

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-248/2016

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ

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

SENTENCIA

Que recae al recurso de apelación interpuesto por Morena, a fin de controvertir el acuerdo INE/CG318/2016 de cuatro de mayo de este año, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹ relativo a los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos a la Gubernatura de Durango, correspondiente al Proceso Electoral Local 2015-2016, en el que se determinó, entre otras cuestiones, imponer una sanción al partido recurrente por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos de su precandidato.

RESULTANDO

I. Antecedentes²

1. Proceso Electoral Local en Durango.

El siete de octubre de dos mil quince inició el proceso electoral Durango, en el que habrán de renovarse, entre otros cargos, la gubernatura de la entidad.

¹ En adelante Consejo General.

² De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en autos.

SUP-RAP-248/2016

2. Precampañas e informes de ingresos y gastos. El periodo de precampaña correspondiente a la elección de la gubernatura del Estado se llevó a cabo del once de diciembre de dos mil quince al diecinueve de enero de dos mil dieciséis. Una vez concluida la etapa, los partidos políticos debían presentar los informes de ingresos y gastos dentro de los diez días siguientes.

3. Sanciones por omisión de presentación de informe de ingresos y gastos. El dieciséis de marzo de este año el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG97/2016, relativo al dictamen consolidado y resolución de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, en la que se determinó, entre otras cuestiones, sancionar al partido recurrente por no haber presentado el informe de ingresos y gastos correspondiente al proceso de selección de su candidatura, con la pérdida del derecho a registrar a su precandidato José Guillermo Fabela Quiñones, o con la cancelación del mismo, si ya estuviera registrado, así como con una multa equivalente a seiscientas unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, consistente en \$43,824.00 (Cuarenta y tres mil ochocientos veinticuatro pesos 00/100).

4. Medios de impugnación promovidos contra acuerdo INE/CG97/2016. El treinta de marzo de dos mil dieciséis, esta Sala Superior resolvió las impugnaciones promovidas por MORENA y por su precandidato José Guillermo Fabela Quiñones, registradas con las claves SUP-RAP-154/2016 y SUP-JDC-1190/2016, en el sentido de revocar la sanción impuesta por el Consejo General, a efecto de que la autoridad electoral hiciera del conocimiento del precandidato la supuesta omisión en la presentación del informe, y emitiera una nueva determinación en la que tomará en consideración las manifestaciones y pruebas que, en su caso, allegara José Guillermo Fabela Quiñones.

5. Sanciones por presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos. El seis de abril de este año, el Consejo General emitió el acuerdo

INE/CG190/2016, en cumplimiento a la sentencia de esta Sala Superior referida en el numeral que antecede, en el que determinó entre otras cuestiones, volver a sancionar MORENA con la pérdida del derecho a registrar a su precandidato y con una multa equivalente a la misma cantidad que previamente había impuesto al partido.

6. Medios de impugnación promovidos contra acuerdo INE/CG190/2016. El dieciocho de abril de este año, esta Sala Superior emitió sentencia en los expedientes SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016 acumulados, interpuestos por MORENA y por su precandidato José Guillermo Favela Quiñones, en la que determinó revocar el acuerdo dictado por el Consejo General y ordenarle que emitiera una nueva determinación en la que, tomando en consideración que los informes fueron presentados de manera extemporánea, estimara las infracciones en las que incurrieron el partido y el precandidato involucrados e impusiera las sanciones que correspondieran.

7. Sanción por presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos. El cuatro de mayo de este año, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG318/2016, por el que, en cumplimiento a la sentencia de esta Sala Superior previamente relatada, determinó, entre otras cuestiones, imponer una sanción a MORENA consistente en una multa equivalente a seiscientas unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, consistente en \$43,824.00 (Cuarenta y tres mil ochocientos veinticuatro pesos 00/100).

II. Recurso de Apelación

El siete de mayo de este año, el representante de MORENA ante el Consejo General, interpuso recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo INE/CG318/2016, por el cual se sancionó a dicho instituto político.

III. Integración, registro y turno del expediente

El doce del mismo mes y año, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral remitió a esta Sala Superior, la demanda y demás documentación atinente al medio de impugnación interpuesto por MORENA.

Mediante acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, ordenó integrar el expediente SUP-RAP-248/2016, con la demanda del recurso y con las constancias remitidas por la autoridad responsable; y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa para los efectos previstos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³

IV. Radicación y sustanciación. En su oportunidad la Magistrada Instructora acordó radicar la demanda y ordenó formular el proyecto de sentencia que conforme a Derecho procediera; y

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, pues se trata de un recurso de apelación interpuesto para controvertir un acuerdo dictado por el Consejo General, relativo a la revisión de los informes de ingresos y gastos del precandidato del partido recurrente, a la gubernatura de Durango, en el actual proceso electoral local.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, segundo párrafo, base VI y 99, cuarto párrafo, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1,

³ Determinación que se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-4170/16, suscrito por la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior.

inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Procedencia

El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente, las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente toda vez que el acuerdo controvertido fue emitido el cuatro de mayo de este año, mientras que la demanda fue interpuesta el siguiente siete de mayo, esto es dentro del plazo de cuatro días dispuesto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, pues quien comparece es un partido político nacional y la persona que suscribe el recurso es el representante propietario del partido recurrente ante el Instituto Nacional Electoral, calidad que es reconocida por la autoridad responsable.

4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de apelación en que se actúa, ya que impugna la determinación dictada por el Consejo General, en la que se determinó imponerle una

SUP-RAP-248/2016

sanción por la entrega extemporánea de los informes de ingresos y gastos de su precandidato a la gubernatura de Durango.

Por ende, dado que el acuerdo controvertido constituye una afectación a parte de las prerrogativas del partido recurrente, es evidente que tiene interés jurídico para impugnar la determinación por la cual se le impuso una multa por inobservancia a los plazos dispuestos para la presentación de los informes de precampañas en el actual proceso electoral local de la gubernatura de Durango.

5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

TERCERO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

La pretensión del recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y en consecuencia, se ordene al Consejo General emita una nueva determinación en la que se vuelva a calificar la infracción cometida y se reindividualice la sanción, tomando en consideración que la extemporaneidad de la entrega de los informes, es una falta de carácter formal, y que la normativa no contempla que la sanción debe tomar como referente el tope de gastos de precampaña.

Su causa de pedir la sustenta en que estima que el Consejo General dictó una resolución que carece de fundamentación y motivación al momento de individualizar la sanción por la entrega extemporánea de los informes de ingresos y gastos de su precandidato a la gubernatura de Durango, toda vez que se impone una multa que resulta desproporcionada e inequitativa, por una falta formal con la cual no se vulneran los principios de certeza y de rendición de cuentas, pues a final de cuentas el precandidato presentó el informe una vez que lo requirió la autoridad electoral.

MORENA apoya su pretensión en los siguientes conceptos de agravio:

- a. El acuerdo carece de fundamentación y motivación pues de manera indebida, califica como GRAVE ORDINARIA la entrega extemporánea de los informes de ingresos y gastos del precandidato a la gubernatura de Durango, tomando como referencia el número de días que transcurrieron a partir de que concluyó el plazo para su presentación en tiempo, cuando la normativa no establece ese criterio para valorar la infracción, más aun cuando se trata de una falta meramente formal en virtud de que la extemporaneidad en la entrega no impide la rendición de cuentas, ni la transparencia, sobre todo que en el caso, el informe se presentó dentro del plazo dispuesto al efecto una vez que lo requirió la autoridad, y que éste se presentó en 'ceros', ya que no se realizaron gastos.

- b. La imposición de la sanción deviene incorrecta e ilegal pues en el catálogo de sanciones y en la forma de graduar las mismas no se refiere que deba imponerse una sanción equivalente al 5.74%, respecto del 20% del tope de gastos máximo dispuesto para la etapa de la precampaña de la elección de la gubernatura. De modo que al tomar como base dichos parámetros, se impone una sanción desproporcionada e inequitativa que deja sin la mitad del financiamiento mensual al partido en Durango.

- c. El Consejo General no razonó ni expuso los argumentos lógico-jurídicos por los cuales consideró que se debía tomar como parámetro o base para la determinación de la sanción, el tope de gastos de precampaña de la elección local.

De esta forma, los agravios serán analizados en el orden propuesto a efecto de verificar la legalidad de la determinación controvertida.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Calificación de la infracción

SUP-RAP-248/2016

Esta Sala Superior considera que la calificación que realizó el Consejo General, de la infracción consistente en la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos del precandidato a la gubernatura de Durango, del recurrente de MORENA, resulta apegada a Derecho.

Se afirma lo anterior pues la inobservancia de los plazos dispuestos para la presentación oportuna de los informes obstaculiza el desempeño de las labores de revisión y fiscalización de los recursos que corresponde a la autoridad electoral y rompe el esquema ordinario dispuesto por el marco normativo para la revisión oportuna de los ingresos y gastos de las y los participantes en las contiendas electorales, situación que impacta directamente en la observancia de los principios de certeza y rendición de cuentas del uso y destino de los recursos en los procesos electorales.

El Consejo General sostuvo la calificación de la falta sobre las consideraciones siguientes:

- La obligación original de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema de Contabilidad en Línea, recae principalmente en los partidos políticos, y de manera solidaria en las y los precandidatos, conforme lo establecen los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos.
- El marco normativo electoral regula los distintos procedimientos electorales bajo un sistema de etapas y plazos a fin de que los actores políticos cuenten con una mayor seguridad jurídica respecto de la actuación de la autoridad y de su propia actividad política, de modo que las obligaciones y prerrogativas, por cuanto al periodo de precampañas, se encuentran fijadas conforme a los plazos que configuran esta etapa del proceso, por lo que resulta esencial cumplir las obligaciones en tiempo y forma para dotar de mayor certeza el desarrollo de los procesos electorales.

- La importancia de observar los plazos para la presentación del informe de ingresos y gastos de la precampaña reside en que, derivado de la reforma constitucional en materia electoral del año dos mil catorce, se acotó el periodo en el que la autoridad electoral debe emitir los dictámenes y resoluciones que recaen a la revisión de los informes presentados por los sujetos obligados en las precampañas, a fin de que las infracciones relacionadas con sus ingresos y gastos puedan hacerse exigibles previo al inicio de la campaña electoral, si los plazos de la ley electoral local lo permiten y, en otros casos, antes de la conclusión de las campañas, para que las sanciones puedan tener un efecto real sobre las candidaturas que infrinjan de manera grave la norma.
- El artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos prevé las etapas involucradas en la fiscalización de las precampañas, las cuales fueron impuestas por el legislador con una visión integral del desarrollo del proceso electoral y de la revisión de los ingresos y gastos involucrados. La misma norma dispone una sola oportunidad para que los sujetos obligados atiendan errores u omisiones en la presentación de los informes, puesto que la autoridad fiscalizadora deberá elaborar el dictamen y la resolución dentro de los diez días siguientes a recibida la información.
- Los plazos dispuestos en la normativa para la revisión de los ingresos y gastos de los recursos resultan de estricta aplicación en cada una de las etapas, pues de permitir que los sujetos obligados presentaran la información en cualquier momento rompería el modelo de fiscalización al poner en riesgo el ejercicio de las facultades de la autoridad relativas al análisis y valoración de la totalidad de la información presentada por los partidos políticos, con proximidad a la aprobación de los dictámenes y resoluciones.

SUP-RAP-248/2016

- El plazo con el que cuentan los sujetos responsables para el cumplimiento de sus obligaciones no puede extenderse o prorrogarse más allá de lo que expresamente les concede la ley, **pues esto lesiona de manera grave** el modelo de fiscalización.
- La inobservancia a las normas relativas a la presentación oportuna de los informes de ingresos y gastos de la precampaña deben calificarse como una infracción que **implica una falta sustancial**, que ocasionan un daño real y directo al bien jurídico tutelado, pues se impide a la autoridad, garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, en el ejercicio de la facultad investigadora y fiscalizadora, vulnerando de forma directa los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- En el caso quedó acreditado que José Guillermo Favela Quiñones presentó el informe sesenta y cuatro días después de la fecha prevista por la ley para la rendición de los informes de ingresos y gastos de las precampañas a la gubernatura de Durango.
- La omisión de entregar en tiempo los informes de ingresos y gastos de la precampaña no se encuentra subsanada con la información proporcionada por el precandidato, dado que no se advierten acciones encaminadas a cumplir con la obligación en tiempo y forma, o las circunstancias por las cuales no fue posible enviar la información al partido político o a la autoridad fiscalizadora.
- La alegación consistente en que no se realizó proceso de precampaña en el partido no justifica la inobservancia de los plazos para la rendición del informe pues quedó evidenciado el registro de ingresos y gastos en el sistema relativos al proceso interno de selección de la candidatura.

Bajo estas consideraciones es que el Consejo General calificó como grave ordinaria la extemporaneidad en la entrega del informe dada la vulneración

a lo dispuesto en los artículos 229, párrafos 2 y 3; así como 443, numeral 1, inciso d); 445, 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; 223, numeral 6, inciso a); y 238 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, esta Sala Superior ya ha considerado que 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.

En conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, párrafo 2, base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad constitucionalmente 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, de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica, la cual tiene como una de sus funciones revisar los informes de los partidos y sus candidatos, así como para requerir información complementaria a efecto de formular los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones correspondientes.

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.

En este sentido, 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.

SUP-RAP-248/2016

Al efecto, el marco legal dispone que el órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el encargado de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a rendir, a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la precampaña, con la información que proporcionen los precandidatos registrados en la precampaña. En ellos se debe especificar el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

Una vez que se presenta los informes correspondientes, la Unidad de Fiscalización cuenta con quince días para verificar la información. En caso de advertir errores u omisiones, la autoridad fiscalizadora debe informar a los partidos políticos y conceder un 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 cual debe pronunciarse sobre la aprobación de los proyectos dentro de los de seis días siguientes.

Aprobado el dictamen, la Comisión de Fiscalización deberá presentar el proyecto ante el Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes, colegiado que cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación de los dictámenes correspondientes.

La normativa en materia de fiscalización del uso y destino de los recursos en los procesos electorales también prevé 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.⁴

⁴ Según lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos y 37 del Reglamento de Fiscalización.

En este mismo sentido, el Consejo General determinó las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2015-2016, así como para los procesos extraordinarios que se pudieran derivar, a celebrarse en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.⁵

En dicha determinación, se precisó que la captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y egresos de las precampañas, así como de la obtención del apoyo ciudadano, de los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes se realizarán conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

Además, se dispuso que la revisión de los informes de precampaña que presenten los partidos políticos y aspirantes a una candidatura independiente a través del Sistema de Contabilidad en Línea respecto de sus precandidatos y los aspirantes a una candidatura independiente, se deberá realizar de acuerdo a los plazos establecidos en el artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos.

En esa línea la autoridad determinó que los sujetos obligados no podrán bajo ninguna circunstancia presentar nuevas versiones de los informes sin previo requerimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización. Los cambios o modificaciones a los informes presentados sólo podrán ser resultado de la solicitud de ajuste notificados por la autoridad, los cuales serán presentados en los mismos medios que el primer informe.

Bajo tales consideraciones, en el caso la autoridad administrativa consideró que al haberse presentado el informe sesenta y cuatro días después de fenecido el plazo para la rendición oportuna de la información correspondiente a los ingresos y gastos del precandidato registrado por MORENA a la gubernatura de Durango, correspondía calificar como grave

⁵ Acuerdo INE/CG1011/2015, de nueve de diciembre de dos mil quince.

SUP-RAP-248/2016

ordinaria la infracción a los artículos 229, párrafos 2 y 3; así como 443, numeral 1, inciso d); 445, 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; 223, numeral 6, inciso a); y 238 del Reglamento de Fiscalización.

Ello pues aun cuando José Guillermo Favela Quiñones presentó un informe de ingresos y gastos de su precandidatura, lo hizo fuera de los plazos dispuestos por el marco normativo y en atención al requerimiento formulado por la propia autoridad en aras de garantizar su derecho de audiencia; circunstancia que en modo alguno subsana o justifica la inobservancia a los plazos dispuestos al efecto.

Como previamente se refirió, se considera que la calificación de la infracción resulta ajustada al marco normativo que rige la actividad fiscalizadora de los recursos de los participantes en los procesos electorales, pues tal y como lo concluyó el Consejo General, la inobservancia de los plazos dispuestos para agotar las obligaciones impuestas en la revisión de los ingresos y gastos durante las etapas de la contienda, incide de manera directa en la función revisora de la autoridad electoral al acotar los plazos para formular observaciones, requerir información que se considere necesaria, y la formulación de los dictámenes y resoluciones que resulten oportunos para cumplir con finalidad dispuesta para el modelo constitucional de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, consistente en que las sanciones impuestas por infracciones en los ingresos y gastos de los participantes, tengan incidencia en las condiciones de la propia contienda.

Al respecto, este órgano jurisdiccional federal ha reiterado que la calificación de una infracción debe ser correspondiente a la esencia del hecho infractor cometido, esto es, constituye un imperativo su graduación acorde a dos criterios básicos: gravedad de la conducta, así como la forma en que se atenta contra el bien jurídico tutelado (doloso o por culpa –descuido–).

Para poder cuantificar adecuadamente la infracción es necesario que se tomen en cuenta las circunstancias particulares que se presentan en cada

caso, así como la participación que el sujeto involucrado tuvo respecto de los hechos que dan lugar a la determinación de la infracción administrativa.

Tal ejercicio impone el deber de expresar las razones que lo justifiquen, para lo cual deben tenerse en cuenta factores como: el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la comisión intencional o culposa; así como la trascendencia de las normas transgredidas.

En el caso, las faltas que se tuvo por acreditadas en contra de MORENA, consistieron en la entrega extemporánea del informe de su precandidato a Gobernador de Durango, con lo cual contravino lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 443, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dichas irregularidades se tuvieron por acreditadas, pues el precandidato José Guillermo Favela Quiñones del instituto político presentó su informe de ingresos y gastos, en atención al requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora, una vez concluido el período legalmente establecido para la rendición de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016.

Como lo concluyó el Consejo General, tal conducta se traduce en una falta sustantiva ya que representan un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de la fiscalización. Esto, ya que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, de manera oportuna, durante la revisión de los inconformes de precampaña, lo cual vulnera directamente la certeza y la transparencia.

Efectivamente, una de las obligaciones que se persiguen por parte de los partidos políticos, es que rindan cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que si no lo hacen de manera oportuna, ello se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

SUP-RAP-248/2016

Esto es, no puede catalogarse a la conducta desplegada como una falta de índole formal, ya que hay una intención culposa de que la fiscalización no se de en los plazos legalmente previstos, generándose un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados, así como una afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

La importancia que implica para la función fiscalizadora contar con oportunidad con todos los elementos que la norma exige de los sujetos obligados es de suma relevancia, pues cualquier dilación en la presentación de información, sobre todo el informe final del período, relacionada con los ingresos y gastos derivados de sus precampañas, vulnera el modelo de fiscalización al llevar implícito plazos muy acotados.

De manera que, si en la especie está demostrado que MORENA no presentó el informe de ingresos y gastos en los términos y condiciones previstos en la normativa aplicable, resulta claro que incumplió con la obligación que legalmente tenía asignada.

De hecho la determinación del Consejo General al valorar la infracción, resulta consonante con lo razonado en la resolución dictada por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016 acumulados, en la cual se ordenó a la autoridad responsable emitir la determinación ahora controvertida.

En efecto, esta Sala Superior consideró que la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de la precampaña constituye una infracción a la normativa electoral que debe ser sancionada en la medida que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora, sin dejar de observar que la temporalidad en que se rinda el informe no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos previstos por la ley para el adecuado y eficaz cumplimiento de la atribución de la autoridad. De modo que en la sanción que corresponda aplicar a los sujetos infractores, deberá ser justipreciado el cumplimiento inoportuno en la presentación de los informes,

valorando el plazo en que se llevó a cabo la rendición del informe y del bien jurídico que protege la disposición transgredida.

De esta manera, con independencia de que se tenga por presentado ante la autoridad el informe de ingresos y gastos de precampaña, en caso de que no se hayan atendido los plazos dispuestos al efecto, **el número de días de retraso en su rendición**, sí puede tener un impacto mayor o menor en la fiscalización de los recursos, pues como previamente se detalló, el proceso de revisión de los ingresos y gastos conlleva el agotar varias actuaciones encaminada a la verificación completa, veraz, objetiva y exhaustiva de la información necesaria para constatar la sujeción a la normativa en materia de origen y uso de los recursos durante los procesos electorales, así como a observar el derecho de audiencia de los sujetos obligados.

En este sentido no podría afirmarse que tuviera la misma incidencia un día de retraso en la presentación oportuna del informe de ingresos y gastos de un precandidato que los sesenta y cuatro por los cuales fue sancionado el partido recurrente, pues evidentemente se acortan los plazos para que la autoridad revise la documentación e información que presente el sujeto obligado, realice la verificación correspondiente, se allegue de los elementos que estime necesarios y, en su caso, requiera mayores elementos para la emisión del dictamen y la resolución correspondiente relativa al origen y uso de los recursos utilizados en la precampaña.

Ello con independencia de la cuantía que impliquen los recursos informados por el partido político pues como previamente se precisó, la autoridad revisora está en posibilidad de requerir y allegarse de elementos ajenos a los que informe el sujeto obligado con el fin de formular un dictamen y emitir una resolución en la que se contenga la información suficiente para verificar la sujeción a los principios constitucionales y a las reglas dispuestas para los ingresos y gastos de los participantes en el proceso electoral.

De manera que el hecho de que no se hayan reportado ingresos ni gastos en el informe no es un elemento que exima o atenúe la responsabilidad del partido de cumplir en tiempo con la obligación de presentar sus informes en

SUP-RAP-248/2016

materia de fiscalización, porque la revisión es un proceso complejo que no solamente se acota a la información proporcionada por los sujetos obligados sino que implica la verificación por parte de la autoridad revisora.

En consecuencia se considera que el Consejo General calificó conforme a Derecho la infracción consistente en la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos del precandidato a la gubernatura de Durango de MORENA.

II. Imposición de la sanción

Esta Sala Superior estima que el Consejo General justificó válidamente la imposición de la sanción y el monto correspondiente.

En efecto, una vez que el Consejo General concluyó que MORENA incumplió con su obligación de presentar oportunamente el informe de ingresos y gastos de su precandidato a la gubernatura de Durango, consideró que la infracción a la norma se trataba de una falta de carácter sustancial toda vez que tiene incidencia de manera directa en la revisión del origen y el uso de los recursos utilizados en las contiendas electorales que corresponde a la autoridad administrativa, y en la debida observancia de los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

A su vez la autoridad valoró que aun y cuando dio vista al partido en tiempo para que en un plazo de siete días presentara las aclaraciones, rectificaciones o la documentación que estimara pertinente para subsanar el incumplimiento y que lo hiciera del cumplimiento de sus precandidatos, el partido hizo caso omiso al requerimiento de la autoridad fiscalizadora.

Consideró que si bien el precandidato presentó su informe de ingresos y gastos de la precampaña fuera del plazo dispuesto por la normativa al efecto; en conformidad con lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley General de Partidos Políticos, MORENA es directamente responsable en materia de fiscalización respecto de los ingresos y gastos, sin importar si el origen de los recursos es público o privado. Obligación que en el caso de las precampañas resulta específica para que sean los institutos políticos

quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todo sus precandidatos, resulten o no ganadores en la contienda.

En este sentido, la autoridad responsable aseveró que el partido no realizó actuaciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para atender las observaciones realizadas derivadas de la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, o para justificar condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Aunado a ello el Consejo General enfatizó que el partido realizó registros en el Sistema Integral de Fiscalización en el apartado correspondiente a los gastos de la precampaña de José Guillermo Favela Quiñones, gastos respecto de los cuales el propio precandidato se deslindó y que después fueron reportados por el partido como correspondientes a rubros relativos a actividades ordinarias del partido.

Al determinar el tipo de infracción, y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, para calificar la falta, la autoridad administrativa estimó que se trataba de una infracción de tipo omisiva pues consistía en una falta de haber presentado en tiempo los informes de ingresos y gastos, atribuible al partido político recurrente; y que la irregularidad había surgido una vez que concluyó el plazo legal establecido para la rendición de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral 2015-2016, en Durango.

A su vez, consideró que en el expediente no obraba algún elemento que permitiera suponer un actuar intencional por parte del partido político para obtener el resultado de la comisión de la falta, por lo que se concluía que la infracción se derivaba de un actuar culposo del infractor.

Se estimó que la infracción se trató de una falta sustancial que al retrasar la entrega de los informes de ingresos y gastos del precandidato, representó un retardo en el ejercicio en la facultad investigadora de la autoridad, lo que

SUP-RAP-248/2016

genera el riesgo de que se impida garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, por lo que se vulnera de manera directa, la certeza y transparencia en la rendición de cuentas como principios rectores de la actividad electoral.

La autoridad refirió que los partidos políticos tienen el deber de rendir cuentas, informando en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo para el correcto desarrollo de su contabilidad, por lo que una de las finalidades perseguidas por el legislador respecto de la revisión de sus ingresos y gastos consistía en inhibir conductas que tengan por objeto impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora, garantizando que la actividad de los institutos políticos se desarrolle dentro de los cauces legales.

De esta forma, la autoridad concluye que la inobservancia de los plazos para la entrega de los informes respectivos ocasiona un daño directo y real al bien jurídico tutelado por la norma que es la verificación de la sujeción a los márgenes legales en el origen y uso de los recursos de los sujetos obligados en la contienda electoral, obligación que, en el caso, concurrió directamente en los principios de certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

A su vez, se estimó que en atención a que el informe fue presentado sesenta y cuatro días después de fenecido el plazo, la autoridad fiscalizadora vio dificultada la labor de revisión, pues no contó en el momento oportuno, con los elementos necesarios para realizar de manera integral y exhaustiva la revisión de los ingresos y gastos destinados a las precampañas electorales, por lo que se trató de una falta grave ordinaria.

Finalmente la autoridad refirió que el partido no era reincidente y que se trataba de una conducta singular que no fue reiterada y que los recursos o financiamiento del partido político infractor no estaban comprometidos por la imposición de alguna otra sanción, por lo que al momento de la estimación de la sanción tenía la capacidad económica suficiente para que en su caso, la imposición de la sanción no mermara de manera significativa la

consecución de las finalidades constitucionales dispuestas para los institutos políticos, pero que a su vez, lograra un efecto disuasivo de incurrir en la extemporaneidad de nueva cuenta.

De modo que de acuerdo a los criterios sostenidos por esta Sala Superior, el Consejo General estimó que se debía imponer una sanción que fuera superior a cualquier beneficio obtenido o derivado de la infracción a efecto de inhibir cualquier ventaja obtenida por la realización de la infracción, por lo que también la sanción debía considerar la necesidad de cumplir una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido por el infractor.

En tales condiciones el Consejo General estimó que la sanción que resultaba idónea del catálogo dispuesto en el artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, era la prevista en la fracción II, del inciso a), consistente en una multa pues resultaba la más idónea para cumplir con una función preventiva general y fomentar que el partido infractor se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, con fundamento en el acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización el seis de abril de dos mil quince, en el que definió los criterios de proporcionalidad de las sanciones a cada partido político derivado del financiamiento ordinario que reciben, se determinó imponer una sanción a MORENA equivalente al 5.74%, respecto del 20% (veinte por ciento) sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido para los procesos internos de selección de precandidatos a la gubernatura de Durango, en el actual proceso electoral 2015-2016, cantidad que ascendía a un total de \$43,865.58 (cuarenta y tres mil ochocientos sesenta y cinco pesos 58/100 M.N.).

En consecuencia se estimó que la sanción que correspondía imponer atendiendo a los criterios dispuestos por el artículo 456, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistía en 600 unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis,

SUP-RAP-248/2016

mismo que ascendía a la cantidad de \$43,824.00 (cuarenta y tres mil ochocientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.).

Una vez apreciadas las consideraciones sobre las cuales se sustentó la estimación de la sanción, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable justificó la imposición de la sanción en correspondencia con la gravedad de la conducta imputada al partido infractor, pues consideró elementos como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia y demás elementos que pudieran incidir en la gravedad o levedad de la infracción.

En efecto la autoridad consideró que la infracción se trataba de una conducta **grave ordinaria** que atentó directamente contra la actividad revisora de los ingresos y gastos del precandidato del partido infractor a la gubernatura de Durango, pues impactó en el redujo significativamente el plazo para la verificación de los informes, situación que impactó en la observancia de los principios constitucionales de certeza y rendición de cuentas al que están constreñidos los partidos políticos.

También estimó que no existía reincidencia en el actuar del partido infractor y que se trataba de una conducta singular, es decir no reiterativa por parte de MORENA.

De modo que al individualizar la sanción que correspondía de las contempladas en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estimó que la que resultaba proporcional a la conducta infractora era la contenida en la fracción II, consistente en una multa, pues la amonestación, la cancelación del registro o la reducción de las ministraciones no resultaban idóneas por resultar insignificantes o excesivas.

Una vez considerado que correspondía imponer una multa, el Consejo General refirió que el partido infractor contaba con la capacidad económica suficiente para que la imposición de la sanción cumpliera con el objetivo

disuasivo de la pena y que a la vez no afectara de forma sustancial las finalidades y objetivos constitucionales del instituto político.

A su vez, al individualizar la sanción la autoridad responsable impuso una sanción equivalente al 5.74%, respecto del 20% (veinte por ciento) sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido para los procesos internos de selección de precandidatos a la gubernatura de Durango, con fundamento en el acuerdo aprobado por la Comisión de Fiscalización el seis de abril de dos mil quince, en el que definió los criterios de proporcionalidad de las sanciones a cada partido político derivado del financiamiento ordinario que reciben. Sanción que se encuentra dentro de los márgenes dispuestos en la fracción II, del inciso a), párrafo 1, del artículo 456, (hasta 10,000 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal), pues corresponde a 600 unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, mismo que asciende a la cantidad de \$43,824.00 (cuarenta y tres mil ochocientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.).

De manera que no existen elementos que permitan suponer que la imposición de la sanción al partido recurrente resultó desproporcionada pues como previamente se concluyó, la conducta infractora constituye una falta sustancial que incidió directamente en la revisión de los ingresos y gastos de la etapa de la precampaña de uno de los precandidatos en la elección de la gubernatura de Durango, y en una de las finalidades perseguidas por el esquema constitucional de fiscalización de los recursos de los partidos políticos que es el de rendición de cuentas dentro del propio proceso electoral, a efecto de que las irregularidades cometidas durante las etapas puedan ser sancionadas en el desarrollo del propio proceso electoral.

Bajo estos parámetros resulta justificado que la autoridad administrativa haya determinado que correspondía imponer una sanción consistente en una multa, pues a través de ella se guarda proporción en conseguir un efecto inhibitorio en la reiteración de la infracción y algún posible beneficio indebido obtenido con la presentación extemporánea del informe, sin

SUP-RAP-248/2016

perjudicar de manera significativa las funciones y finalidades que constitucionalmente corresponden a los partidos políticos.

A su vez, al imponer la sanción y cuantificar la multa, el Consejo General tomó como base el monto de financiamiento público ordinario en el Estado, asignado al partido recurrente y estimó que resultaba procedente el imponer una multa equivalente al 5.74% del 20% sobre el tope de gastos de precampaña determinado para la gubernatura de Durango.

Lo anterior con fundamento en lo aprobado por la Comisión de Fiscalización en su sesión extraordinaria del seis de abril del dos mil quince, en el que se definieron los criterios de proporcionalidad con los que se sancionara a cada instituto político derivado del financiamiento ordinario que perciben.

De modo que esta Sala Superior considera que, contrario a lo sostenido por el partido recurrente, las sanciones no son excesivas, dado que la autoridad responsable llevó a cabo una correcta individualización de las sanciones, en la que atendió, entre otras cuestiones, la capacidad económica del infractor, siendo acorde la calificación de la falta con la sanción impuesta.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido en la parte conducente.

NOTIFÍQUESE como corresponda en términos de ley.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera, está a favor del resolutivo único sin compartir las consideraciones, por los motivos contenidos en el **voto razonado** que suscribe en conjunto con la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

SUP-RAP-248/2016

VOTO RAZONADO QUE EMITEN LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN RADICADO EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-248/2016

Con relación al proyecto de sentencia sometido por la suscrita Magistrada a consideración del pleno de esta Sala Superior, formulamos el siguiente, **VOTO RAZONADO**, en el que se explican las razones de la propuesta en cuestión:

En el caso, MORENA controvierte el acuerdo INE/CG318/2016, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el cual se determinó, entre otras cuestiones, imponer una sanción a ese partido político consistente en una multa por seiscientas unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$43,824.00 (cuarenta y tres mil ochocientos veinticuatro pesos 00/100), por la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos correspondiente a José Guillermo Favela Quiñones, entonces precandidato a la gubernatura del Estado de Durango.

Como se precisa en el apartado de antecedentes del proyecto sometido a consideración del Pleno de esta Sala Superior, la determinación ahora controvertida la emitió la autoridad administrativa electoral nacional en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior, el dieciocho de abril de este año, en los diversos medios de impugnación identificados con la clave de expedientes SUP-RAP-197/2016 y su acumulado SUP-JDC-1520/2016.

En la referida resolución la mayoría de los integrantes de este órgano colegiado estimó que debía revocarse el acuerdo INE/CG190/2016, y ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emitiera una nueva determinación en la que, reindividualizara las sanciones que correspondieran al partido y al precandidato involucrado, sobre la base de que se debía considerar que los informes de ingresos y gastos sí se presentaron, pero de forma extemporánea; circunstancia distinta a la

omisión de presentación de los informes, la cual sí actualizaba la sanción prevista en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la negativa o cancelación del registro correspondiente, al atentar de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

Los suscritos votamos en contra del criterio sostenido en la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, porque como lo señalamos en el voto particular conjunto que suscribimos, consideramos que se debía confirmar el acuerdo controvertido y sancionar al precandidato con la negativa o cancelación de su registro a la candidatura, al haberse acreditado que tanto el partido político como el precandidato incumplieron con el deber legal respecto de la presentación del respectivo informe de ingresos y egresos de precampaña, cuya entrega extemporánea no podía eximirlos de tales deberes.

Lo anterior debido a que la infracción administrativa dispuesta en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se actualizaba al presentar el informe fuera del plazo legalmente previsto, sin causa justificada, tal como quedó acreditado en el caso de José Guillermo Favela Quiñones, precandidato de MORENA, a la gubernatura del Estado de Durango, quien presentó sesenta y cuatro días después de que estaba obligado, el respectivo informe de precampaña.

En efecto en opinión de los suscritos, el oficio de errores y omisiones emitido por la responsable, en cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Sala Superior en los medios de impugnación radicados con las claves SUP-RAP-154/2016 y su acumulado SUP-JDC-1190/2016, tuvo por objeto que los obligados subsanaran, en su caso, las deficiencias que se detectaron en los informes presentados en tiempo o, el de acreditar su presentación y que la autoridad no los tomó en cuenta, mas no se trata de una nueva oportunidad para presentar el informe fuera de los plazos dispuestos por el ordenamiento legal.

SUP-RAP-248/2016

Ahora bien, no obstante nuestra disidencia en aquel asunto; en el presente recurso consideramos que, una vez estudiados los conceptos de agravio del partido político, debe confirmarse el acuerdo controvertido –dictado en cumplimiento a la sentencia de la cual disentimos los suscritos–, en razón del carácter vinculante y obligatorio que tienen las ejecutorias aprobadas por unanimidad o por mayoría de las y los integrantes de esta Sala Superior en términos de los artículos 187, primer párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto de las partes involucradas en los procesos respectivos, partidos políticos, autoridades y terceros.

En este orden de ideas, dado que el acuerdo controvertido en el presente recurso de apelación identificado con la clave INE/CG318/2016, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se emitió en cumplimiento de una sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, es que se propone confirmar la sanción impuesta al partido político, una vez analizados y desvirtuados los conceptos de agravio hechos valer en la demanda.

Por cuanto ha quedado expuesto, los suscritos emiten el presente **VOTO RAZONADO**.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA