el monto de la multa antes expuesta. 4. Reducción del 50% de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$18,417,213.77 [...], misma que deberá pagarse en el mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución. 5. Una sanción, consistente en una multa por \$40,927.14 [...], por exceder el tope de gastos de campaña para la candidatura a diputado federal, por el principio de mayoría relativa. [...] En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que el comprometer los recursos financieros de los partidos políticos en el porcentaje que implican las sanciones, inclusive el destinado para sus actividades ordinarias, es razón suficiente para considerar que la afectación a su patrimonio puede vulnerar el principio de equidad, y en dado caso, ser determinante para el desarrollo de las elecciones. Esto es así, ya que las elecciones deben ser libres, periódicas y auténticas, propósito que puede resultar afectado si se determina reducir o negar el financiamiento público de los partidos políticos en un gran porcentaje, inclusive si se trata del financiamiento ordinario. Al respecto, se debe señalar que el financiamiento público es un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante los períodos electorales, así como para cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En efecto, la negación o merma del financiamiento público en términos de las resoluciones impugnadas, puede constituir una causa o motivo decisivo para que un partido político no lleve a cabo sus actividades, o no las pueda llevar a cabo de la manera más adecuada. Al respecto, es importante señalar que a pesar de que los partidos políticos tienen destinado un financiamiento especial para gastos de campaña, lo cierto es que el financiamiento ordinario indirectamente también tiene repercusión en la elección, ya que si un instituto político no puede llevar a cabo libremente sus actividades ordinarias, como pudiera ser el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, difícilmente podrá participar de forma equitativa en la elección...”.

3. Respeto a la prohibición de no trascendencia de las sanciones al determinar su ejecución.

Incluso, para el suscrito, la privación a un partido político de absolutamente toda su ministración para cumplir con una sanción económica podría infringir la prohibición de sanciones trascendentales, debido a que rebasaría evidentemente la esfera jurídica del infractor, y lesionaría fuertemente los derechos de los candidatos y votantes.

En efecto, el artículo 22 de la Constitución prohíbe cualquier pena *trascendental*, y conforme al mismo, las consecuencias del ilícito deben incidir únicamente en el autor, y sus efectos no deben trascender a terceros.

Esto, porque la potestad del Estado de reprochar las conductas que considera lesivas para la sociedad o alguna persona, únicamente se considera racional y legítima en la medida que recae sobre las personas que participan de alguna manera en la violación al orden social y que resultan responsables de ello luego de seguirse un procedimiento con las formalidades esenciales, y no sobre aquellos integrantes de la sociedad que no han sido responsabilizados, ya que ello podría equiparse a una condena sin juicio alguno.

De manera que dicho principio, trasladado a la materia electoral, implica que las sanciones o consecuencias de un ilícito que enfrente un partido político deben recaer fundamentalmente sobre su esfera jurídica.

Así, considero que cuando la sanción impuesta a un partido político implica reducir significativamente sus recursos y no la suspensión o cancelación de su registro, ello debe afectar esencialmente a dicho instituto y sólo en alguna medida a sus integrantes y candidatos.

Por lo cual, si se trata de ese tipo de sanciones (que dada su propia naturaleza no buscan la suspensión o cancelación de las actividades partidistas), la ejecución de la consecuencia económica, con independencia de su monto, no debe llevarse a cabo de manera que mensualmente dejen al partido sin recursos por completo, porque esto evidentemente trascendería a sus candidatos e incluso a los electores en la posibilidad de enterarse de su oferta política, aun cuando coincidieran con sus postulados.

Por tanto, también en atención a la prohibición de penas trascendentales, en mi opinión, la ejecución de sanciones impuestas a un partido político no debe afectar totalmente o en un porcentaje considerablemente alto, la ministración mensual que reciben por concepto de financiamiento público ordinario

4. Prohibición de sanciones excesivas como modulador de ejecución de las consecuencias del ilícito.

En el mismo sentido, la interpretación funcional del artículo 22 de la Constitución que establece el principio de prohibición de sanciones excesivas con el objeto de garantizar la finalidad última de la sanción, se proyecta sobre la actuación de las autoridades encargadas de ejecutar las sanciones al orientar sobre la forma

en la que deben ejecutarse las consecuencias de uno o varios ilícitos.

Esta disposición constitucional también establece que *quedan prohibidas...*, entre otras, *la multa excesiva, y la confiscación de bienes.*

Dicho precepto, evidentemente, se dirige a limitar la actuación de las autoridades encargadas de definir la consecuencia de un ilícito y la forma de ejecución, pues se proyecta al menos en dos dimensiones: por un lado, al individualizar la sanción, a partir de la gravedad del ilícito, las circunstancias de comisión y condiciones del infractor⁵, y por otro, en la dimensión de ejecución, al limitar la forma en la que se cubren varias sanciones.

En cuanto a esta última modalidad, en el ámbito sancionador electoral, la prohibición constitucional de multas excesivas, debe entenderse como un límite a la facultad para determinar de qué manera deben ejecutarse las sanciones previamente, de modo que cuando se trata de la sanción de reducción de ministraciones no se prive de forma absoluta a los partidos de la posibilidad de recibir financiamiento público, en especial, cuando se trata de aspectos no definidos en una ejecutoria.

⁵ MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda. Jurisprudencia P/J. 9/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en: sjf.scjn.gob.mx/

Así, cuando se parta del postulado de que la sanción consiste en la reducción de ministraciones, resulta evidente en mi concepto, que la prohibición constitucional de multas excesivas, implica que la autoridad electoral encargada de ejecutar las sanciones no está autorizada para privar en forma absoluta o casi totalmente al infractor del financiamiento público que recibe derivado de la acumulación de sanciones, ya que ello sería automáticamente excesivo en relación a la naturaleza de las sanciones impuestas (que buscan afectar los recursos partidistas, pero no eliminarlos).

5. Límite a las reducciones económicas conforme a la interpretación gramatical-funcional e histórica de la legislación general.

5.1 gramatical-funcional

En atención a lo expuesto, y a la necesidad de fijar un límite objetivo máximo del porcentaje que puede reducirse una ministración partidista de financiamiento público ordinario, considero que la interpretación jurídica del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé el tipo y monto de sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos, conduce a determinar que **el 50% de reducción a una ministración mensual es límite máximo global** a descontar cada mes a un instituto político.

El contenido del precepto en cuestión, en lo conducente, es el siguiente:

SUP-RAP-139/2015

“Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos: [...].

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; [...].”

En esencia, el enunciado legal establece:

- Que un tipo de sanción de la que pueden ser objeto los partidos políticos es la reducción a su financiamiento público ordinario y de campaña, puesto que el texto se refiere genéricamente al financiamiento “que les corresponda”.
- El monto de la sanción de reducción de ministraciones puede ser superior al que reciben en una ministración mensual, puesto que expresamente se indica que es posible retener un porcentaje de “*las ministraciones*”, es decir, en varias ocasiones el 50% o hasta ese porcentaje.
- Que el límite o tope máximo de reducción mensual a una ministración que por concepto de financiamiento recibe un partido político no debe exceder en 50% cada mes, porque sólo de esta manera tendrían sentido el empleo del vocablo “**hasta**”⁶ que únicamente autoriza la reducción de dicho porcentaje, dado que esa preposición denota el término o límite de la cantidad que puede retenerse, y el uso de la expresión “por el periodo⁷ que señale la resolución”, enfatiza que si el monto es mayor, debe liquidarse a través de varias

⁶ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, establece que el significado normativo de dicho vocablo, en una de sus acepciones es: *prep. Denota el término de tiempo, lugares, acciones o cantidades.*

⁷ Idem. Espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo.

ministraciones, por *espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo*.

Asimismo, este tipo de consecuencia del ilícito, evidentemente, tiene como **finalidad** permitir que el órgano facultado para imponer sanciones, tenga el margen suficiente para amortizar una sanción considerablemente alta en las ministraciones que estime convenientes, entre otras razones, atendiendo a la capacidad económica del infractor, y especialmente para respetar el postulado de que la reducción de una ministración no puede superar el 50 % cada mes.

Para el suscrito, el hecho de fijar un parámetro de reducción hasta el 50 %, evidencia la intención del legislador de que los partidos políticos cuenten en todo momento con financiamiento para mantener la operación de sus actividades ordinarias y, desde luego, estar en condiciones de participar en los procesos electorales, lo cual encuentra sentido si, conforme a lo expuesto, se toma en cuenta que una afectación sustancial a los recursos, incidiría en estos dos aspectos que al final llevarían a la inequidad en la contienda y, en consecuencia, puede llegar a ser determinante para el resultado.

Incluso, por esa misma razón, aun cuando una reducción de financiamiento puede ser equivalente a un monto superior al de una ministración, el legislador no previó la reducción total de la ministración, sino que en su lugar, enfatizó el postulado mencionado de que no debe retenerse más del 50% de la misma.

5.1 Histórica

Esta interpretación es acorde además con la evolución que ha tenido la norma desde que se implementó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸ en la reforma de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

En esa ocasión, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Presidencia de la República,⁹ se argumentó que se debían establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de éstos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Para ello, los legisladores incorporaron al ordenamiento electoral un “Título Quinto” denominado “De las faltas y de las sanciones”, con un Capítulo Único, en cuyo artículo 269, se establecía:

Artículo 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

⁹ Véase: *Diario de Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura LVI, año II, número 13, 26 de julio de 1996.

c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;

d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y

e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

[...]

3. Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del párrafo 1 de este artículo, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. [...]

De lo transcrito se advierte que dentro de las sanciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por violaciones a la normativa electoral, se incorporó la relativa a la disminución de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.

Asimismo, en dicho artículo se estableció de manera expresa la sanción correspondiente a la supresión total de dichas ministraciones.

De tal manera que en la legislación sustantiva electoral vigente hasta dos mil ocho, se contempló claramente la distinción entre la disminución de ministraciones y la supresión total de las mismas.

Sobre esta base normativa, entre mil novecientos noventa y seis y dos mil siete, el entonces Instituto Federal Electoral resolvió diversos procedimientos de fiscalización en los cuales se impusieron multas de montos considerables, entre otros, a dos partidos políticos, mismas que fueron impugnadas ante esta Sala Superior y respecto de las cuales se formaron los recursos de apelación SUP-RAP-18/2003 y SUP-RAP-98/2003 y acumulados.

SUP-RAP-139/2015

En el SUP-RAP-18/2003 se impugnó la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional por haber omitido reportar un monto de quinientos millones de pesos, indebidamente recibido en apoyo a la campaña presidencial en el proceso electoral federal del año dos mil.

La sanción consistió en: **la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente en el año 2003**[...], además, [...]a partir del mes de enero de 2004, en **la reducción del 50% de la ministraciones del financiamiento público que les correspondan al partido por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes hasta que el monto total de las ministraciones retenidas a partir de la primera retención efectuada con motivo de la presente resolución sume la cantidad de mil millones de pesos.**

Determinación que fue confirmada por la Sala Superior en sesión de tres de mayo de dos mil tres.

En el SUP-RAP-98/2003, se impugnó la sanción impuesta por el Instituto Federal Electoral a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, por recibir financiamiento “paralelo” de fuentes prohibidas por la ley, además de rebase de tope de gastos de campaña, entre otras.

En ese caso la sanción al Partido Acción Nacional consistió también en la [...] **supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente durante los próximos tres**

*meses[...], además, [...]a partir del cuarto mes, en la **reducción del 50% de la ministraciones** del financiamiento público que les correspondan al partido por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes hasta que el monto total de las ministraciones retenidas a partir de la primera retención efectuada con motivo de la presente resolución sume trescientos sesenta millones novecientos setenta y un mil treinta y nueve pesos.*

Por su parte, al Partido Verde Ecologista de México, se sancionó en los mismos términos con supresión de un mes de financiamiento y reducción del 33.8% de las ministraciones hasta alcanzar ciento ochenta y cuatro millones.

En esa apelación, la Sala Superior determinó aumentar la sanción al Partido Acción Nacional a trescientos noventa y nueve millones, y disminuir la relativa al Partido Verde Ecologista de México a noventa y ocho millones aproximadamente, lo anterior en sesión pública de veinte de mayo de dos mil cuatro.

Ahora bien, dada la magnitud de las irregularidades, en ambos casos se aplicaron supresiones totales de financiamiento, una durante el lapso de un año y las otras por tres meses y un mes, incluso, en términos similares se argumentó en las sentencias que esto no atentaba contra la existencia del partido y tampoco resultaría tan gravosa, pues para que fuera así, sería necesario suprimir todos los recursos con los que cuenta el partido.

Lo anterior, desde luego, sobre la base de que en ese entonces la normatividad permitía expresamente en el citado artículo 269,

SUP-RAP-139/2015

párrafo 1, inciso c), la retención total del financiamiento por el tiempo que determinara la resolución.

Cabe mencionar que esta disposición no sufrió modificación alguna con las reformas de mil novecientos noventa y ocho, dos mil dos, dos mil tres, dos mil cinco y dos mil seis.

Mediante la reforma constitucional y legal en materia político-electoral iniciada en noviembre de dos mil siete, se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se reemplazó con otro cuerpo normativo que ostentó el mismo nombre.

En este código federal electoral, se estableció un libro séptimo *De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*, título primero, *De las faltas electorales y su sanción*, Capítulo primero, *Sujetos, conductas sancionables y sanciones*.

El contenido de artículo 354, era el siguiente:

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 este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Como se advierte, se conservó la sanción relativa a la disminución de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, pero el legislador eliminó la relativa a la supresión total de dichas ministraciones.

Esa disposición continuó vigente hasta que el código federal fue abrogado por la expedición de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

No obstante, el contenido del referido artículo 354 se encuentra en los mismos términos del nuevo artículo 456, con excepción de la fracción V, que fue suprimida.

Por ello, en mi opinión, esta descripción resulta importante si se toma en cuenta que el legislador, si bien contempló en otro tiempo incorporar la retención total de ministraciones a los partidos como sanción por irregularidades relacionadas con el financiamiento público, al eliminar el supuesto y solamente conservar, como hasta ahora, la otra consistente en la reducción de **hasta el 50%**, es claro que la intención fue que este tipo de penas no se

aplicaran respecto del financiamiento de los partidos políticos, sino que en todo caso, el propósito es que las reducciones no sobrepasen ese parámetro de cincuenta por ciento.

6. Posición conclusiva en atención a los principios e interpretación mencionada.

En atención a lo que he expuesto, cuando las sanciones de reducciones al financiamiento impuestas a un partido, en su conjunto, afecten totalmente o sustancialmente la ministración que reciben por financiamiento público ordinario, las mismas deberán amortizarse en un porcentaje que no afecte total o en un grado que les impida cumplir básicamente con las funciones que la Constitución les encomienda, y su participación en condiciones elementalmente equitativas en el procedimiento electoral, hasta por el periodo que resulte necesario hasta cumplir con la sanción correspondiente.

Esto, porque la naturaleza misma de la sanción consiste en incidir en el patrimonio y acción del partido, pero sin llegar al grado de paralizarlo o dejarlo casi completamente inactivo por falta de medios, precisamente, porque existen otro tipo de consecuencias del ilícito que sí tienen esa finalidad, ante lo cual, las sanciones económicas deben entenderse en una perspectiva no tan gravosa.

Luego, como se señaló, estimo que la ejecución de las sanciones deberán amortizarse mensualmente en un porcentaje que no rebase el 50% de cada ministración, que es el máximo legal previsto para una sanción económica y que, por tanto, se emplea

como referente para concretar objetivamente el parámetro máximo de una sanción económica sobre el financiamiento público ordinario, desde luego, durante el periodo que resulte necesario hasta saldar completamente la sanción.

Esto, porque si bien el sistema jurídico establece que las autoridades electorales deben determinar la imposición de una sanción a los partidos políticos cuando infrinjan el orden normativo vigente y, por tanto, resulta lógico que ante dicho comportamiento los partidos deben enfrentar las consecuencias de un actuar ilícito, como ocurre en todos los ámbitos del derecho sancionador, también debe considerarse que dicho límite del 50% garantiza que, sin dejar de cumplir o de responder con las sanciones correspondientes, mantengan un nivel financiero suficiente para continuar cumpliendo con los fines constitucionales señalados y una participación suficiente en el proceso electoral que lo considere en franca desventaja respecto de otros partidos con la posible afectación al principio de equidad en la contienda, de ahí que las sanciones impuestas no deben impedir la supervivencia de los institutos políticos ni pueden poner en riesgo el cumplimiento de los fines esenciales de aquellos.

En suma, en atención que los partidos tienen el deber de garantizar el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos y con ello contribuir al funcionamiento democrático, así como a que la ejecución de las sanciones impuestas a un partido político tiene que realizarse sin afectar gravemente tales fines, considero que la sanción de reducción de ministraciones del 50% constituye el parámetro al que se debe atender para fijar el tope máximo autorizado en el sistema jurídico para descontar a un partido

SUP-RAP-139/2015

infractor de sus ministraciones mensuales, por todas las sanciones impuestas por la autoridad.

Caso concreto.

El Partido Verde Ecologista de México recibió como financiamiento por actividades ordinarias para el ejercicio dos mil quince, \$323,233,851 (trescientos veintitrés millones doscientos treinta y tres mil ochocientos cincuenta y un pesos 00/100), según se advierte del acuerdo INE/CG01/2015, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de catorce de enero de dos mil quince.

Derivado de ello, las ministraciones mensuales se fijaron por \$26,936,154 (veintiséis millones novecientos treinta y seis mil ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100).

Ahora bien, en el acuerdo que constituye materia de la presente impugnación, la autoridad responsable esquematizó las sanciones aplicadas tanto por esta Sala Superior, como por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al Partido Verde Ecologista de México, de la siguiente manera:

	Número de Resolución	Reducción de la ministración según resolución/ días de salario mínimo	Importe
1	CG190/2013	900	\$56,097.00
2		9,752	\$607,842.16
3		664	\$41,387.12
4		4,132	\$257,547.56
5		1,277	\$79,595.41

	Número de Resolución	Reducción de la ministración según resolución/ días de salario mínimo	Importe
6		Sanción económica	\$260,085.35
7	INE/CG217/2013	300	\$19,428.00
8		1,767	\$114,430.92
9		3,993	\$254,701.08
10		1,035	\$67,026.60
11	INE/CG83/2015 ¹⁰	50% de reducción de la ministración hasta alcanzar la cantidad de \$67,112,123.52	\$13,468,077.15
12	SUP-REP-120/2015	50% de reducción de la ministración hasta alcanzar la cantidad de \$76,160,361.80	\$11,709,935.95
		Total	\$26,936,154.30

Con base en ese oficio, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del referido Instituto, aplicó una reducción del cien por ciento a la ministración correspondiente al mes de abril del año en curso que recibiría el Partido Verde Ecologista de México, derivado de las dos reducciones del cincuenta por ciento ordenadas en el acuerdo INE/CG83/2015 y el recurso de apelación SUP-REP-120/2015, más las multas por otros procedimientos de fiscalización.

Como se advierte, la autoridad responsable aplicó al Partido Verde Ecologista de México, en la misma ministración mensual, las dos reducciones del 50% ordenadas, más las multas por otros procedimientos de fiscalización, sin tomar en cuenta que en ambas sanciones de reducción se consideró aplicar el rango

¹⁰ Acuerdo que se encuentra sub judice, en virtud de que fue objeto de impugnación ante esta Sala Superior, a través del recurso de apelación SUP-RAP-96/2015, que a la fecha de la emisión de esta ejecutoria, aún se encuentra en sustanciación.

SUP-RAP-139/2015

máximo contenido en la norma, lo cual, indebidamente generó que no recibiera financiamiento en la ministración de abril.

Incluso, de seguir aplicándose en una misma ministración, es decir, privarlo del total del financiamiento en mayo y sucesivamente, no recibirá financiamiento, cuando menos, hasta el mes de septiembre, sólo por lo que hace a estas sanciones.

De esta manera, considero que la autoridad responsable no debió exceder del 50% en la deducción a la ministración del partido actor, pues con ello lo dejó sin recursos para actividades ordinarias, lo cual, por las razones señaladas que he expuesto, puede dejarlo en condiciones de inequidad en la contienda.

En las circunstancias relatadas, en mi opinión procede revocar la determinación impugnada.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente VOTO PARTICULAR.

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN, IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-139/2015.

Porque no coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-139/2015**, promovido por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de controvertir la determinación del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, contenida en el oficio identificado con la clave **INE/DEPPP/DE/DPPF/1501/2015**, de siete de abril de dos mil quince, con relación a la retención del cien por ciento (100%) de las ministraciones por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, correspondientes al mes de abril, al hacer efectivo el cobro de las sanciones pecuniarias impuestas al partido político ahora recurrente, en el contexto de los procedimientos sancionadores electorales, instaurados en contra de ese partido político, emito **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

En opinión del suscrito, lo procedente, conforme a Derecho, es revocar la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva, en la que ordene que el cobro de las sanciones pecuniarias impuestas se haga mediante retenciones mensuales en un porcentaje que no rebase el cincuenta por ciento (50%) de cada ministración mensual, durante

SUP-RAP-139/2015

el tiempo que sea necesario, hasta pagar completamente la cantidad total correspondiente a las aludidas sanciones pecuniarias precisadas en la determinación ahora controvertida. La conclusión precedente se sustenta en lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para el suscrito es evidente que ha sido voluntad del legislador ordinario, fijar un parámetro de reducción máxima de las ministraciones mensuales ordinarias que reciben los partidos políticos. El límite de referencia debe ser hasta el cincuenta por ciento (50 %), a fin de que los partidos políticos tengan en todo momento financiamiento público para mantener la posibilidad jurídica y fáctica de que el partido político lleve a cabo sus actividades ordinarias y participar, en circunstancias de equidad, tanto en los procedimientos electorales como en la actuación cotidiana u ordinaria.

Esta interpretación, conforme al criterio del suscrito, es acorde con la evolución histórica que ha tenido la normativa electoral sancionadora, particularmente a partir de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral iniciada en mil novecientos noventa, hasta llegar a la legislación constitucional y legal vigente.

Al efecto cabe precisar que la imposición de sanciones pecuniarias a los partidos políticos ha evolucionado históricamente en la legislación electoral federal, conforme a lo establecido en los siguientes preceptos jurídicos:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

1990

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de

15 de agosto de 1990

Artículo 342.

1. Los partidos políticos podrán ser sancionados con multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal cuando incumplan con las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral.

Artículo 343.

1. El Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que haya incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de la multa.

2. La Sala Central emplazará al partido político para que en el plazo de tres días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas documentales que considere pertinentes. Sólo en casos justificados, a juicio de la Sala, se podrán recibir otro tipo de pruebas.

3. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Sala resolverá dentro de los cinco días siguientes, salvo que por la naturaleza de las pruebas se requiera de una prórroga.

4. La Sala Central tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta para fijar el monto de la multa.

En caso de reincidencia se aplicará el doble de la multa originalmente fijada.

5. Las resoluciones de la Sala serán definitivas e inatacables.

6. Las multas que fije la Sala Central del Tribunal deberán ser pagadas en la Tesorería de la Federación en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación al partido político.

1996

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de

22 de noviembre de 1996

ARTICULO 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;

d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y

e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;

c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código;

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del párrafo 1 de este artículo, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. La violación a lo dispuesto en

el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

2002

Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de

24 de junio de 2002

ARTICULO 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;

SUP-RAP-139/2015

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código;

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

2008

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de

14 de enero de 2008

Artículo 354

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 este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

2014

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Ley publicada el 23 de mayo de 2014

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.

b) Respecto de las agrupaciones políticas:

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, y

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

De los preceptos transcritos, se advierte que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde mil novecientos noventa y seis hasta dos mil ocho, conservó la sanción relativa a la disminución *de hasta el cincuenta por ciento (50%) de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución* y, a partir de dos mil ocho, se derogó la disposición relativa a la supresión total de ministraciones, derogación con la cual es coincidente la normativa ahora vigente, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Esta descripción de la evolución de la normativa sancionadora electoral legal, resulta importante si se toma en cuenta que, si bien el legislador ordinario estableció a partir de mil novecientos noventa y seis, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la posibilidad de imponer la retención total de ministraciones a los partidos políticos, a título de sanción por la comisión de conductas antijurídicas, disminuyendo así el monto del financiamiento público ordinario, también es verdad, en opinión del suscrito, al derogar el legislador ese supuesto de

retención total y solamente conservar, como hasta ahora, la disposición consistente en la reducción de **hasta el** cincuenta por ciento (**50%**) de las ministraciones por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias, es claro que la intención del legislador fue que este tipo de sanciones no sobrepasen ese parámetro de cincuenta por ciento como límite constitucional inclusive.

Tal interpretación es trascendente si se considera que la imposición de una sanción económica puede afectar el patrimonio del partido político actor, a grado tal que le impida participar, en condiciones de equidad e igualdad, respecto de los demás contendientes, en el desarrollo efectivo de sus actividades ordinarias y de su participación en la vida política electoral de la República.

No obsta a lo anterior, que en el año dos mil novecientos noventa y seis, se hubiera incluido, en el artículo 342, párrafo 1, inciso d), la posibilidad de suprimir totalmente la entrega de las ministraciones, a los partidos políticos, en concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes por el periodo que se determine en la resolución respectiva, debido a que en el año dos mil ocho, el legislador consideró que tal norma no debía subsistir y en la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se derogó tal sanción.

Por otra parte, se debe tener presente lo previsto en los párrafos primero y segundo del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente son al tenor literal siguiente:

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia...

Como se puede advertir, por disposición constitucional, una sanción pecuniaria, entre éstas la multa, no debe ser excesiva, confiscatoria, inusitada ni trascendental.

Sólo en vía de ejemplo cabe citar la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre multas excesivas, que es al tenor siguiente:

Época: Novena Época.

Registro 1011773. 481.

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Materia: Derechos Fundamentales

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo I. Constitucional 3. Apéndice 1917-Septiembre 2011.

Primera Parte - SCJN Vigésima Sección

Pág. 1558.

MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.

Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite 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 y fiscales, pues **la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.**

Finalmente cabe destacar un principio fundamental del *Ius Puniendi*, que constituye una garantía de certeza y seguridad jurídica para los gobernados: *nulla poena sine lege*.

Para que una sanción pueda ser impuesta debe estar prevista en la ley aplicable al caso concreto, de no estar previamente establecida en la ley resulta inaplicable, so pena de imponer una sanción inconstitucional por falta de previsión normativa en la legislación vigente con antelación al hecho calificado como infracción.

La misma limitante pero por diferente razón existe para el cobro de las sanciones pecuniarias, no es conforme a Derecho retener el cien por ciento (100%) de las ministraciones mensuales a que tienen derecho los partidos políticos, porque ello equivale a imposibilitar, material y jurídicamente su existencia y funcionamiento. Proceder de esa manera equivale a decretar la extinción de la persona moral.

SUP-RAP-139/2015

Sólo con efectos aclaratorios cabe señalar que esta Sala Superior ha sustentado criterio sobre la naturaleza y fines del financiamiento público para actividades ordinarias al resolver los asuntos de su competencia, entre los que cabe citar la sentencia dictada en el recurso radicado en el expediente identificado con la clave SUP-REP-136/2015 y acumulados.

En la ejecutoria de fecha treinta y uno de marzo de dos mil quince, esta Sala Superior, por unanimidad de votos, sostuvo lo siguiente:

Esta Sala Superior estima acertado el razonamiento por la necesidad de permitir que el partido mantenga un nivel financiero óptimo para desarrollar sus actividades de acuerdo con los fines constitucionales y legales. Las sanciones impuestas ni deben impedir la supervivencia de los institutos políticos ni pueden poner en riesgo el cumplimiento de los fines esenciales de aquellos.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, porque en mi concepto se debe revocar la resolución controvertida.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA