

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-272/2016

**RECORRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** JOSÉ EDUARDO  
VARGAS AGUILAR Y ENRIQUE  
MARTELL CHÁVEZ

Ciudad de México, a siete de junio de dos mil dieciséis.

**SENTENCIA**

Que recae al recurso de apelación promovido por MORENA, a fin de controvertir el dictamen consolidado y la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, que entre otras cuestiones, impuso multas al partido recurrente con motivo de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Quintana Roo, y

**RESULTANDO**

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

**a. Dictamen consolidado INE/CG392/2016.** El nueve de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE aprobó en la décima cuarta sesión extraordinaria el Dictamen Consolidado INE/CG392/2016, respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos a los cargos de gobernador, correspondientes al proceso electoral local ordinario dos mil quince – dos mil dieciséis, en el Estado de Quintana Roo.

**b. Resolución impugnada.** El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE, aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, en el Estado de Quintana Roo en la que determinó, en lo que al presente caso interesa, lo siguiente:

“...  
**QUINTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **22.5** de la presente Resolución, se imponen al **Partido MORENA**, la sanción siguiente:

**a) 1 falta de carácter formal: Conclusión 6.**

**Conclusión 6.**

Se sanciona al partido MORENA con una multa consistente en 10 (diez) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil dieciséis,

equivalentes a \$730.40 (setecientos treinta pesos 00/40 M.N).

b) 1 Falta de carácter sustancial: Conclusión 1.

**Conclusión 1**

Se sanciona al partido MORENA con una multa que asciende a 65 (sesenta y cinco) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil dieciséis, equivalente a \$4,747.60 (cuatro mil setecientos cuarenta y siete pesos 60/100 M.N.).

**II. Recurso de apelación.** En desacuerdo con la resolución que antecede, el veinte de mayo de dos mil dieciséis, Horacio Duarte Olivares, en representación del Partido Político MORENA interpuso recurso de apelación ante la Oficialía de Partes del INE, recibido el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

**III. Turno.** Por acuerdo de veinticinco de mayo del año en curso, dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-272/2016 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**IV. Tramitación.** En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la respectiva demanda, para luego remitir a este órgano jurisdiccional, el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias atinentes y el informe circunstanciado.

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar una resolución del Consejo General del INE.

**SEGUNDO. Procedencia**

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la Oficialía de partes del INE, quien la remitió a esta Sala Superior, y en ella se hace constar la denominación del partido recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se

mencionan los hechos en que se basa su demanda; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del Partido Político MORENA.

**b) Oportunidad.** En relación con el recurso de apelación en que se actúa, se estima que la demanda se presentó de manera oportuna, dentro del plazo de cuatro días siguientes a la notificación del acto impugnado, toda vez que la resolución controvertida se emitió el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

En consecuencia, si dicha resolución fue notificada a decir del partido actor el mismo día en que fue emitida la resolución impugnada, entonces el plazo para impugnar transcurrió del diecinueve al veintidós del mismo mes.

**c) Legitimación y personería.** Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el recurso de apelación es el Partido Político MORENA, el cual cuenta con registro como partido político local ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Quintana Roo.

Asimismo, fue presentado por conducto del representante con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita por Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante del aludido instituto político, misma que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

## **SUP-RAP-272/2016**

**d) 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.

El interés jurídico del partido recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político que cuestiona la resolución del dieciocho de mayo del año en curso, emitida por el Consejo General del INE, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, en el Estado de Quintana Roo, que entre otras cuestiones, impuso multas al partido recurrente.

**e) Definitividad.** La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

### **TERCERO. Estudio de fondo**

Aduce el partido político recurrente que le causa agravio la resolución controvertida, por la que se le pretende imponer multas por un monto de equivalentes a **\$730.40** (setecientos treinta pesos 00/40 M.N) y **\$4,747.60** (cuatro mil setecientos

cuarenta y siete pesos 60/100 M.N.) y, sobre el particular, plantea, en lo sustancial, los motivos de disenso siguientes:

Previamente al análisis de los cuestionamientos expuestos en vía de agravios, resulta necesario hacer referencia al marco constitucional, legal y reglamentario que rige en ese aspecto.

#### **I. Marco normativo**

El procedimiento de fiscalización está debidamente reglado, pues existen plazos, fundamento jurídico que rigen las obligaciones de los precandidatos y la actuación de la autoridad, garantía a una defensa adecuada que da publicidad y transparencia al procedimiento, que se traduce en certeza legal.

Una vez que los precandidatos son registrados, son responsables de la presentación de los informes correspondientes y de las posibles irregularidades que se susciten, todo lo cual se rige bajo el marco constitucional, legal y reglamentario siguiente.

El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información, asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones.

#### **a) Órganos competentes**

De los artículos 41, párrafo 2, fracción V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los

## **SUP-RAP-272/2016**

Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende, que:

- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.
- El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.
- Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización se encuentra la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta ley establece.
- La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con dichos informes.



- El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

Por su parte, el artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme con los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

**b) Reglas y procedimiento aplicables**

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 75; 77; 78; 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de precampaña, así como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes.

Tales reglas y procedimiento son:

- Previamente al inicio de las precampañas, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, el Consejo determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña.

- El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el responsable de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a presentar.

## **SUP-RAP-272/2016**

- Los precandidatos presentan a su partido los informes, quien a su vez los presentan ante la autoridad para cada uno de los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
- Los informes se presentan a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
- Presentados los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con quince días para revisarlos.
- Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización se los informa a los partidos políticos y les concede el plazo de siete días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.
- Concluido el plazo, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.
- La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de Fiscalización.
- Concluido dicho plazo, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión de Fiscalización presenta el proyecto ante el Consejo General.
- El Consejo General cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.

- Los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes. Por tanto, se analizan de forma separada las infracciones en que incurran.

**c) Sistema de contabilidad**

Al respecto los artículos 60 de la Ley General de Partidos Políticos y 37 del Reglamento de Fiscalización prevén la existencia de un Sistema de Contabilidad para que los partidos políticos registren en línea, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables, así como los flujos económicos, el cual debe desplegarse en un sistema informático que cuente con dispositivos de seguridad.

En cumplimiento a sus atribuciones, para las precampañas de los procesos electorales locales que iniciaron en dos mil quince, mediante acuerdo **INE/CG1011/2015**, el Consejo General determinó las Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se considerarán como de precampañas.

En lo que interesa al caso, en las referidas reglas se estipuló:

1. Para el caso de los precandidatos que sean parte en procesos electorales que inicien en dos mil quince, les serán aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, las leyes, Reglamentos y acuerdos locales que no se opongan a las leyes generales, las cuales prevalecerán en cualquier momento.

## **SUP-RAP-272/2016**

2. Con relación a las Reglas de contabilidad se señaló:

a) El registro de las operaciones de ingresos y egresos lo pueden realizar los partidos políticos y los precandidatos.

b) Los errores o reclasificaciones se notifican a los partidos políticos, dentro de los siete días siguientes a la fecha de notificación. Si las aclaraciones o rectificaciones realizadas no se subsanan, las aplicaciones en la contabilidad se deberán realizar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de notificación.

c) En caso de existir gastos que beneficien a más de un precandidato o tipo de precampaña la distribución se realizará de manera igualitaria entre los precandidatos beneficiados.

d) Los oficios de errores y omisiones deberán ser notificados al responsable financiero del partido.

e) Todos los precandidatos deberán presentar sus informes de ingresos y egresos independientemente de su procedimiento de designación.

f) Si existieron precampañas y los precandidatos no realizaron gastos y no recibieron algún tipo de ingreso, se deberán presentar los informes en cero a través del aplicativo.

g) Los procedimientos de revisión de informes se realizarán atendiendo a lo siguiente:

- Una vez que se cumpla la fecha límite para la presentación de los informes, la Unidad de Fiscalización tendrá quince días para revisarlos.
- Si advierte errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización lo notificará al sujeto obligado que hubiera incurrido en ellos, para que en el plazo de siete días presente la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones.
- Concluido el plazo anterior, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el Dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución, el que será sometido a consideración de la Comisión de Fiscalización, la cual contará con el plazo de seis días para aprobarlos.
- Concluido este periodo la Comisión de Fiscalización en el plazo de setenta y dos horas presentará el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con seis días para su discusión y aprobación.
- La Unidad de Fiscalización deberá convocar a una confronta con los partidos políticos, a más tardar un día antes de la fecha de vencimiento de respuesta del oficio de errores y omisiones.

De lo descrito puede advertirse, que el procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que ahora se incluye también a los precandidatos como sujetos obligados respecto de la

## **SUP-RAP-272/2016**

rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

Asimismo, en este modelo de fiscalización, los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Este cambio resulta significativo, puesto que al momento de incluir a los precandidatos como sujetos obligados en el cumplimiento de las obligaciones y, en consecuencia, como responsables solidarios, debe también tener un efecto en la manera como se lleva a cabo el procedimiento para fiscalizar los gastos de precampaña, pues acorde con lo antes visto, en dicho procedimiento se deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso.

La obligación de los partidos políticos de presentar los informes de precampaña se encuentra en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte, los artículos 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen, respectivamente, que constituyen infracciones de los partidos políticos y precandidatos no presentar los informes que correspondan.

Al respecto, en el artículo 456, párrafo 1, incisos a) y c), se prevé que las infracciones en que incurran los partidos

políticos y precandidatos a cargos de elección popular, serán sancionadas: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

**II. Agravio primero. Omisión de apertura de una cuenta bancaria. (Conclusión 6).**

Respecto de la conclusión 6, relacionado con la imposición de una multa por un monto de **\$ 730. 40** (setecientos treinta pesos 00/40 M.N), en relación con que el partido político recurrente, no reporto la apertura de una cuenta bancaria para el manejo de los recursos de su precandidato, así como el no haber presentados los contratos de apertura de las cuentas bancarias, los estados de cuenta bancarios o el detalle de los movimientos y las conciliaciones bancarias.

Al respecto, refiere el apelante que, se impone una sanción infundada, dado que la omisión de referencia a su juicio no constituye una afectación a la rendición de cuentas, dado que no se realizó ningún gasto, y en consecuencia considera que la omisión no impide la fiscalización.

Por lo anterior, considera una indebida individualización de la sanción, en esencia al establecer que no se acredito ninguno de los elementos relativos a la individualización de la sanción.

## **SUP-RAP-272/2016**

En tales condiciones solicita la revocación de la sanción impuesta, relacionada con las conclusiones cuatro, diez, trece y dieciséis, por carecer de fundamentación y motivación.

Los motivos de inconformidad son **infundados** de acuerdo a lo siguiente.

Se tiene que la materia de la sanción impuesta se encuentra relacionada con el hecho de no aperturar una cuenta bancaria para el manejo de los recursos de precampaña incumpliendo así con lo previsto en el artículo 59, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Tal omisión, esto es, el no reportar las cuentas bancarias de referencia, se tuvo por acreditado respecto de un precandidato a Gobernador.

El partido político hoy recurrente fue notificado de la omisión en comento el veintiuno de abril del presente año, sin que se emitiera respuesta alguna al particular.

En ese sentido, se tuvo que la observación no fue atendida, incumpliendo con lo previsto en la normatividad, que es clara en señalar que para el manejo de los recursos se debe contar con una cuenta bancaria para cada uno de los precandidatos, haciendo posible una fiscalización transparente, toda vez que en caso de no recibir aportación en efectivo y no haber sido utilizadas las cuentas bancarias por los sujetos obligados, estas cuentas podrían ser reportadas en cero. Lo anterior se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 59 del Reglamento de Fiscalización. Así como el criterio orientador



establecido en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior en el expediente **SUP-RAP-655/2016**.

Asimismo, la responsable procedió a calificar la falta; consideró el tipo de infracción cometida, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron, la comisión intencional o culposa de la falta, la trascendencia de las normas transgredidas, los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Posteriormente individualizó la sanción; calificó la falta cometida, la entidad de la lesión que pudo generarse con la comisión de la falta, la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una falta de una infracción similar (reincidencia).

Lo anterior lo fundamentó en lo dispuesto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, impuso la sanción considerando lo siguiente: -La falta la calificó como "LEVE"; -Tuvo que se puso en peligro a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos; -Que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias; -Que el partido no era reincidente; -Se desprendía falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el

## **SUP-RAP-272/2016**

reglamento de la materia; -Se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad en la conducta.

También advirtió que el monto involucrado no era 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 consideró otros elementos.

Asimismo, consideró que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México (ahora Unidades de Medida y Actualización), resultaba la idónea para cumplir con 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.

De igual manera valoró la capacidad económica del sujeto infractor y concluyó que la sanción que debía imponerse al partido Morena consistía en una multa que ascendía a 10 (diez Unidades de Medida y Actualización) para el ejercicio dos mil dieciséis, cuyo monto equivale a **\$ 730. 40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.)**.

Finalmente, razonó la autoridad responsable que la sanción impuesta atendía a los criterios de proporcionalidad,

necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la señalada ley y a diversos criterios demitidos por esta Sala Superior.

Al respecto, tal y como se adelantó, no le asiste la razón al instituto político recurrente.

Lo anterior es así, dado que el partido recurrente parte de la premisa equivocada de que toda la omisión de mérito no constituye una afectación a la rendición de cuentas.

En efecto, lo anterior es así, tomando en cuenta el propio texto de la norma que se considera fue infringida. El artículo 59 del Reglamento de Fiscalización se establece lo siguiente:

**“...Artículo 59.**

Cuentas bancarias para candidatos

1. Para la administración de los recursos en efectivo que los precandidatos y candidatos reciban o utilicen para su contienda, el partido o coalición deberá abrir una cuenta bancaria para cada uno.”

Del precepto trasunto, en la parte atinente, se constata que el partido político o coalición debe de **“abrir cuentas bancarias para cada uno de sus candidatos”** para que lleve a cabo la administración de los recursos en efectivo; por lo que de la interpretación teleológica de la norma se entiende, que se tiene el deber jurídico de cumplir *per se* con lo anteriormente previsto.

Lo anterior con independencia de que se realicen o no movimientos en las cuentas; ello a efecto de dotar de certeza y transparencia el uso de los recursos.

## **SUP-RAP-272/2016**

Además, cabe destacar que, un partido político o coalición no puede determinar previo al inicio de las precampañas, que no realizará gastos ni recibirá aportaciones, debido a que es un hecho o acto de realización incierta, debido a que no se puede tener certeza de que no se tendrán ingresos económicos ni egresos en el desarrollo de la precampaña.

En ese sentido, resulta importante tomar en cuenta que el deber de contar con cuentas bancarias individuales para cada precandidato o candidato tiende a lograr que la fiscalización se haga de manera transparente y sin posible confusión, además de que se atiende a criterios de un debido uso y destino de esos recursos, por lo que, en su caso, de no recibir alguna aportación en efectivo y, por ende, no ser utilizadas las cuentas bancarias por los sujetos obligados, estos podrán, en su momento, reportar el manejo de las cuentas en ceros.

En ese orden de ideas, es claro que el concepto de agravio que hace valer el partido político Morena es infundado debido a que sí tiene el deber jurídico de contar con una cuenta bancaria por precandidato en razón de lo anteriormente expuesto, al constituir una afectación a la rendición de cuentas tal y como se encuentra previsto en el Reglamento de Fiscalización.

Esta Sala Superior ya se ha pronunciado sobre la temática en cuestión en diversas ejecutorias.<sup>2</sup>

**III. Agravio 2. Presentación extemporánea del informe de precampaña. (Conclusión 1).**

En relación con que el partido apelante presentó un informe de precampaña de manera extemporánea, en atención al oficio de errores y omisiones, correspondiente al precandidato José Luis Pech Varguez, al cargo de Gobernador, por la cual se le impuso al partido político una multa por la cantidad \$ 4, 747, 60 (Cuatro mil setecientos cuarenta y siete pesos 60/100 M.N.).

Refiere que, en el caso, presento un informe de precampaña en ceros de manera cautelar en el periodo de errores y omisiones, en virtud del requerimiento hecho por la autoridad responsable. En ese sentido, refiere que, a pesar de la aclaración realizada, de presentar de manera cautelar los informes de precampaña y de la no realización de precampañas, la misma no fue valorada por la autoridad responsable.

En ese sentido, considera que la entrega extemporánea no constituye una falta de fondo ya que no vulnera los principios de certeza y transparencia de la rendición de cuentas. Dado que de manera cautelar se presentó un informe de

---

<sup>2</sup> Por mencionar algunas ejecutorias en las que se ha tratado similar temática se tienen los expedientes: SUP-RAP-655/2015, SUP-RAP-204/2016, SUP-RAP-212/2016 y SUP-RAP-226/2016.

## **SUP-RAP-272/2016**

precampaña “en ceros” al exponerse que no se habían realizado precampañas.

Asimismo, se duele de una indebida imposición de la sanción, dado que, señala que no existe dentro del catálogo de imposición de sanciones y la graduación, la referencia a que debido a la omisión de presentar el informe de gastos de campaña deba imponerse una sanción por un porcentaje sobre el tope máximo de gastos de precampaña, la misma viola los principios de proporcionalidad y equidad al basar su cálculo entre el porcentaje de financiamiento más alto y bajo.

Señala que la responsable en ningún momento se exponen los argumentos lógico-jurídicos por los cuales se deba imponer una sanción por la presentación extemporánea. Por tanto, considera que la sanción es excesiva y desproporcionada.

Al respecto se tiene que los motivos de inconformidad devienen **infundados** en atención a lo siguiente.

Contrario a lo señalado por el apelante, la resolución emitida por la autoridad responsable, se encuentra dictada conforme a derecho y a lo establecido en la normatividad electoral, pues contiene los fundamentos y razonamientos lógico-jurídicos sobre los cuales esta autoridad sustentó las multas impuestas al partido Morena.

En ese sentido, estableció la autoridad responsable concluyó que al presentar su informe de precampaña fuera de los plazos establecidos en la normatividad electoral para el cargo

de Gobernador, se incumplió con lo dispuesto en los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos y 242, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Posteriormente la responsable procedió a individualizar la sanción; la entidad de la lesión que pudo generarse con la comisión de la falta; la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una falta de una infracción similar. Lo anterior, lo fundamentó en lo dispuesto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se estableció, que de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso c) fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos observo el incumplimiento relativo a la omisión de presentar en tiempo el informe de precampaña respectivo, situación vinculada con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, por tanto, se señaló que era una falta de carácter sustantivo o de fondo.

Finalmente, impuso la sanción considerando lo siguiente: La falta la calificó como grave ordinaria; Tuvo que con la actualización de la falta sustantiva se acreditaba vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; Que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de

## **SUP-RAP-272/2016**

revisión de los respectivos informes de precampaña; Que MORENA no es reincidente; Se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad en la conducta.

Asimismo, consideró que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resultaba la idónea para cumplir con 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.

Por ello, concluyó que procedía imponer al partido político una sanción económica equivalente al 5.38 % (cinco punto treinta y ocho), respecto del 10% (diez por ciento), del tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el estado de Quintan Roo, consistente en una multa equivalente a 65 (sesenta y cinco) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$ 4, 747. 60 (cuatro mil setecientos cuarenta y siete pesos 60/100 MN).

Finalmente, razonó que la sanción impuesta atendía a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, de la señalada ley y a diversos criterios de esta Sala Superior.

Ahora bien, por lo que hace al motivo de disenso relativo a que la calificación de la falta se encuentra indebidamente



fundada y motivada, al constituir una falta de carácter formal y no de fondo, deviene **infundado**.

Lo anterior, porque tal y como lo razonó la responsable, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas es garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas con las que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

Se tiene que, la irregularidad imputable a Morena se traduce en una infracción de resultado que causa un daño directo y real al bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar en tiempo el informe de precampaña de su precandidato a Gobernador, previo requerimiento de la autoridad mediante el mencionado oficio de errores y omisiones.

En razón de ello, tal como se ha visto, la responsable concluyó que la irregularidad acreditada se traducía en una falta de fondo, cuyo objeto infractor concurría directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos erogados.

Al respecto, importa señalar que con la actualización de una falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

En tal virtud, la falta imputada a Morena tiene el carácter de fondo al afectarse valores sustanciales como lo son los de

## **SUP-RAP-272/2016**

certeza y transparencia en la rendición de cuentas, al vulnerarse la obligación con la que cuentan los partidos políticos relativa a la presentación en tiempo de los respectivos informes de precampaña; obligación prevista en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación **SUP-RAP-209/2016, SUP-RAP-212/2016, y SUP-RAP-247/2016.**

Respecto a que es una sanción desproporcionada, se considera **infundado**, en atención a lo siguiente.

En principio, cabe señalar que este Tribunal Electoral ha considerado en diversas ejecutorias 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 ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, pues constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una

autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos.

La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En ese tenor, 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 actuar con mesura al momento de sancionar, por ello, 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.

## **SUP-RAP-272/2016**

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 apropiada 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 conducta que constituye infracción a la normativa y su imputación a algún partido político, debe considerar las circunstancias particulares de la infracción a la normativa, 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.

Del análisis de la resolución controvertida se concluye que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí efectuó una correcta cuantificación e individualización de la sanción que impuso a Morena con motivo de la omisión de presentar en tiempo los informes de precampaña previo requerimiento de la autoridad responsable.

Lo anterior es así, en razón de que el mencionado Consejo General determinó que el partido político ahora apelante cometió una infracción a la normativa electoral, debido a que incumplió su obligación de presentar, en tiempo, el informe de precampaña de su candidato a Gobernador previo requerimiento de la autoridad.

En consecuencia, al incumplir su deber de presentar en tiempo el citado informe de precampaña, previo diversos requerimientos de la autoridad, determinó que incumplieron con su obligación prevista en el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, relacionado con lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1,

## **SUP-RAP-272/2016**

inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la autoridad responsable tuvo por actualizada la falta sustantiva o de fondo, razonó el tipo de infracción cometida, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que la falta era de carácter culposo en el obrar y determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

Asimismo, al individualizar la sanción, calificó la falta como grave ordinaria, en consecuencia, tomó en cuenta para tal efecto, la trascendencia o la importancia de la irregularidad cometida por el partido político, pues incumplió su obligación de presentar en tiempo los respectivos informes de precampaña, de forma extemporánea en exceso; consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas a cargo de los partidos políticos en el manejo de los recursos.

En consecuencia, resulta inconcuso para este órgano colegiado, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el emitir la resolución identificada con la clave **INE/CG393/2016**, en lo que fue materia de impugnación, cumplió con los principios de legalidad, idoneidad y proporcionalidad, con relación a la individualización y cuantificación de la sanción que impuso al partido político apelante.

Lo anterior es así, toda vez que consideró el tipo de falta cometida y la gravedad de la misma, el incumplimiento al requerimiento formulado, la proporcionalidad de la sanción impuesta y la eficacia de su materialización dado que consideró vulnerado lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, impuso una de las sanciones establecidas en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su fracción II, prevé que según la gravedad de la falta se puede imponer una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

De ahí que tampoco asista la razón al impetrante cuando aduce vulneración al principio de proporcionalidad cuando se realizó el cálculo de la sanción a imponérsele sin supuestamente haberse tomado en cuenta su capacidad económica ya que, como quedó expuesto, la responsable sí realizó dicho análisis.

En el mismo sentido, tampoco resulta desproporcionado el cálculo que realiza la responsable a efecto de sancionar al apelante ya que claramente señala que la sanción económica a imponerse equivale al 5.38 % (cinco punto treinta y ocho), respecto del 10% (diez por ciento), del tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el estado de Quintan Roo,

## **SUP-RAP-272/2016**

consistente en una multa equivalente a 65 (sesenta y cinco) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$ 4, 747. 60 (cuatro mil setecientos cuarenta y siete pesos 60/100 MN).

Al respecto, el cálculo que realiza la autoridad constituye un elemento o razonamiento adicional a efecto de reforzar su conclusión de que la sanción no resulta desproporcionada respecto de su capacidad económica, puesto que para determinar el monto de la sanción a imponer consideró los diversos factores que se han mencionado –financiamiento público estatal, posibilidad de recabar financiamiento privado, inexistencia de sanciones pendientes de aplicar, entre otras– de tal manera que el cálculo del cual se queja el recurrente constituye un elemento más en la individualización correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE como corresponda.**

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron los Magistrados Electorales 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 ponente en el presente asunto y el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, haciendo suyo el proyecto el Magistrado Constancio



Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**