

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-570/2015

RECORRENTE: PARTIDO
ENCUENTRO SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIA: MAGALI GONZÁLEZ
GUILLÉN

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

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-570/2015**, interpuesto por el Partido Encuentro Social, a fin de controvertir la *resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a cargos de diputados locales y ayuntamientos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el estado de Guanajuato*, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el doce de agosto de dos mil quince, identificada con la clave INE/CG/780/2015; y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados por el apelante en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Jornada electoral.** El siete de junio de dos mil quince, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Guanajuato, para elegir a diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

2. **Acuerdo CF/058/2015.** El cuatro de julio de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó un acuerdo relacionado con la actualización de las etapas del proceso de aprobación de la Comisión de Fiscalización y del Consejo de Fiscalización de los informes de campaña del proceso ordinario local y federal 2014-2015.

3. **Primer Dictamen.** En julio del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió las resoluciones relativas a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Diputados Federales, así como de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, **Guanajuato**, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, a través de la cual le fue impuesta una sanción económica al partido ahora recurrente.

Los dictámenes fueron controvertidos ante la Sala Superior por diversos partidos políticos.

4. **Resolución recaída al SUP-RAP-277/2015 y acumulados.** El siete de agosto de dos mil quince, este órgano jurisdiccional resolvió las impugnaciones recaídas a los dictámenes citados en el punto que antecede, en el sentido de acumular las demandas de

los diversos recursos de apelación, revocar los dictámenes, a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral los emitiera nuevamente, y se ordenó que se resolvieran las quejas que aún estaban pendientes.

5. Acto impugnado. El doce de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria y en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior emitió nuevamente los dictámenes revocados y, en su caso, resolvió las quejas pendientes.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el dieciséis de agosto de dos mil quince, el Partido Encuentro Social interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

2. Turno a Ponencia. El Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente **SUP-RAP-515/2015** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Escisión. Por Acuerdo Plenario de la Sala Superior de veinticuatro de agosto del año en curso, se determinó escindir la demanda que dio lugar al **SUP-RAP-515/2015**, a efecto de que los agravios que se formularon se estudiaran respecto de cada una de las dieciséis entidades federativas que se mencionaron, así como los relacionados con la elección de diputados federales.

4. Nuevo turno. El Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó formar el expediente SUP-RAP-570/2015 y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. Radicación, admisión y cierre. En su momento, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia y admitió el recurso de apelación y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, dejó los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por el Partido Encuentro Social, contra una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del citado Instituto.

SEGUNDO. Procedencia. En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 45,

párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

1. Forma. La demanda fue presentada por escrito; en ella se hace constar el nombre de la apelante, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; 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 el nombre como la firma autógrafa del promovente.

2. Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, porque la responsable emitió la resolución impugnada el doce de agosto de dos mil quince y el escrito de demanda se presentó el dieciséis de agosto siguiente.

3. Legitimación y personería. El recurrente está legitimado para interponer el presente recurso de apelación, dado que en el caso, Berlín Rodríguez Soria comparece con el carácter de representante propietario del Partido Encuentro Social del apelante; circunstancia reconocida en el informe circunstanciado rendido por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

4. Interés jurídico. El recurrente interpone el medio de impugnación para controvertir la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados locales y ayuntamientos correspondientes al estado de Guanajuato.

Esta resolución, según afirma, resulta contraria a la normativa electoral y lesiona sus derechos, circunstancia que le otorga interés jurídico para promover el recurso.

5. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que contra una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que aprueba el dictamen de informe de campaña electoral en una entidad federativa no se establece algún medio de impugnación que deba ser agotado previamente a este recurso de apelación, mediante el cual, se pueda revocar, anular o modificar la determinación impugnada.

TERCERO. Estudio de fondo.

1. Agravios

a) Modificación de las fechas en el calendario de fiscalización.

El actor impugna tal acuerdo al considerar que fue emitido por una autoridad que carece de facultades para ello, a través del cual se modificaron los plazos para la presentación de los dictámenes consolidados.

Al efecto, el apelante refiere que la citada modificación es facultad del Consejo General del Instituto de conformidad con lo señalado en el Acuerdo INE/CG73/2015, por lo que, en su concepto, toda vez que el acuerdo **CF/058/2015** sirvió de base para emitir la resolución impugnada, ésta resulta inconstitucional.

Agrega que si la resolución impugnada se emitió el doce de agosto del año en curso, fuera de los plazos establecidos previamente, por lo que en concepto del apelante, su emisión resulta extemporánea, porque se basó en el calendario señalado en el acuerdo

CF/058/2015, el cual fue emitido por autoridad que no era competente.

b) Fallas en el sistema integral de fiscalización.

El apelante aduce una indebida capacitación, orientación y atención a los sujetos obligados del sistema Integral de fiscalización y fallas en el Sistema Integral de Fiscalización, lo cual le impidió realizar en tiempo y forma las actividades que el área de finanzas del partido apelante tenía encomendadas conforme a la ley, no obstante que presentó quejas contra el mal funcionamiento de tal sistema, por lo que la falta de entrega oportuna de los reportes o informes no es imputable al partido, sino a la autoridad electoral.

c) Indebida calificación de las faltas e indebida fundamentación y motivación de las sanciones impuestas.

El apelante aduce que en la resolución impugnada no se expresan con claridad la precisión de las circunstancias de hecho que justifique el monto de la sanción impuesta, ya que de modo alguno atendió a la capacidad económica, reincidencia u otro elemento del que pudiera advertirse la gravedad o levedad de la falta.

Sobre esa línea, refiere el apelante que la responsable aplicó multas equivalentes al monto involucrado e inclusive mayores sin tomar en cuenta el tipo de la falta, por lo que se encuentra indebidamente individualizada las sanción.

En concepto del apelante, la responsable sin fundamentación y motivación impuso una multa global de todas las resoluciones de revisión de informes de campaña, sin tomar en cuenta su capacidad económica, porque en su concepto, el financiamiento

que recibe no es suficiente para cubrir los montos de cada una de las entidades federativas, aunado a que no se tomó en cuenta que el partido probablemente pierda su acreditación ante algunos de los citados Organismos, con lo cual perderá sus prerrogativas de financiamiento público en determinadas entidades.

d) Multas excesivas. El partido apelante aduce que la multa impuesta por la responsable resulta excesiva y contraria a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional:

“DÉCIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 18.10 de la presente resolución, se imponen al Partido Encuentro Social, la siguiente sanción:

a) 2 faltas de carácter formal: **conclusiones: 3 y 7**

Se le impone al partido Encuentro Social una multa que asciende a 100 (cien) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$7,010.00 (siete mil diez pesos 00/100 M.N.).

2. Pretensión, causa de pedir y agravios

El partido político Encuentro Social pretende que la Sala Superior revoque la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativa a la revisión de informes de campaña de ingresos y gastos de candidatos a diputados locales y ayuntamientos del estado de Guanajuato, y con ello se prive de efectos jurídicos la multa que le fue impuesta en tal determinación.

Su causa de pedir la sustenta en una indebida fundamentación y motivación y en la imposición de multa excesiva que se fijó sin tomar en cuenta su condición económica actual.

En este sentido, la controversia en el presente recurso se centra en determinar si fue apegada a Derecho o no, la actuación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral al imponer una

multa al partido político apelante por haber incurrido en irregularidades formales dentro del procedimiento de revisión a su informe de campaña del proceso electoral local ordinario 2014-2015, en el Estado de Guanajuato.

3. Consideraciones de la Sala Superior

Por razón de método, los conceptos de agravio expresados por el apelante serán analizados en orden distinto a lo expuesto en el escrito de demanda, sin que tal circunstancia genere agravio al partido político actor, conforme a la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**¹

- **Modificación de las fechas en el calendario de fiscalización.**

Ahora bien, el recurrente expresa en su concepto de agravio que el acuerdo por el cual se ajustaron los plazos para la presentación y aprobación de los dictámenes consolidados fue emitido por una autoridad que carece de facultades, porque a juicio del partido político recurrente el mencionado ajuste es facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de conformidad con lo señalado en el acuerdo INE/CG73/2015, por lo que, en su concepto, toda vez que el acuerdo CF/058/2015 sirvió de base para emitir la resolución impugnada, ésta resulta inconstitucional.

Asimismo, expresa que al ser emitida la resolución impugnada el doce de agosto de dos mil quince, es extemporánea, ya que ésta se emitió fuera de los plazos previamente establecidos, porque se basó en el calendario dispuesto en el acuerdo CF/58/2015 y no en

¹ Jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

el calendario aprobado para las etapas de fiscalización procesos 2014-2015, el veintisiete de enero del año en que se actúa.

A juicio de la Sala Superior, es infundado el concepto de agravio, porque el recurrente parte de la premisa errónea de que la resolución que se controvierte, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el doce de agosto de dos mil quince, resulta extemporánea, al ser emitida fuera de los plazos previamente establecidos, toda vez que se basó en el calendario señalado en el acuerdo CF/58/2015 y no en el calendario aprobado para las *etapas de fiscalización procesos 2014-2015*, el veintisiete de enero del año en que se actúa.

Empero, el hecho de que el Consejo General haya emitido, entre otras, la resolución identificada con la clave INE/CG780/2015 el doce de agosto de dos mil quince, se debe a que la Sala Superior del Tribunal Electoral, en sesión pública de siete de agosto del año en que se actúa, resolvió el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, en el sentido de revocar las resoluciones relativas a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veinte de julio de dos mil quince y le ordenó que en un plazo de cinco días naturales posteriores a aquél en que le fuera notificada la ejecutoria mencionada, emitiera los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes.

Lo anterior, permite afirmar que la emisión de la resolución que se reclama en fecha doce de agosto del año en que se actúa, se realizó en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en el sentencia ejecutoria precisada en el párrafo que antecede.

No obstante, es pertinente mencionar que este órgano jurisdiccional en la sentencia del recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados anteriormente mencionada, realizó el estudio de similar concepto de agravio al que hace valer el partido político recurrente, en el que determinó que tal concepto de agravio era **inoperante**, al considerar que, con independencia de la exactitud de las cuestiones alegadas, **en cuanto a la potestad del órgano electoral para modificar los plazos de resolución, así como de la oportunidad para emitir la resolución impugnada**, ello solo revelaría la existencia de dos inconsistencias procesales, que no podría traer como resultado la revocación del acuerdo de fiscalización impugnado, porque no trascienden al sentido de lo resuelto.

Además, en la propia sentencia ejecutoria, se resolvió que a la fecha en la que se resolvían los recursos de apelación, se habían emitido los dictámenes consolidados y las respectivas resoluciones, sin que fuese conforme a derecho considerar fundado el concepto de agravio, porque no se podría retrotraer el tiempo a efecto de que se dictaran tales determinaciones en una fecha anterior.

En este orden de ideas, como es claro que la autoridad responsable emitió la resolución que se controvierte en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, en sesión pública de siete de agosto de dos mil quince, el concepto de agravio formulado por el apelante es **infundado**.

- **Fallas en el Sistema Integral de Fiscalización.**

El apelante aduce una indebida capacitación, orientación y atención a los sujetos obligados del sistema Integral de fiscalización y fallas en el Sistema Integral de Fiscalización, lo cual le impidió realizar en tiempo y forma las actividades que el área de finanzas del partido apelante tenía encomendadas conforme a la ley, no obstante que presentó quejas en contra del mal funcionamiento de dicho sistema, por lo que la falta de entrega oportuna de los reportes o informes no es imputable al partido.

El agravio bajo estudio resulta **inoperante**, ya que esta Sala Superior en el diverso SUP-RAP-277/2015 y acumulados consideró fundada la pretensión de los entonces apelantes en el sentido de que se debía tomar en cuenta la documentación efectivamente aportada de forma física por los sujetos obligados, dado que el propio Instituto Nacional Electoral previó un procedimiento específico para el supuesto en que el soporte documental, por el cual se pretenda comprobar el egreso hecho con motivo de gastos de campaña, sea mayor a cincuenta (50) "*megabytes*", y que los apelantes habían manifestado que la autoridad administrativa nacional electoral, encargada de la fiscalización de los partidos políticos, no había tomado en consideración aquellos soportes documentales que específicamente identificaron en sus respectivos recursos de apelación, que refieren fueron presentados de forma física debido a que el tamaño de los archivos electrónicos rebasaba el límite de 50 (cincuenta) "*Megabytes*" o que tuvieron imposibilidad de presentar en línea por cuestión técnica imputable al sistema, y que por tal motivo se consideró ordenar tanto a la Comisión de Fiscalización como el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral observar determinados lineamientos precisados en dicha ejecutoria.

Empero, en el caso concreto, el partido político actor no precisa qué documentos, tratándose de la revisión de informes en el proceso electoral local del Estado de Guanajuato, no se le tuvieron por presentados en tiempo y forma derivado de las fallas en el referido sistema, o bien, no señala qué documentos ante dichas fallas presentó de forma física atendiendo a lo señalado por esta Sala Superior en la referida ejecutoria y no le fueron tomados en cuenta, o bien, que contrariamente a lo señalado por la autoridad sí presentó la documentación soporte y para demostrar su dicho, por ejemplo presentara ante esta instancia jurisdiccional el respectivo acuse de recibo o algún medio de prueba para respaldar su afirmación, ya que únicamente se limita a manifestar de forma genérica que en todas las resoluciones de revisión de informes la omisión o extemporaneidad en la presentación de documentación se debió a fallas del sistema sin precisar a cuáles se refiere, ni en su caso, controvertir las razones expuestas por la autoridad fiscalizadora para tenerlas por no presentadas, de ahí la inoperancia de su alegación.

- **Indebida calificación de las faltas e indebida fundamentación y motivación de las sanciones impuestas.**

Ahora bien, dada la estrecha relación que guardan entre sí, se analizarán de manera conjunta los agravios por los que se controvierte la sanción impuesta con motivo de la presentación extemporánea de **un informe de campaña del Distrito II correspondiente al segundo periodo**, así como de **nueve informes**

de campaña del primer periodo al cargo de ayuntamientos de Guanajuato.

El apelante aduce que en la resolución impugnada no se expresan con claridad la precisión de las circunstancias de hecho que justifique el monto de la sanción impuesta, ya que de modo alguno la responsable atendió a la capacidad económica, reincidencia u otro elemento del que pudiera advertirse la gravedad o levedad de la falta.

Sobre esa línea, refiere que la responsable aplicó multas equivalentes al monto involucrado e inclusive mayores sin tomar en cuenta el tipo de la falta, por lo que se encuentra indebidamente individualizada la sanción.

No le asiste razón al Partido Encuentro Social.

Lo anterior, porque la lectura integral del dictamen y resolución controvertidos, permite advertir que la responsable fundó y motivó adecuadamente la sanción impuesta al apelante por incumplir presentar a tiempo **un informe de campaña del Distrito II correspondiente al segundo periodo, así como de nueve informes de campaña del primer periodo al cargo de ayuntamientos de la referida entidad federativa.**

La parte destacada del estudio de la individualización de la sanción es la siguiente:

Calificación de la falta

Para la calificación de la diversidad de infracciones, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de faltas formales, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, la presentación en tiempo los informes, la entrega del informe en el Sistema

Integral de Fiscalización, de documentación soporte de ingresos y egresos del ente político infractor, de diferencias en el registro contable, entre otras, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.

- Con la actualización de faltas formales no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como **LEVES**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por el instituto político se califican como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo por el ente político, adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, el ente político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político, y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el ente no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los entes políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión al Informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación comprobatoria soporte. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en diversas faltas que impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico

tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **LEVE**.
- Que con la actualización de falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político, no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino solo uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de las faltas implicadas, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

Asimismo, se trata de un elemento discrecional sobre el cual la autoridad determinará su importancia y relevancia para la fijación de la sanción, no obstante tal facultad no será arbitraria pues debe atender a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral. Al respecto, cabe mencionar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, en el cual sostiene que en ciertos casos, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para lo cual debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Ilustra lo anterior, el tipo de infracciones relacionadas con la omisión de presentar documentación soporte, vulneración que hace difícil, o bien, prácticamente imposible realizar una cuantificación al momento de sancionar.

Establecido lo anterior, es válido concluir que tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial, pues, para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto se toma en cuenta no sólo el monto involucrado, sino diversas circunstancias como la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; la reincidencia, la singularidad, entre otros elementos que en conjunto permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir la conducta infractora.

De este modo, dichas irregularidades traen como resultado el incumplimiento de la obligación de tener un adecuado control en la rendición de cuentas en los recursos con que cuentan los sujetos obligados conforme a lo señalado en la normativa electoral.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se ha analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“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. 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.”

Así pues, tomando en consideración las particularidades previamente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del ente político infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como ente político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines

perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencia del procedimiento de mérito.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción a la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la singularidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Encuentro Social cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga; así, mediante el Acuerdo CGIEEG/001/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato en sesión extraordinaria de fecha trece de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2015 un total de \$2,362,261.77 (dos millones trescientos sesenta y dos mil doscientos sesenta y un pesos 77/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado sujeto obligado está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del Partido Encuentro Social es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de

la comisión de las infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Encuentro Social por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones y se advierte que dicho instituto político no tiene saldos pendientes por saldar al mes de junio de dos mil quince.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Encuentro Social, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a **100 (cien) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$7,010.00 (siete mil diez pesos 00/100 M.N.).**

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción

La transcripción anterior revela que la resolución impugnada realizó el estudio de la individualización de la sanción, ya que una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral consideró las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

Al respecto, cabe señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se

incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

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

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y

suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Así, para la individualización de las sanciones, **una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación**, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y

la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

En el caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al individualizar la sanción y, consecuentemente, al imponer la multa que es recurrida, tomó en consideración los siguientes elementos:

a) Preciso que la falta en que había incurrido el partido apelante consistía en una **omisión**, al no haber presentado dentro de los plazos establecidos por la normatividad electoral y posterior al requerimiento de la autoridad, cuatro informes de sus candidatos de ayuntamientos en el Estado de Guanajuato.

b) Mencionó las **circunstancias de tiempo, modo y lugar** en que se concretizó la falta, indicando que omitió presentar en tiempo un **informe de campaña del Distrito II correspondiente al segundo periodo**, así como de **nueve informes de campaña del primer periodo al cargo de ayuntamientos** del proceso electoral local 2014-2015 en el estado de Guanajuato.

c) Refirió que en la comisión de la falta no existía elemento probatorio por el cual pudiese deducirse una intención específica del partido infractor para obtener el resultado de la comisión de la misma (elemento esencial constitutivo del dolo), por lo que, en el caso, existía sólo una **"culpa"** en el obrar.

d) Por lo que hace a las **normas transgredidas**, así como los intereses o **valores jurídicos tutelados**, indicó que se trataba de una **infracción de forma**, que solamente puso en peligro el bien jurídico tutelado por la norma electoral.

e) Aunado a lo anterior, advirtió que se trataba de una **singularidad** de las faltas, que solamente configuró un riesgo en un solo bien jurídico tutelado, consistente en el adecuado control de los recursos, sin que hubiese habido afectación directa.

En ese sentido, consideró que la infracción debía calificarse como **LEVE**.

Ahora bien, previo a la determinación de la imposición de la sanción, la autoridad responsable también tomó en consideración:

f) **No existía reincidencia** por parte del partido infractor;

g) El partido infractor **contaba con capacidad** suficiente para hacer frente a la sanción, al habersele asignado como financiamiento público para el ejercicio 2015, en la referida entidad federativa un total de \$2'362,261.77 (dos millones trescientos sesenta y dos mil doscientos sesenta y un pesos 77/100 M.N).

h) Conforme a la verificación de los archivos del propio Instituto Nacional Electoral, a la fecha de la emisión de la resolución el Partido Encuentro Social **no tenía saldos pendientes por saldar** con motivo de la imposición de alguna otra sanción.

Así, una vez calificada la falta, las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, concluyó que, en atención a los criterios de proporcionalidad y necesidad, resultaba procedente **determinar la sanción a imponer**, de conformidad con el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos.

Por lo anterior, consideró que procedía sancionar al Partido Encuentro Social con una multa de **cien días** de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a **\$7,010.00** (siete mil diez pesos 00/100 M.N.).

De lo hasta aquí expuesto, la Sala Superior concluye que, contrariamente a lo alegado por el partido apelante, la autoridad responsable fundó y motivó debidamente su determinación, ya que valoró las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se desarrolló, concluyendo que no existía dolo en su comisión, ni tampoco una reiteración de la conducta que implicara considerar que el partido fuera reincidente, o bien que hubiera obtenido un beneficio indebido; de ahí que no asista la razón al recurrente en este rubro.

Por otra parte, tampoco asiste la razón al apelante cuando afirma que no se tomó en consideración su capacidad económica, la cual sostiene se afectó seriamente mediante la imposición de la multa recurrida, ya que tal y como se expuso en párrafos precedentes, la responsable advirtió que al partido infractor se le había asignado como financiamiento público para el ejercicio dos mil quince un total de \$2'362,261.77 (dos millones trescientos sesenta y dos mil doscientos sesenta y un pesos 77/100 M.N)., sin que existieran saldos pendientes por cubrir al momento en que se emitió la resolución.

De ahí que el apelante parta de la premisa inexacta de que la responsable fuera omisa en valorar su capacidad económica al imponer la multa recurrida, la cual, en concepto de este órgano jurisdiccional no puede considerarse excesiva, puesto que el monto de **\$7,010.00** (siete mil diez pesos 00/100 M.N.), constituye un

porcentaje mínimo del financiamiento público que tiene asignado para el presente ejercicio.

Por último, se desestiman los motivos de inconformidad por los que el partido actor aduce que la multa impuesta es desproporcional frente al monto involucrado en la infracción cometida.

Es así, toda vez que en la comisión de la conducta sancionada no existió un monto que pudiera servir de parámetro para que dicha hipótesis se actualizara, ya que, como se mencionó, la falta que se tuvo por acreditada consistió en la **omisión de presentar en tiempo un informe de campaña del Distrito II correspondiente al segundo periodo, así como de nueve informes de campaña del primer periodo al cargo de ayuntamientos del proceso electoral local 2014-2015 en el Estado de Guanajuato, dentro de los plazos establecidos por la normatividad electoral y posterior al requerimiento** de la autoridad, lo que actualizaba el incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo previsto en el artículo 242, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, **no supone necesariamente la existencia de un monto determinado que pudiera ser valorado**, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a su letra dice:

Artículo 458.

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De ahí que el parámetro que pretende hacer valer el apelante para evidenciar la supuesta desproporcionalidad de la multa impuesta, en el caso, sea inexistente y, consecuentemente, resulte inoperante su agravio.

En mérito de lo anterior, lo procedente **conforme** a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el doce de agosto de dos mil quince, identificada con la clave INE/CG/780/2015.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al Partido Encuentro Social; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, que 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

