

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-272/2015 Y SUS ACUMULADOS SUP-RAP-275/2015 Y SUP-RAP-583/2015, ACUMULADOS.

RECURRENTES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIAS: LUCÍA GARZA JIMÉNEZ Y AURORA ROJAS BONILLA.

México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, los autos de los recursos de apelación identificados al rubro, interpuestos en contra de la resolución INE/CG406/2015 en el expediente UT/SCG/Q/CG/50/INE/97/PEF/5/2014, emitida el trece de julio de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual se declaró fundado el procedimiento ordinario sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, por la no emisión de normas partidistas acordes al nuevo régimen jurídico electoral, y a los principios y normas introducidas al ordenamiento constitucional y legal en materia electoral, dentro de los plazos señalados para tal efecto.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes y del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

I. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. El cuatro de noviembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral recibió el oficio SCG/3321/2014 del Secretario Ejecutivo, por el cual remitió diverso oficio INE/DEPPP/DPPF/3348/2014 del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos, mediante el cual da vista a efecto de resolver sobre el presunto incumplimiento de los Partidos Políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, de adecuar los documentos básicos y demás reglamentación interna a las previsiones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos.

II. Queja del Partido Verde Ecologista de México. El once de febrero de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México presentó queja ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en contra del Partido de la Revolución Democrática por la presunta omisión de adecuar los documentos básicos y reglamentación interna a las previsiones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, dentro de los plazos establecidos en la normativa electoral para tal efecto.

III. Aprobación del Proyecto. El veinticinco de junio de dos mil quince, en la Nonagésima Cuarta Sesión Extraordinaria, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto de resolución respecto del referido procedimiento sancionador.

IV. Resolución Impugnada. El trece de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG406/2015 en el expediente UT/SCG/Q/CG/50/INE/97/PEF/5/2014, declaró fundado el procedimiento e impuso al Partido Acción Nacional, así como al Partido de la Revolución Democrática sendas sanciones consistentes en la reducción en la ministración por \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 MN) del financiamiento público que reciban dichos institutos políticos, por concepto de actividades ordinarias permanentes, durante dos mil quince.

La resolución combatida se notificó por estrados en la sede del Instituto Nacional Electoral, el veintidós de julio de dos mil quince.

SEGUNDO. Recursos de Apelación.

I. Demanda del Partido Verde Ecologista de México. El diecisiete de julio de dos mil quince, en contra de la referida resolución, el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del

Instituto Nacional Electoral, Jorge Herrera Martínez, interpuso recurso de apelación, ante dicha autoridad responsable.

II. Demanda del Partido Acción Nacional. El veinte de julio siguiente, el Partido Acción Nacional, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Francisco Gárate Chapa, interpuso recurso de apelación, ante la propia autoridad emisora del acto reclamado.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó las demandas correspondientes y el escrito de tercero interesado y los remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que integran cada expediente y el informe circunstanciado atinente.

III. Turno. El veintitrés y el veinticuatro de julio de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, dictó los acuerdos en los que ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-272/2015, SUP-RAP-275/2015, con las constancias correspondientes y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. Escrito de tercero interesado. El veintitrés de julio de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Pablo Gómez Álvarez, compareció como tercero interesado, mediante escrito dirigido al recurso de

apelación identificado con la clave SUP-RAP-272/2015, interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México.

I. Escisión del escrito de tercero interesado y reencauzamiento a recurso de apelación. Por acuerdo de esta Sala Superior emitido el veinticuatro de agosto del presente año, se determinó escindir el escrito de tercero interesado y reencauzar el planteamiento relacionado con la ilegalidad de la sanción que le fue impuesta al Partido de la Revolución Democrática por la autoridad responsable, a recurso de apelación, el cual quedó identificado con el número de expediente SUP-RAP-583/2015.

II. Turno diverso. El veinticinco de agosto siguiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, dictó el acuerdo en los que ordenó integrar el expediente SUP-RAP-583/2015, con las constancias correspondientes y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CUARTO. Radicación. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó los recursos de apelación respectivos en la ponencia a su cargo.

OCTAVO. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), 45, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de tres recursos de apelación interpuestos en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la que impuso sendas sanciones al Partido de la Revolución Democrática, así como al Partido Acción Nacional.

SEGUNDO. Acumulación. La revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de apelación que ahora se resuelven, permite advertir que los recurrentes impugnan el mismo acto, dictado dentro del mismo expediente primigenio, por la misma autoridad responsable, con la pretensión de que se modifique la sentencia que se impugna.

En efecto, de la lectura minuciosa de las respectivas demandas, se advierte que son coincidentes en lo que respecta a señalar a la misma autoridad responsable, relacionada con los mismos

hechos y los promoventes son directamente contraparte en el procedimiento de origen, por lo que se concluye que el número de resolución que se impugna, es el número INE/CG406/2015.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación precisados, resulta inconcuso que existe conexidad en la causa; por tanto, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los recursos de apelación SUP-RAP-275/2015 y SUP-RAP-583/2015 al diverso recurso SUP-REP-272/2015, toda vez que éste fue el que se presentó en primer término en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, a los autos de los recursos acumulados.

TERCERO. Presupuestos procesales. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hacen constar los nombres de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los partidos recurrentes.

2. Oportunidad. La resolución combatida se aprobó por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el trece de julio del presente año.

Al respecto, el Partido Verde Ecologista de México presentó su impugnación el diecisiete siguiente, por lo tanto fue oportuna.

Se debe precisar que la resolución fue motivo de engrose, por lo que fue notificada por estrados hasta el veintidós de julio de dos mil quince, por lo que si el Partido Acción Nacional presentó su impugnación el veinte de julio y el Partido de la Revolución Democrática el veintitrés siguiente es evidente que lo hicieron dentro del término de cuatro días establecido en la ley.

Por tanto, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45,

párrafo 1, inciso b), fracciones I, II y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los presentes medios de impugnación fueron promovidos por parte legítima, porque de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracciones I y II, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de apelación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y por ciudadanos por propio derecho.

En efecto, los recursos de apelación que se resuelven fueron presentados por un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, a través de su representante legítimo, ante el Consejo General de dicho instituto.

Por lo que con fundamento en el artículo 45, apartado i, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los recurrentes están legitimados para interponer los presente recursos.

Por otra parte, la personería con la que se ostentan se encuentra acreditada, toda vez que, como ha quedado descrito, los recursos de apelación fueron presentados a través de sus representantes legítimos, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática

interponen los presentes recursos por conducto de Francisco Gárate Chapa, Jorge Herrera Martínez, y Pablo Gómez Álvarez respectivamente, con la calidad antes indicada. Además, su personería está reconocida por la autoridad responsable al rendir sus informes respectivos circunstanciados, de ahí, que también este requisito se satisface, con relación a los tres medios de impugnación.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

6. Interés jurídico. Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Verde Ecologista de México se satisface, ya que fue quien presentó la queja primigenia que dio origen a la resolución impugnada, en tanto que el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática fueron las partes denunciadas en el Procedimiento Ordinario sancionador que dio origen a la resolución que hoy se impugna.

Además, estos son los medios idóneos para obtener su pretensión, ya que impugnan la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la cual, el Partido Verde Ecologista de México considera que la sanción que se impuso fue insuficiente y debió de emitirse una sanción mayor y, por otra parte, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática esgrimen diversos argumentos tendentes a demostrar que debió ser menor.

En este orden de ideas, al tener por acreditados los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia de los medios de impugnación que se resuelven, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la problemática planteada.

CUARTO. Estudio de fondo.

Tesis

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón a los recurrentes cuando aducen desde perspectivas diferentes, que no fue correcta la individualización de la sanción, así como que la responsable al emitir la resolución impugnada conculcó los principios de legalidad, exhaustividad, fundamentación, motivación y congruencia, entre otras cosas, al no tomar en cuenta situaciones que, según los denunciados les excluyen de responsabilidad, o en una lógica diferente, que se debería aumentar la sanción impuesta, como enseguida se demostrará.

Argumentos dirigidos a cuestionar la individualización de la sanción.

Los apelantes en sus respectivas demandas se inconforman esencialmente respecto a la individualización de las sanciones a los entes jurídicos denunciados y aducen que desde su perspectiva, la sanción que les fue impuesta por la omisión de los hechos comprobados se debe en su caso incrementar o disminuir.

Para dar respuesta a los mencionados motivos de disenso, es necesario tener presentes las consideraciones de la autoridad electoral para imponer las sanciones controvertidas.

Consideraciones de la resolución impugnada.

De inicio la autoridad responsable precisó que la sanción a imponer a cada uno de los entes responsables, es ajustada a lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, 456, párrafo 1, inciso a), en relación con el 461, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Estableció que conforme a tales preceptos legales, una vez acreditada la infracción y su imputación, tomaría en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma, los elementos objetivos y subjetivos concurrentes en la comisión de la falta, y precisados tales extremos, determinaría las sanciones aplicables a los partidos políticos omisos.

De esta manera, la autoridad administrativa electoral hizo un análisis pormenorizado de tales elementos, en relación con la falta cometida, y para calificar la **gravedad** de la conducta, valoró el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas vulneradas); la singularidad de la conducta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ésta se actualizó; su comisión de tipo doloso; la no reiteración de la contravención; las condiciones externas y los medios de ejecución relativos.

Respecto del **tipo de infracción** cometida, estableció que cada uno de los partidos responsables omitieron ajustar los documentos básicos y demás normativa partidista a la disposición contenida en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, relativa a adecuar su normativa interna a dicha Ley y demás disposiciones aplicables, derivado del rediseño del régimen electoral constitucional, legal y, en consecuencia, estatutario.

Respecto del **bien jurídico tutelado**, la responsable señaló que debido a que el artículo 25, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos pretende garantizar el principio de legalidad en el actuar de los partidos políticos, y el quinto transitorio, **el apego al nuevo esquema constitucional y legal en materia electoral, que introdujo reglas en temas de afiliación partidista (requisitos, derechos y obligaciones de los militantes)**, transparencia en el manejo de la información y protección de datos de los militantes, participación paritaria de

la mujer en postulación de candidatos a cargos de elección popular, órganos partidistas encargados de la organización de procesos para la integración con características particulares, estructuración de su sistema de justicia partidaria en una sola instancia, así como en materia de financiamiento privado y rendición de informes para fiscalización de sus recursos, entre otros.

Precisa que con ello, **se imponen deberes de actualización de su normativa a los partidos políticos**, mediante el cual se pretendió el fortalecimiento de elementos comunes que caracterizan la democracia, como la participación de los militantes en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones partidistas, el principio de igualdad, al establecer reglas que garanticen que cada militante participe con igual peso respecto de cualquier otro y la garantía de ciertos derechos fundamentales como el de libre afiliación y el de acceso a la justicia partidaria con las garantías de expedites y recurso efectivo.

Por otro lado, respecto de las **circunstancias objetivas** concurrentes en la comisión de la falta, la responsable consideró:

En cuanto al **modo**, señaló que la falta atribuible al Partido Acción Nacional y al Partido de la Revolución Democrática, consistió en inobservar lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el quinto transitorio de tal ordenamiento, al no haber

ajustado su normativa interna a la citada ley y a la diversa Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto al **tiempo** en que se cometieron los hechos, la responsable precisó que la falta se actualizó el primero de octubre de dos mil catorce, en tanto que la fecha límite para la modificación de los estatutos de los infractores debió realizarse a más tardar el treinta de septiembre de dos mil catorce, sin que dentro de dicho término o fuera de él, los partidos políticos denunciados hubieren llevado a cabo tal modificación o adecuación normativa.

Con relación al **lugar** de comisión del hecho, la responsable señaló que la falta cometida tiene impacto a nivel nacional, dado que se trata de partidos políticos nacionales, cuyas normas internas se vinculan a su vida partidista en las treinta y dos entidades federativas que integran la República Mexicana.

En otro orden, con relación a la comisión **dolosa** o culposa de la falta, la responsable consideró que en el caso existe una conducta dolosa de infringir lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el quinto transitorio de dicha ley, toda vez que ambos partidos políticos denunciados tenían conocimiento de su deber de hacer, dada la publicación de la Ley citada, el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación. Ello, aunado a que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y de Partidos Políticos les hizo un atento recordatorio de la fecha límite para la adecuación de sus documentos básicos y

reglamentación interna, ello con la finalidad de que dicha Dirección estuviera en aptitud de analizar las modificaciones que se formularan a tal normativa.

Con ello se evidenció la **intención** dolosa de los partidos políticos, **ya que siquiera hicieron ajustes preparatorios** para acoplar sus normas estatutarias y reglamentarias al nuevo sistema constitucional y legal electoral.

Por lo que toca a la **reiteración** de la infracción, la autoridad estimó que la conducta infractora no se cometió de manera reiterada ni sistemática, pues es la primera ocasión que los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática incurrían en la falta de modificación de sus Estatutos y normativa interna, derivada de una disposición legal transitoria que les obligue a ello, según obra en autos.

Respecto a las **condiciones externas y medios de ejecución** de los hechos, la autoridad estableció que la conducta desplegada por los institutos políticos, **se dio en relación a la no emisión de normas partidistas que deberían ajustar al nuevo régimen jurídico electoral, previo al inicio del Proceso Electoral en curso, con la finalidad de que todos los partidos políticos tuvieran una misma base normativa**, respetando principios y normas modificadas o introducidas al ordenamiento constitucional y legal en materia electoral, con el objeto de que la participación de sus militantes en el Proceso Electoral Federal y los locales, fuera en condiciones de igualdad

normativa respecto del resto de militantes de las diversas fuerzas políticas.

Con relación al **modo de ejecución**, refirió que consistió en una omisión, misma que se consumó por parte de los órganos partidistas con facultades para llevar a cabo la modificación de la normativa interna, a saber, la Asamblea Nacional del Partido Acción Nacional y del Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Expuesto lo anterior, la responsable estimó procedente individualizar la sanción aplicable, con base en los elementos siguientes:

Gravedad de la infracción.

En este aspecto señaló la autoridad administrativa electoral que la conducta de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, procedía calificarla de **gravedad especial**, al haber sido omisos en adecuar su normativa partidista conforme a las reformas constitucional y legal.

Además adujo:

- a) Que la trascendencia de la omisión de adecuar la normativa interna afectó, a nivel nacional, en general, el régimen democrático mexicano, tal y como se concibió mediante la reforma constitucional y legal del año dos mil catorce;

- b) Que no obstante, la falta y la afectación que causó no puede individualizarse en una persona en particular, ni en un acto concreto, dado que se trata de normas generales, abstractas, impersonales, que si bien tienen como destinatarios a los militantes de los respectivos partidos políticos, existe una indeterminación de los actos y sujetos que pudieron ser afectados por la falta de adecuación de las normativas partidistas en aspectos de afiliación, transparencia en el manejo de la información y protección de datos de los militantes, participación paritaria de la mujer en postulación de candidatos a cargos de elección popular, órganos partidistas encargados de la organización de procesos para la integración con características particulares, estructuración del sistema de justicia partidaria en una sola instancia, así como en materia de financiamiento privado y rendición de informes para fiscalización de sus recursos, entre otros.
- c) Que además, debe tenerse en cuenta que cada uno de los actos que hubiere sido afectado por la omisión de adecuación de normas partidistas **redundó indefectiblemente en un demérito de la calidad del proceso democrático**, dado que la reforma constitucional y legal en materia electoral tuvo como finalidad el mejoramiento y fortalecimiento del sistema democrático adoptado como régimen de gobierno por el Estado Mexicano. Esto, además que dichos partidos ya tenían conocimiento de las adecuaciones que debían hacerse, pues formaron parte de la deliberación en el Congreso de

la Unión sobre la discusión y aprobación de las reformas en materia electoral.

- d) Que los legisladores que integran el Congreso de la Unión, entre ellos, los surgidos de los partidos denunciados, consideraron como plazo prudente, suficiente y razonable para realizar las modificaciones o adecuaciones pertinentes a los documentos básicos de los partidos políticos para ajustados al nuevo marco legal, el comprendido entre el día siguiente a la fecha de publicación de las nuevas leyes en el Diario Oficial de la Federación, lo que aconteció el veintitrés de mayo de dos mil catorce, hasta el treinta de septiembre del propio año; esto es, ciento treinta días naturales, que corresponden a ocho días con cuatro meses calendario, teniendo en cuenta que las multicitadas leyes de acuerdo con el respectivo Transitorio Primero entrarían en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- e) Que los partidos políticos, entre ellos los denunciados, aceptaron como suficiente y razonable la temporalidad prevista en el artículo Transitorio Quinto de la Ley General de Partidos, al no reservarlo para discusión, con la finalidad de proponer la ampliación al plazo previsto, o bien, para manifestar oposición a la temporalidad contemplada, manifestando con tal proceder su consentimiento o anuencia con la temporalidad prevista.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y

subjetivos detallados, debía ser aquella que tomara en cuenta las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera una de sus finalidades, disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Ahora bien, para **determinar la sanción**, la responsable estimó que debe operar una reducción equivalente a la cantidad de **\$1,000,000.00 (Un millón de pesos)** para cada uno de los partidos políticos denunciados, lo que representa el 1.83% (uno punto ochenta y tres por ciento) de la ministración mensual que corresponde al Partido de la Revolución Democrática y el 1.39% (uno punto treinta y nueve por ciento) de la ministración mensual asignada al Partido Acción Nacional; las que sin ser gravosas, sí pueden inhibir a los partidos políticos denunciados para que en el futuro vigilen el cumplimiento de las normas de la materia, además de ser ejemplificativa y proporcional con la falta, respecto del incumplimiento de observar disposiciones de orden público que tenían como finalidad homologar y estandarizar la normativa electoral de los Institutos políticos frente a disposiciones constitucionales y legales, en el actual Proceso Electoral Federal.

Sobre el particular, la responsable señaló que el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las sanciones aplicables a los partidos políticos: **a.** amonestación pública; **b.** multa de hasta diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; en caso de infracción en materia de topes

a gastos de campaña, o a los límites 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; **c.** según la gravedad de la falta, con reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; **d.** con interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de la Ley; **e.** en casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido.

Agregó que el propio artículo 456, párrafo 1, en el inciso e), establece las sanciones aplicables a cualquier persona física o moral:

a. con multa de hasta cien mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, y **b.** multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, tratándose de compra de tiempo en radio y televisión para difundir propaganda política o electoral.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que de entre el catálogo referido, determinaría discrecionalmente la sanción a imponer en el caso, de acuerdo a la calificación asignada a la transgresión perpetrada, y con la finalidad de suprimir prácticas

que vulneren disposiciones legales, conforme al criterio de la Sala Superior, en el sentido de que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que a futuro, el infractor, ya se trate de un partido político o empresas mercantiles, no cometan violaciones similares a la normativa como la acreditada.

Marco normativo.

Ahora bien, antes de contestar los disensos de los apelantes, se estima oportuno establecer la normatividad a la que se debe ceñir la autoridad electoral al imponer sanciones a los responsables con motivo de la infracción a la normativa aplicable.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les facultan las leyes como manifestación de la voluntad general.

Bajo esa premisa, ese principio tiene doble funcionalidad, tratándose de resoluciones: por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida

en la ley a quien lo emite, se considera arbitrario, esto es, contrario al derecho a la seguridad jurídica; y, por otro, genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad conferida en la ley, en tanto no se demuestre lo contrario (presunción de legalidad).

Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida a que el gobernado, al considerar que determinado acto carece de fundamentación y motivación, recurra a los órganos de control a hacer valer esa ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación.

A su vez, el artículo 14 de la Constitución Política, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley, aplicable tanto en materia penal como administrativa sancionadora, y conforme a ésta, queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena o sanción no decretada por una ley exactamente aplicable al hecho ilícito de que se trate, derecho fundamental que dada su trascendencia obliga a la autoridad a abstenerse de interpretar ese tópico por analogía o mayoría de razón.

De esta manera se debe señalar, que si el derecho administrativo sancionador participa, con ciertos matices, de la naturaleza del derecho punitivo, en su aplicación cobra vigencia el principio de legalidad contenido en el artículo 14 Constitucional citado, al exigir que tanto infracciones como sanciones deben estar delimitadas en ley, en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática de

derecho es apta para producir jurídicamente las normas relativas, en las que se deben definir los elementos normativos del caso en forma clara y precisa, para permitir la actualización de las hipótesis específicas a aplicar.

En este orden de ideas, el fin del principio de legalidad tiende a garantizar la seguridad jurídica de las personas, al permitirles prever las consecuencias de sus actos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad al sancionarlos, esto es, que puedan constatar que una conducta que se estime infractora, tal como se regula, ofrezca una predeterminación inteligible, como vertiente del diverso principio de **tipicidad**.

Del propio artículo 14 de la Constitución Federal, deriva el conocido apotegma de que no puede haber pena sin ley específica y concreta para el hecho infractor de que se trate; y de ello deriva la importancia que se asigna en la dogmática al elemento del delito o hecho sancionador llamado **tipicidad**, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Tal elemento es presupuesto indispensable para acreditar el hecho infractor, por el que se entiende la desvaloración de éste sin ponderar el posible reproche a su autor, y esto constituye la base fundamental del principio de **legalidad** que rige, con todas sus derivaciones, el llamado *ius puniendi* en un estado democrático de derecho.

Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad y el de plenitud hermética, traducidos en la exigencia de exacta aplicación de la ley.

El de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la tipificación de una conducta en la ley, implica que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, para permitir la arbitrariedad en su aplicación, sino que por el contrario, conforme a éste el grado de determinación de la conducta a sancionar debe ser tal, que lo prohibido en la norma sea conocido por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual ésta se creó.

Conforme a lo narrado, el ámbito de la aplicación de sanciones en materia electoral se debe regir por el principio de legalidad, conforme al que se exige que la conducta, condición de la sanción, se contenga en una predeterminación palmaria, para que sea individualizable de forma precisa, lo que se traduce en garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, para que los actos de autoridad y de los actores en los procesos relativos se sujeten al marco legal.

De esta forma, la normativa aplicable encauza la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde aplicar a la infracción cometida en cada caso particular.

Esto es, el legislador debe prever de manera sistemática, no sólo las sanciones que puede imponer la autoridad, sino además, los parámetros y elementos objetivos que guíen su actuación a fin de que, valorando los hechos y las circunstancias en cada caso concreto, se determine la sanción a aplicar.

Tales normas que prevén una sanción o afectación en los derechos del infractor, cuya imposición corresponde a la autoridad, deben respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica, por lo que el legislador debe acotar de tal manera la actuación de dicho órgano estatal, que aunque le dé margen a valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, se puedan conocer las consecuencias del actuar de los responsables, y esto implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, esté debidamente fundada y motivada, a fin de que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho o conducta a sancionar.

Por tanto, para la aplicación de las sanciones administrativas, se debe analizar la ley en forma sistemática y armónica, de manera que la individualización de una sanción no se puede realizar mediante un análisis aislado de preceptos legales, porque en diversos artículos se puede contener la definición de los elementos que sirvan para acotar la gestión sancionadora de la autoridad.

Ahora bien, en materia electoral la sanción se inserta en un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes incurran en actos u omisiones que afecten sus principios fundamentales y rectores, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, ha definido el núcleo básico de las diversas infracciones y especificado las sanciones correspondientes a esas faltas, además de que ha fijado los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a cada caso en particular.

Tales sanciones, por su naturaleza, son fundamentalmente preventivas y no retributivas; por tanto, se persigue que propicien la prevención **general** y **especial**, conforme a los fines que rigen al sistema para aplicarlas, por lo que éstas deben ser: las sanciones establecidas por el legislador deben cumplir los efectos pretendidos de acuerdo con su naturaleza y ser intimidatorias, ejemplares, aflictivas, correctivas y justas.

a) Adecuadas, para lo que se debe considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor; **b) proporcionales**, para lo que se debe tomar en cuenta al individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; **c) eficaces**, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia,

restablecer el Estado constitucional democrático de derecho; y **d) ejemplares**, en tanto que conforman lo que en la doctrina se denomina prevención general.

A través de esta última, tratándose de la materia electoral, los sujetos obligados deben respetar el ordenamiento jurídico y abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren, por lo que las sanciones en esta materia además deben ser **disuasivas**, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzca a cumplir sus obligaciones.

En este sentido se hace referencia al momento en que el juzgador opta por la sanción a imponer y efectúa la justipreciación de diversos factores que influyen en su monto, especie y duración.

Entre los aspectos a tomar en cuenta para fijar una sanción, destaca la irreprochabilidad que se debe exigir al infractor, y en el señalado reproche normativo, la autoridad debe respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los límites de su actividad sancionadora.

Los artículos 21 y 22 de la Carta Magna, establecen que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las

infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad. En otro aspecto, disponen, que quedan prohibidas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, ya que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al **bien jurídico afectado**, sin que se pueda considerar confiscación de bienes cuando se decrete para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de delito y tampoco el decomiso o extinción de dominio de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito.

Es decir, la autoridad atenderá al marco constitucional y legal establecido para imponer una sanción al responsable de un hecho infractor, y en esto, los preceptos de la Constitución Política deben condicionar y fijar con claridad los fines de la punibilidad, a la que deben señalar sus límites y objetivos, para precisar las modalidades en que se ejercerá el *ius puniendi* en cada caso particular.

De tal forma, el principio de legalidad incide de manera relevante al momento de definir en la ley las infracciones administrativas y las sanciones que se deben aplicar a éstas, así como al decidir sobre la responsabilidad del autor del hecho y la condena que se le debe aplicar en la correspondiente resolución de la autoridad.

De estas garantías deriva que la decisión sobre la responsabilidad administrativa y la sanción aplicable se lleve a cabo dentro de un procedimiento legalmente establecido, y que se garantice su ejecución, para que ésta se cumpla con arreglo a las disposiciones normativas vigentes.

Lo anterior se debe fundamentar en la ponderación de principios que rigen la potestad punitiva: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad.

Ahora bien, en el ejercicio de individualizar o aplicar las sanciones, también se debe advertir una doble finalidad de prevención: **general**, para impedir la comisión de otros hechos irregulares, al constituirse en la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley, y **especial**, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción para intimarlo a que no vuelva a transgredir el ordenamiento, de ahí que en la cálculo de cuales de éstas procede imponer, se debe encontrar como criterio para delimitarlas a la culpabilidad del autor.

El poder sancionador de las autoridades administrativas electorales, es de marcada complejidad; en virtud de la discrecionalidad que la ley les otorga para determinar y graduar las sanciones en cada caso concreto, al quedar delimitada por un catálogo de faltas y sanciones.

Dicho marco jurídico proporciona las reglas para regular el criterio de la autoridad al ejercer su facultad punitiva, a fin de evitar que imponga sanciones por analogía o mayoría de razón,

puesto que éste le exige en cada caso exponer las razones para establecer un determinado grado de culpabilidad al responsable de contravenir la ley, como base de la individualización de la sanción.

Por tal motivo, en ejercicio de su facultad sancionadora, para derivar la sanción a imponer, la autoridad debe proceder a especificar el tipo de infracción y su trascendencia respecto de las normas transgredidas; el bien jurídico tutelado; en su caso las circunstancias de tiempo, modo y lugar, dotando en cada caso particular de contenido concreto estos conceptos por ser meramente normativos y abstractos.

Establecido el marco normativo anterior, se estima procedente abordar el análisis de los disensos expuestos por los inconformes.

Caso concreto

Contravención a los principios de legalidad y exhaustividad.

Los apelantes sostienen de manera coincidente, que la resolución impugnada contraviene los principios de legalidad y exhaustividad, al imponer la sanción al Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, como responsables de las omisiones infractoras comprobadas.

Esto lo estiman así los inconformes, porque desde su perspectiva, la autoridad electoral emitió una sanción desproporcional pues no hay relación entre la calificación de la conducta como grave especial y la sanción impuesta.

Por tanto, concluyen los demandantes que la autoridad administrativa electoral sanciona a los partidos políticos responsables, sin considerar las circunstancias particulares del caso, de ahí que desde el punto de vista del denunciante, la sanción impuesta no propicia que la conducta indebida perpetrada por dichos entes se inhiba.

Por ello, el Partido Verde Ecologista de México, señala que para conseguir esa finalidad, se debe incrementar por una sanción más ejemplar y, por otra parte, los denunciados sostienen que la misma debe de ser menor, en virtud de que la omisión fue parcial y no total al incumplir con su obligación de adecuar la normativa partidaria a las reformas constitucional y legal.

Los argumentos de los apelantes son **infundados**, porque conforme con lo expuesto en la ejecutoria, la resolución impugnada se ajusta al principio de legalidad, y exhaustividad, por lo siguiente.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que toda decisión de los órganos de autoridad con competencia para imponer sanciones que redunden en los derechos de los gobernados, debe ser pronta,

completa, expedita e imparcial, en los términos determinados en las leyes, exigencias que suponen, entre otros requisitos, la congruencia y exhaustividad de la resolución en la que éstas se imponen.

El principio de exhaustividad requiere que de la declaración de la autoridad derive la solución integral del conflicto, dirimiendo todas las cuestiones litigiosas a resolver. Con relación al principio señalado, la Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga al órgano jurisdiccional a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y a lo probado en el juicio, lo cual, por regla, le impide ocuparse de aspectos que éstas no hayan planteado.

Conforme con lo apuntado, este órgano jurisdiccional electoral federal estima que en el tema materia de impugnación, en concreto la individualización de las sanciones impuestas por la autoridad a los entes responsables, alegada por los recurrentes, el órgano electoral se apegó al principio de exhaustividad al pronunciar la resolución impugnada, dado que una vez comprobada la omisión investigada, en ejercicio del arbitrio que tiene conferido por la normatividad para imponer sanciones, en el caso optó por la que estimó correspondía concretamente a las omisiones cometidas, específicamente en la reducción de la ministración, y para ello tomó en consideración las posibilidades de punibilidad establecidas en la ley, en ejercicio del arbitrio que tiene atribuido como órgano de decisión y conforme a las reglas

normativas establecidas para regular su criterio en ese aspecto en particular.

De esta manera, de acuerdo a los señalados principios de congruencia y exhaustividad que rigen en toda resolución de autoridad, para calcular el *quantum* de las sanciones aplicadas al caso particular, como se señaló, tomó en cuenta todos y cada uno de los elementos y requisitos exigidos por la normatividad para sancionar a los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, derivados del artículo 443, párrafo 1, inciso a), en relación con el 456, párrafo 1, incisos a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que la autoridad administrativa electoral estableció, conforme se anticipó, que conforme a tales preceptos, acreditada la infracción y su imputación, tomaría en cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma infringida, los elementos objetivos y subjetivos concurrentes en la comisión de los hechos y precisados tales extremos determinaría la sanción aplicable los partidos políticos involucrados.

De esta manera, la autoridad hizo análisis pormenorizado de tales elementos, en relación con la falta cometida y para calificar la **gravedad** de la omisión, valoró el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado, la singularidad de la conducta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ésta se actualizó; su comisión dolosa; así como las condiciones externas y los medios de ejecución relativos.

Respecto del **tipo de infracción**, estableció que cada uno de los partidos responsables omitieron ajustar los documentos básicos y demás normativa partidista a la disposición contenida en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, relativa a adecuar su normativa interna a dicha Ley y demás disposiciones aplicables, derivado del rediseño del régimen electoral constitucional, legal y, en consecuencia, estatutario.

Con relación al **bien jurídico tutelado** señaló que los partidos políticos responsables trastocaron la normativa electoral, por desacato a un mandato legal, desatendiendo las obligaciones derivadas de esa determinación, específicamente, ajustar su normativa partidaria conforme a la reforma constitucional y legal, dentro del plazo contemplado para tal efecto.

La autoridad adujo además, que diversos partidos políticos pudieron cumplir con la adecuación de su normativa partidaria y que por lo mismo no podía justificarse el retraso de los dos entes políticos sancionados. Igualmente, la responsable señaló que debido a que el artículo 25, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos pretende garantizar el principio de legalidad en el actuar de los partidos políticos, y el quinto transitorio, el apego al nuevo esquema constitucional y legal en materia electoral, que introdujo reglas en temas de afiliación partidista (requisitos, derechos y obligaciones de los militantes), transparencia en el manejo de la información y protección de datos de los militantes, participación paritaria de la mujer en

postulación de candidatos a cargos de elección popular, órganos partidistas encargados de la organización de procesos para la integración con características particulares, estructuración de su sistema de justicia partidaria en una sola instancia, así como en materia de financiamiento privado y rendición de informes para fiscalización de sus recursos, entre otros.

Con ello, se imponen deberes de actualización de su normativa a los partidos políticos, mediante el cual se pretendió el fortalecimiento de elementos comunes que caracterizan la democracia, como la participación de los militantes en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones partidistas, el principio de igualdad, al establecer reglas que garanticen que cada militante participe con igual peso respecto de cualquier otro y la garantía de ciertos derechos fundamentales como el de libre afiliación y el de acceso a la justicia partidaria con las garantías de expedites y recurso efectivo.

Además, tomó en cuenta las **circunstancias objetivas** concurrentes en la comisión de la falta, en concreto **modo, tiempo y lugar**, conforme a las que estimó la falta cometida a título **doloso** al haberse evidenciado la **intencionalidad** de los partidos políticos, ya que siquiera hicieron ajustes preparatorios para acoplar sus normas estatutarias y reglamentarias al nuevo sistema constitucional y legal electoral.

La autoridad también tomó en cuenta al sancionar, las **condiciones externas y medios de ejecución**.

De esta forma, para individualizar la sanción aplicable al caso, la responsable calificó **la infracción** y la estimó de **gravedad especial**, al haber omitido la homologación de las normas partidarias con las constitucionales y legales.

De esta manera, la responsable estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, para cumplir la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares a futuro que pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida, frente a la gravedad de la conducta a sancionar, y de entre el catálogo referido e la Ley, de ahí que determinó como sanción **sanción** de \$1,000,000 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M.N.) para cada uno de los entes políticos sancionados.

Ante lo expuesto, el motivo de inconformidad analizado se estima **infundado**, porque la autoridad responsable se apegó a los principios de legalidad y exhaustividad.

Incongruencia en la calificación de la infracción.

En otro aspecto, los apelantes alegan que las cantidades por concepto de sanciones impuestas a los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, no son acordes a la falta cometida, porque al establecerla se dejan de considerar las **circunstancias particulares del caso**, de ahí que según el

Partido Verde Ecologista de México, la sanción impuesta no propicia que la conducta indebida cometida se inhiba, por lo que ésta se debe incrementar; el Partido Acción Nacional sostiene que en su caso se debe recalificar como grave ordinaria y reducir, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática sostiene que aunque se mantenga la calificación realizada por la responsable, la sanción se debe reducir, porque con la falta sólo se puso en riesgo el bien jurídico tutelado; pero no se afectó, como lo reconoce dicha autoridad.

De ahí, el primero señala que como sanción incumple con su finalidad de **disuadirlos** para evitar la proliferación futura de infracciones como las cometidas por esos entes jurídicos, porque dicha pecuniaria debió propiciar que la conducta indebida se inhiba y al no favorecer ese propósito sancionador se debe ordenar incrementar la cuantía calculada.

Alegan también los apelantes que por esas razones la resolución impugnada al ser incongruente viola el principios de **legalidad**, toda vez que en el aspecto señalado, para establecer la sanción aplicable a los partidos políticos y a las empresas involucradas, omitió tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso, de ahí la indebida motivación y fundamentación de las sanciones.

Al respecto se debe decir que el principio de congruencia consiste en que al emitir una resolución como la impugnada, el órgano competente atiende precisamente a lo comprobado en el procedimiento, sin omitir considerar todas las pruebas

conducentes y sin añadir circunstancias no advertidas o derivadas de éstas; de ahí que la resolución relativa tampoco debe contener consideraciones contradictorias, ni en sus puntos resolutivos.

Ahora bien, el requisito de congruencia de las resoluciones ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, en la primera acepción, la congruencia interna es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas del fallo, lo cual implica que no contenga argumentaciones y resolutivos contradictorios. En su aspecto externo, ésta se entiende como la correspondencia o relación entre lo pretendido por las partes y lo considerado y resuelto por el órgano de autoridad.

Tal criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior, en la Jurisprudencia número 28/2009¹, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

De lo expuesto es dable concluir que no le asiste la razón a los recurrentes como a continuación se razona:

Respecto de lo alegado por los recurrentes, se debe decir que, conforme a lo ya expuesto, el ejercicio de la potestad sancionadora depositada en el órgano administrativo federal electoral, que derive de la acreditación de una infracción, no es

¹ Publicada a fojas 214 y 215 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1.

irrestricto ni puede ser arbitrario, ya que está condicionado, como se advirtió, a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular demostrada y a las particulares del sujeto infractor, circunstancias que le deben permitir individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para lograr la finalidad perseguida por la pretensión punitiva, en concreto, disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta infractora similar.

Dicho aspecto de la sanción pecuniaria sólo se puede apreciar atendiendo a la naturaleza de la transgresión a la obligación impuesta por la ley desacatada, así como a la gravedad de esa violación y a los otros elementos señalados, para conseguir la finalidad disuasiva y ejemplar de la que debe estar revestida, de ahí que al fijarla se debe atender, como se explicó, en forma destacada a la naturaleza de la infracción, la reincidencia del infractor, a la extensión del daño causado o beneficio obtenido, sin soslayar la capacidad económica del responsable, elementos necesarios para razonar el arbitrio de la autoridad en el cálculo del monto de dicha pecuniaria.

De esta forma, contrario a lo alegado en el disenso a estudio, el hecho que se tuvo por demostrado como infractor de obligación de observar la normativa electoral, fue el desacato por parte del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, de eludir el cumplimiento de llevar a cabo la adecuación de sus documentos y normativa interna conforme a

la reforma constitucional y legal que se realizó, aun cuando tuvo cuatro meses para efectuarlo y los demás institutos políticos sí lo hicieron.

En efecto, en la resolución impugnada se estableció que la **sanción a imponer**, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, debía ser aquella que considerara las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera una de sus finalidades, **disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.**

Ahora bien, para determinar precisamente la sanción a aplicar, la responsable estimó procedente señalar que la Ley le confiere **arbitrio** para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, el que se ajuste a la conducta desplegada por el infractor y que sea suficiente **para prevenir que cualquier otra persona, en la especie partido político, realicen una falta similar.**

Para ese efecto, la responsable consideró importante destacar, que si bien la sanción debe tener entre sus finalidades resultar una medida ejemplar, **tendente a disuadir la posible comisión de infracciones análogas a futuro**, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer conductas contrarias a derecho como la que se sancione, estimó que no menos cierto es que en cada caso al determinarla se debe poner particular atención en las

circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas en que ocurre la conducta infractora, a efecto de que ésta no resulte inusitada, trascendente, excesiva, desproporcionada o irracional, o por el contrario, insignificante e irrisoria frente a la gravedad de la conducta a sancionar.

Efectivamente, señaló la responsable, para imponer la sanción, la potestad sancionadora le permite valorar a su arbitrio, las circunstancias actualizadas en la comisión de la infracción, así como su gravedad, porque la Ley de la materia no prevé de forma pormenorizada y casuística, cada una de las condiciones del ejercicio de esa potestad, sino que sólo establece las condiciones genéricas para ejercerla, dejando en libertad a la autoridad para establecer el tipo de sanción, y en su caso, el monto de la misma, debiendo perseguir además garantizar su ejecución, es decir, que se cumpla con arreglo a las disposiciones normativas vigentes, haciendo eficaz su efecto disuasorio.

Sobre el particular, señaló que conforme a la norma aplicable, se establecen las sanciones aplicables a los partidos políticos, entre estas sanciones consistentes en la reducción de la ministración, según la gravedad de la falta; y refirió también a las sanciones aplicables a cualquier persona física o moral, entre estas también de índole pecuniario, en los casos establecidos expresamente.

Precisado lo anterior, la responsable estableció que de entre el catálogo referido, determinaría discrecionalmente la sanción a imponer en el caso, de acuerdo a la calificación asignada a la transgresión perpetrada, y con la finalidad de suprimir prácticas que vulneren disposiciones legales, conforme al criterio de la Sala Superior, en el sentido de que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que a futuro, el infractor, ya se trate de un partido político o empresa mercantil, no vuelvan a cometer violaciones similares como la acreditada.

Por tanto, en consideración de la responsable, el actuar irregular patentizado por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, infringieron lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo que determinó que su conducta es de tipo **grave** especial y, por tanto, la sanción a imponer en el caso al ente político debía ser la prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la misma normativa.

De esta forma estableció, que tomaría en consideración las condiciones socioeconómicas de los responsables, el cual derivaría de las ministraciones que por financiamiento público que para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio le corresponderían al Partido Acción Nacional esto es un total de \$858,744,885.31 (ochocientos cincuenta y ocho millones setecientos cuarenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cinco pesos 31/100.), cantidad que mensualmente corresponde a un importe de \$71562,073.78 (setenta y un millones quinientos sesenta y dos mil setenta y tres pesos 78/100 M.N.); al Partido

de la Revolución Democrática de \$654,649,116.20 (seiscientos cincuenta y cuatro millones seiscientos cuarenta y nueve mil ciento dieciséis pesos 20/100 M.N.), cantidad que mensualmente corresponde a un importe de \$54,554,093.02 (cincuenta y cuatro millones quinientos cincuenta y cuatro mil noventa y tres pesos 02/100 M.N.).

Lo expuesto evidencia que contrario a lo alegado en agravios, la sanción pecuniaria impuesta a los entes responsables, por la omisión a su obligación legal de adecuar y homologar su normativa electoral a las reformas constitucional y legal, sí cumple con el efecto de disuadirlos del propósito de volver a cometer un hecho irregular como el acreditado, propósito para el que se aplicó la sanción controvertida cuyo monto solicitan sea incrementado o en su caso recalificado para que disminuya.

En ese sentido, para que una sanción tenga una consecuencia disuasiva respecto a potenciales conductas ilícitas, debe ser suficiente en magnitud para que el sancionado prevea las consecuencias de perpetrar otra conducta irregular debido a la condena que esto le representaría al advertirla superior a los beneficios de ajustar su conducta a la ley, de ahí que carecerá de incentivos para volver a transgredir la ley, efecto que también debe alcanzar a los restantes sujetos obligados al respecto de ese orden jurídico.

Además, en el caso, la responsable al sancionar a los entes jurídicos responsables no se apoyó en conceptos jurídicos genéricos, sino que empleo para ello argumentos de los que se

puede advertir con precisión las razones de la conducta irregular perpetrada, de la que derivó su resolución de imponer la sanción individualizada y los cálculos llevados a cabo para establecer el monto de la misma, entre estos los beneficios alcanzados por los responsables, de índole económico e inclusive político, en el caso del partido infractor, incluida la capacidad económica de los sancionados.

De esta manera, el agravio en estudio deviene **infundado**.

Gravedad de la falta incrementa la sanción o la disminuye.

En otro aspecto, el partido denunciante alega que la sanción impuesta a los partidos políticos responsables es ilegal, dado que si se tuvo por acreditada **la omisión** de la conducta imputada, a partir de los hechos desplegados, esto evidenció la voluntad de dichos entes de desobedecer la orden de abstenerse a proceder como lo hicieron, de ahí que merecen un reproche mayor al que les fue impuesto.

Agrega el Partido Acción Nacional, que su planteamiento encuentra sustento en la omisión de la conducta sea parcial, dado que sí llevó acciones para modificar su normativa partidista por lo que debe de ser recalificada su infracción como grave ordinaria y por tanto modificarse la sanción impuesta.

A su vez, el Partido de la Revolución Democrática señala que tuvo imposibilidad material de llevar a cabo las adecuaciones, debido al proceso interno de elección de dirigentes, por lo que desde su perspectiva el importe de la sanción se debe disminuir, sobre todo que su normativa en materia de

transparencia cumple con los requerimientos de las nuevas disposiciones.

A su vez el Partido Verde Ecologista de México señala que debe de incrementarse la sanción a los recurrentes, habida cuenta que los demás partidos políticos llevaron a cabo las modificaciones dentro del plazo legal establecido para tal efecto.

De esta manera, en las demandas se propone a revocar la sanción impuesta para aplicar a los responsables una sanción menor, o en su caso más ejemplar, incrementándola.

Con relación a estas alegaciones tendentes a demostrar por una lado que debe ser disminuida la sanción y, que por otro, debe ser incrementada, por principio cabe señalar que el Partido de la Revolución Democrática no expone argumentos para demostrar las razones por las cuales considera que el proceso interno de elección de dirigentes que se llevaba a cabo al interior de ese partido, constituyó un impedimento físico para llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a su documentación a efecto de cumplir con la normativa electoral, sobre todo que esa circunstancia por sí sola es ineficaz para advertir la imposibilidad de cumplir con una obligación legal.

Además, tampoco demuestra de qué manera le hizo saber a la autoridad responsable que su normativa en materia de transparencia era acorde a la nueva normativa electoral y menos señala de qué manera procedía ser considerada esa situación como un cumplimiento parcial.

Por otra parte, el Partido Verde Ecologista de México no señala de qué manera incide el hecho de como los demás partidos políticos llevaron a cabo las modificaciones dentro del plazo legal establecido para que deba ser incrementada la sanción a los denunciados, puesto que esa circunstancia por sí sola es ineficaz para admitir el pretendido aumento de la sanción, sobre todo que la responsable tomó en cuenta diversas cuestiones para realizar la individualización de la sanción, que no son controvertidas de manera frontal, por ese instituto político.

Los argumentos en análisis, en consideración de este órgano jurisdiccional, en el aspecto que se analiza son infundados, ya que el acto reclamado cumple con la exigencia constitucional de haber sido emitido fundado y motivado, al tener por evidenciadas las circunstancias precisas de comisión de la falta, las que si bien conforme a la descripción legal, la responsable procedió a dotarlas de contenido concreto de frente a las normas que se salvaguardaron, precisión requerida para llevar a cabo una apropiada individualización de la sanción a cada caso particular.

Cierto, el órgano electoral contextualizó los enunciados señalados respecto de los hechos concretos investigados, teniéndolos por demostrados conforme a los actos desplegados por cada uno de los entes jurídicos involucrados en el procedimiento sancionador atinente, y procedió a evidenciar cada una de las circunstancias de modo, tiempo y lugar establecidas en la normatividad para verificar la conducta ilícita imputada a los denunciados, conforme a lo acreditado en el expediente, referencias que se estimaron útiles para

individualizar la sanción al caso, con lo que se evitó cualquier viso de arbitrariedad sobre ese punto en particular.

De igual forma, para sancionar a los entes involucrados, la responsable procedió a analizar si éstos perpetraron la conducta infractora y concluyó que conforme a las circunstancias reveladas en el expediente, se patentizó su la omisión de expedir la normatividad partidista pertinente, y por tanto un desacato al mandato legal de adecuar a la reforma constitucional y legal la normatividad estatutaria y los documentos básicos.

Lo expuesto evidencia que la responsable expuso razones eficientes para sostener que el hecho irregular fue cometido en forma intencional, porque en el caso existe una conducta dolosa de infringir lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el quinto transitorio de dicha ley, toda vez que ambos partidos políticos denunciados tenían conocimiento de su deber de hacer, dada la publicación de la Ley citada, el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación. Ello, aunado a que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y de Partidos Políticos les hizo un atento recordatorio de la fecha límite para la adecuación de sus documentos básicos y reglamentación interna, ello con la finalidad de que dicha Dirección estuviera en aptitud de analizar las modificaciones que se formularan a tal normativa.

Sin embargo, de las circunstancias descritas derivó en el caso la individualización de la sanción, conjuntamente con el análisis de los aspectos objetivos y subjetivos que concurrieron en la omisión de expedir la normativa evidenciada, de ahí que la

sanción cuestionada al derivar del arbitrio de la responsable, luego de calificar el hecho de gravedad especial y la responsabilidad de quienes lo perpetraron, a través de una decisión fundada y motivada determinó la aplicada en el monto que se precisó.

Sin que por otro lado, los apelantes expongan argumentos suficientes para llegar a establecer que la pecuniaria en cuestión fue calculada en un monto menor al en que se debió fijar, ya que en consideración de este órgano jurisdiccional la misma se calculó de manera razonable al caso concreto, atendiendo como se apuntó a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, de los que la responsable infirió la gravedad del hecho infractor, de ahí que se advierta apegada al principio de proporcionalidad de las sanciones contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera si la responsable con base en la autonomía atribuida para imponer las sanciones que estime conducentes, tomando en consideración los márgenes de punibilidad que para el hecho ilícito demostrado establece la ley, la gravedad del mismo y su gravedad, además de la forma de participación de las personas jurídicas que intervinieron en los mismos, y precisamente en atención a ese arbitrio se ajustó a las reglas normativas para graduar el monto de la sanción impuesta, en lo que fue especialmente cuidadosa en la expresión de los conceptos empleados para lograr esa finalidad, sin perder de vista el principio de congruencia que rige en toda resolución de autoridad, el *quantum* de la sanción establecida, al resultar proporcional al caso concreto, por su correspondencia con los

elementos descritos, entre estos la responsabilidad dolosa de los responsables, debe prevalecer.

Por tanto, el disenso analizado también se desestima.

Idoneidad y proporcionalidad de la sanción.

Desde otro ángulo, los actores aducen que si la responsable calificó como grave especial la conducta omisiva de los entes jurídicos involucrados, la sanción impuesta según lo plantean los recurrentes no es acorde al daño integral causado, por lo que proponen reclasificar el *quantum* de la sanción para incrementarlo o en su caso recalificarla con menor gravedad.

En el aspecto en análisis, este órgano jurisdiccional estima que carecen de razón los impugnantes, dado que la responsable, para sancionar a los entes jurídicos precisados por los hechos evidenciados, adujo que tanto las omisiones de adecuar la normativa partidista a la conforme a las reformas constitucional y legal, se debía calificar de **gravedad especial**, al haber incumplido dentro del plazo legalmente precisado para su ejecución.

Precisado lo anterior, la responsable estableció además que impuso la sanción cuestionada, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos detallados, debía ser aquella que tomara en cuenta las circunstancias particulares de la infracción, sin que ello implicara que ésta incumpliera su finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares que pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida, y de esta manera optó por aplicar a los

responsables del hecho irregular cometido, la sanción mínima para conductas calificadas con ese tipo de gravedad.

Ahora bien, para determinar esa sanción, la responsable recurrió al catálogo de correctivos aplicables, entre los que consideró resultaba una medida ejemplar, tendente a disuadir a los involucrados en los hechos la posible comisión de infracciones análogas a futuro, precisamente la sanción.

De esta manera, al haberse actualizado la desobediencia a un mandato legítimo, ante la actitud omisiva de los obligados a obedecerlas, supuesto actualizado en forma manifiesta e inequívoca en el expediente, dado el interés colectivo de asumirlas, por lo que los indicados debieron instrumentar las gestiones necesarias para cumplirlas a la brevedad, con el propósito de hacer efectiva la garantía establecida en el artículo 17 constitucional, referida a que administración de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, de ahí que la sanción impuesta en el caso se estima, como se dijo, idónea y proporcional.

Esto se estima así, en tanto la proporcionalidad, en sentido amplio, constituye una herramienta argumentativa para examinar la legitimidad constitucional de cualquier medida estatal que afecte derechos fundamentales, y en el caso, la sanción cuestionada se advierte, supera el examen de idoneidad y necesidad, en estricto sentido.

Esto, porque como sanción económica, se estableció en atención a la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas de los propios infractores, las condiciones

exteriores y los medios de ejecución empleados para contravenir un mandato de la autoridad, de ahí que la actuación de la responsable, favorece el interés público que se intentaba preservar, dada la correspondencia entre la gravedad de la conducta infractora y la consecuencia punitiva atribuida, esto es, la adecuada correlación entre la lesividad al orden jurídico causada por el hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta. Esto, en virtud que no se puede delimitar con precisión un beneficio adquirido, ya que no es posible valorar pecuniariamente algún beneficio que pudiere haber por las conductas omisivas de los partidos políticos infractores.

Conforme con lo anterior, si en la aplicación de la sanción, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, actuó apegada a la legalidad, al justificar de forma expresa el criterio asumido en el caso concreto, advirtiéndose su actuación conforme a la Ley al tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin dedujo del ordenamiento en su conjunto, y de la norma jurídica aplicable, se insiste que la sanción aplicada es evidentemente equitativa y proporcional.

Además, como se estableció, si la autoridad administrativa goza de discrecionalidad para individualizar cualquier sanción derivada de una infracción a la ley, el examen de la graduación de ésta, al ser eminentemente casuístico y dependiente de las circunstancias concurrentes del caso concreto, la determinación que se controvierte resultó motivada en forma adecuada y suficiente en la relativo a la cuantía de la sanción que los apelantes solicitan incrementar o en su caso disminuir.

En este aspecto se debe señalar, que en la resolución impugnada, se adujo que en el caso *“por el tipo de conducta que se sanciona, no se puede afirmar que los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática obtuvieron algún lucro con la conducta Infractora”*. (Foja 75 de la resolución impugnada)

De tal manera, el agravio en análisis también se debe estimar infundado.

Finalmente, no cabe acoger la solicitud del Partido de la Revolución Democrática respecto de que se requiera a la responsable para que especifique que el plazo para que presente y someta a consideración ante la autoridad electoral, la modificación a su normativa estatutaria y reglamentaria debe ser de sesenta días hábiles como se señala en el Resolutivo SEXTO del acto que se impugna.

Esta Sala Superior lo considera así toda vez que de la lectura integral de la resolución impugnada, se advierte que los sesenta días otorgados a los denunciados para la presentación de la documentación correspondiente deben considerarse como hábiles.

Esto es así porque, si bien en la parte considerativa no se establece qué tipo de días han de utilizarse para contabilizar dicho término (hábiles o naturales), también lo es que del análisis en conjunto de la resolución impugnada no se advierte que se haya hecho distinción alguna, razón por la que debe partirse de la base que deben ser días hábiles.

Ello se ve reforzado con el hecho de que en el punto resolutivo SEXTO de la resolución impugnada, la autoridad responsable destacó que se trata de días hábiles.

Máxime que de considerarse lo contrario se estaría infringiendo el principio *pro-homine* que debe regir el actuar de todas las autoridades en el ámbito de sus competencia, debido a que se estaría otorgando en perjuicio de sancionados un plazo menor para el cumplimiento de una obligación.

En consecuencia, al resultar infundados los motivos de disenso de los partidos recurrentes, lo procedente conforme a derecho es, confirmar la resolución INE/CG406/2015 en el expediente UT/SCG/Q/CG/50/INE/97/PEF/5/2014, emitida el trece de julio de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual se declaró fundado el procedimiento ordinario sancionador incoado en contra del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, por la no emisión de normas partidistas acordes al nuevo régimen jurídico electoral, y a los principios y normas introducidas al ordenamiento constitucional y legal en materia electoral, dentro de los plazos señalados para tal efecto.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación SUP-RAP-275/2015 y SUP-RAP-583/2015, al diverso SUP-RAP-**272/2015**. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los

puntos resolutiveos de la sentencia a los autos de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución impugnada.

Notifíquese conforme en derecho proceda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SUP-RAP-272/2015
Y ACUMULADOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA PEDRO ESTEBAN PENAGOS
GOMAR LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO