

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-312/2016

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

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, treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

SENTENCIA

Que recae al recurso de apelación promovido por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de controvertir la resolución INE/CG578/2016 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, que entre otras cuestiones, impuso una multa al partido recurrente con motivo de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Sinaloa, y

¹ En adelante INE.

R E S U L T A N D O

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

1. Hechos

a. Dictamen consolidado INE/CG577/2016. El catorce de julio de dos mil dieciséis, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE aprobó en la vigésima sesión extraordinaria el Dictamen Consolidado INE/CG577/2016, respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Sinaloa.

b. Resolución impugnada. En la misma fecha, el Consejo General del INE, aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Sinaloa en la que determinó, en lo que al presente caso interesa, lo siguiente:

“...

QUINTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 28.5 de la presente Resolución, se impone al Partido Verde Ecologista de México, las sanciones siguientes:

a) 10 Faltas de carácter formal, conclusiones 2, 3, 8, 12, 15, 17, 18, 20, 23 y 24

Una multa equivalente a 100 (cien) Unidad de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro) pesos 00/100 M.N.).

b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusión 7

Una multa equivalente a 309 (trescientos nueve) Unidad de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$22,569.36 (veintidós mil quinientos sesenta y nueve pesos 36/100 M.N.)

c) 2 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusiones 21 y 22

Conclusión 21

Una multa equivalente a 1,460 (mil cuatrocientos sesenta) Unidad de Medida y Actualización vigente para el dos mil dieciséis equivalente a \$106,638.40 (ciento seis mil seiscientos treinta y ocho pesos 40/100 M.N.).

Conclusión 22

Una multa equivalente a 5,326 (cinco mil trescientos veintiséis) Unidad de Medida y Actualización vigente para el dos mil dieciséis equivalente a \$389,011.04 (trescientos ochenta y nueve mil once pesos 04/100 M.N.).

d) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusión 13

Una multa equivalente a 686 (seiscientos ochenta y seis) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$50,105.44 (Cincuenta mil ciento cinco pesos 44/100 M.N.).

e) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusiones 11

Una multa equivalente a 832 (Ochocientos treinta y dos) Unidad de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$60,769.28 (Sesenta mil setecientos sesenta y nueve pesos 28/100 M.N.).

f) 2 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusiones 2 y 8

Conclusión 2

Una multa equivalente a 1116 (mil ciento dieciséis) Unidad de Medida y Actualización vigente para el dos mil dieciséis, equivalente a 81,512.64 (ochenta y un mil quinientos doce pesos 64/100 M.N.)

Conclusión 8

SUP-RAP-312/2016

Una multa equivalente a 431 (cuatrocientos treinta y uno) Unidad de Medida y Actualización vigente para el dos mil dieciséis, equivalente a \$31,480.24 (treinta y un mil cuatrocientos ochenta pesos 24/100).

g) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusión 14

Una multa equivalente a 20 (veinte) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$1,460.80 (mil cuatrocientos sesenta pesos 80/100 M.N.).

h) 2 Falta de carácter sustancial o de fondo, conclusiones 16 y 19

Conclusión 16

Una multa equivalente a 1753 (mil setecientos cincuenta y tres) Unidad de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$128,039.12 (ciento veintiocho mil treinta y nueve pesos 12/100 M.N.).

Conclusión 19

Una multa equivalente a 1346 (mil trescientas cuarenta y seis) Unidad de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$98,311.84 (noventa y ocho mil trescientos once pesos 84/100 M.N.) ...”

2. Recurso de apelación.

a) Demanda de recurso de apelación. En desacuerdo con la resolución que antecede, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, Jorge Herrera Martínez, en representación del Partido Verde Ecologista de México interpuso recurso de apelación, ante la Oficialía de Partes del INE.

b) Remisión del expediente. El veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por oficio INE/DJ/1629/2016 la Directora de Normatividad y Contratos adscrita a la Dirección Jurídica, en ausencia del Secretario Ejecutivo del INE, envió el informe

circunstanciado, así como el recurso de apelación a esta Sala Superior.

c) Recepción, registro y turno de expediente. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación, registrarlo con la clave SUP-RAP-312/2016, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 46 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta propia Sala Superior.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad la Magistrada Instructora determinó, radicar el expediente de cuenta, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

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

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.

Aunado a ello, se debe advertir que, si bien por criterio de esta Sala Superior, si un recurso de apelación es promovido para impugnar una sanción que se vincula con una elección de diputados locales o de integrantes de ayuntamientos, es competente para resolver el medio de impugnación la Sala Regional que corresponda, en el caso, se controvierte una resolución relativa a la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Sinaloa, por lo que, para no dividir la continencia de la causa, esta Sala Superior es competente para resolver la controversia planteada por el Partido Verde Ecologista de México.

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 de la Secretaría del Consejo General 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 Verde Ecologista de México.

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 catorce de julio de dos mil dieciséis.

En consecuencia, si el actor tuvo conocimiento de dicha resolución el mismo día, entonces el plazo para impugnar transcurrió del quince al dieciocho 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 Verde Ecologista de México, el cual cuenta con registro como partido político local ante el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

Asimismo, fue presentado por conducto de representante propietario con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita por Jorge Herrera Martínez, en su carácter de representante propietario 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.

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 catorce de julio 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 campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Sinaloa, 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. Resolución impugnada y agravios.

Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en el caso resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Aunado a ello, atendiendo a que el propio actor invoca en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes que manifiesta le causan agravio, como se ha señalado, resulta innecesaria su transcripción.

De igual forma se estima innecesario transcribir los planteamientos expuestos en vía de agravios por el actor, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

CUARTO. Síntesis de agravios.

El agravio toral del partido político actor gira en torno a que la autoridad responsable vulneró los principios de certeza y de seguridad jurídica.

Aduce que el procedimiento de individualización de sanciones relacionadas con la entrega extemporánea de la información para el proceso de fiscalización del INE, no está debidamente motivado, por lo que a decir del partido recurrente resultan desproporcionadas al establecerse un criterio general de 5,

15, y 30% del monto total involucrado como sanción a dicha extemporaneidad, siendo contraria al artículo veintidós constitucional.

Refiere que esta Sala Superior resolvió en la sentencia dictada en el expediente **SUP-RAP-811/2015**, que en materia de fiscalización de los partidos políticos cuando se trate de una determinación general, es facultad del Consejo General del INE emitir los criterios de que se trate mediante acuerdo respectivo. En este sentido señala que el criterio que adoptó la Comisión de Fiscalización fue discrecional porque no fue aprobado por el Consejo General, ya que no existe el Acuerdo mediante el cual se establezca el criterio aprobado por dicha autoridad.

Finalmente señala que el Consejo General del INE debió haber emitido lineamientos que contuvieran un catálogo de sanciones o integraran un criterio general, con anterioridad al inicio del proceso electoral.

QUINTO. Estudio de fondo. En relación con los motivos de agravios hechos valer, relacionados con que no existieron lineamientos, así como el que los argumentos de la responsable son genéricos y contrarios al orden jurídico dado que no existen elementos para que la autoridad responsable determinara imponer en cada caso, sanciones entre el cinco y el treinta por ciento del monto total de las operaciones registradas fuera de tiempo, y que también carece de proporcionalidad o correspondencia entre la gravedad de la conducta y la sanción, se considera **infundados**, a partir de las siguientes consideraciones:

En primera instancia, debe tenerse en cuenta que en nuestro orden jurídico los partidos políticos reciben financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y gastos de campaña y, por lo que la asignación y vigilancia de los recursos públicos, debe ejercerse con pleno control de las autoridades electorales.

El financiamiento de los partidos políticos tiene su base en la fracción II, del artículo 41, de la Constitución Federal y se desarrolla en las leyes secundarias de la materia, tomando en cuenta que es posible advertir que desde el texto constitucional se establecen principios referentes a este financiamiento, como son, entre otros, los siguientes:

- Equidad en la utilización de los recursos públicos.
- Prevalencia del financiamiento público sobre el privado.
- Destino y diferenciación entre diversas actividades ordinarias y campañas electorales.

La reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se dirigió a fortalecer la fiscalización de los recursos públicos asignados a candidatos y partidos políticos, a fin de vigilar el debido origen, uso y destino de los recursos de los institutos políticos; para ello, planteó la necesidad de que los mecanismos de fiscalización ingresaran a un esquema eficiente a través de la utilización de medios electrónicos, con la convicción de lograr un ejercicio racional y responsable en su uso.

Así, el mandato constitucional, se encaminó a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país, sobre todo en el contexto actual, donde se busca que los recursos públicos sean destinados de manera estricta al objeto para el que fueron entregados.

En esas condiciones, la reforma se orientó hacia la consecución de una gestión pública transparente y eficaz, para lo cual llevó a cabo una ponderación analítica e integral de toda la legislación relacionada con los recursos económicos, indispensables para consolidar los fines trazados constitucional y legalmente, en una perspectiva amplia de racionalidad presupuestal y una ordenación y categorización de los principios que rigen el actuar de los entes públicos.

De ese modo, el *Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y que entró en vigor al día siguiente, determinó que el Congreso de la Unión debía expedir, a más a tardar el treinta de abril siguiente, las normas previstas en el artículo 73 fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, constitucional (artículo transitorio segundo).

Particularmente, según ese decreto –de acuerdo con esa última fracción citada–, la ley general que debía regular a los partidos políticos nacionales y locales tenía que incorporar un “sistema de fiscalización” sobre el origen y el destino de los recursos con los que contaban los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, debiendo incluir, entre otros, lo siguiente:

- a) Las facultades y procedimientos para que esa fiscalización se realizara de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
- b) Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones que emitiera la propia autoridad electoral;
- c) Las sanciones que debían imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones (artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g, numerales 1 a 8).

En atención a las disposiciones en comento, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron publicadas las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales y General de Partidos Políticos; ordenamientos estos que entraron en vigor al día siguiente; así, en el artículo transitorio sexto del primero de ellos, se estableció que la autoridad responsable debía dictar “los acuerdos necesarios para hacer

SUP-RAP-312/2016

efectivas” sus disposiciones y, “expedir los reglamentos” que se derivaran del mismo “a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”; mientras que en el artículo transitorio cuarto del segundo ordenamiento, se le ordenó dictar “las disposiciones necesarias” para hacerla efectiva “a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce”.

En ese tenor, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como disposición marco en el nuevo contexto nacional, a través del cual hoy se cimienta la organización electoral, ha reafirmado el deber de establecer mecanismos para el cumplimiento eficaz e idóneo de las obligaciones en materia de fiscalización, y de manera destacada se ha establecido un imperativo de desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos.

Lo anterior, en el entendido que las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser una plataforma mínima que debe orientar la normatividad nacional.

El análisis de lo anterior, permite apreciar que en el orden constitucional se ha implementado, -en la reforma constitucional de febrero dos mil catorce y en la lógica del principio de máxima publicidad y transparencia- un deber sustancial en materia electoral de generar lineamientos

homogéneos de contabilidad a partir del acceso por medios electrónicos, todo en la lógica de potencializar el control del gasto de recursos públicos utilizados por los partidos políticos en tiempo real para racionalizarlo, hacerlo eficaz y evitar su uso indebido, como se muestra enseguida:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 30.

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

k) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

[...]

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Artículo 190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

[...]

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

[...]

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

[...]

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

[...]

Artículo 192.

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;

[...]

h) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta Ley establece;

SUP-RAP-312/2016

2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

3. Las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

4. En el ejercicio de su encargo los Consejeros Electorales integrantes de esta Comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización.

5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.

[...]

Artículo 199.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

[...]

k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

[...]

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente Ley;

[...]

l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

[...]

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; [...]

Artículo 77.

[...]

2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Artículo 79.

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

[...]

b) Informes de Campaña:

[...]

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.

Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

SUP-RAP-312/2016

d) Informes de Campaña:

La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;

III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;

V. Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y

VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

Artículo 81.

1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo:

- a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;
- b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y
- c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

Reglamento de Fiscalización

Artículo 337.

Procedimiento para su aprobación

1. Derivado de los procedimientos de fiscalización, la Unidad Técnica elaborará un proyecto de Resolución con las observaciones no subsanadas, la norma vulnerada y en su caso,

propondrá las sanciones correspondientes, previstas en la Ley de Instituciones, lo que deberá ser aprobado por la Comisión previo a la consideración del Consejo.

[...]

Del marco normativo trasunto revela que los partidos políticos después de los procesos comiciales deben presentar los informes correspondientes en que reporten el destino de su financiamiento, para lo cual se dependen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaron durante la campaña electoral, asimismo se prevén las sanciones que tengan que imponerse por el incumplimiento de estas reglas.

En concreto, en la Ley General de Partidos Políticos se establecieron las obligaciones que deben satisfacer en materia de fiscalización los partidos políticos nacionales y locales, entre las que se encuentran conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41, de la Constitución Federal para el Instituto Nacional Electoral.

En ese contexto, entre las obligaciones en materia de fiscalización que deben cumplir los partidos políticos se encuentran las siguientes:

SUP-RAP-312/2016

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41, de la Constitución para el Instituto Nacional Electoral, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la Ley de partidos;
- Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone;
- Contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;

SUP-RAP-312/2016

- Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos;
- Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;
- Entregar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la información fiscal necesaria para llevar un control efectivo;
- Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.
- El cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la ley general citada.

En ese tenor, los institutos políticos deben entregar la documentación que la autoridad fiscalizadora les requieran respecto a sus ingresos y egresos; aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a previstos en la Ley; contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda; seguir las mejores prácticas

SUP-RAP-312/2016

contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización; sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas y finalmente están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la ley general citada.

Así, la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales, se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación.

Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, de ahí que su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Esto, dado que se inscribe en el contexto anotado la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de

sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricta ya 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 relevancia, porque 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 el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto

es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

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

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

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

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

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier

forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones,

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 cada 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.

Cabe precisar que, para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, como se puede constatar de la lectura de los preceptos reglamentarios que se insertan a continuación:

Artículo 328. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

I. El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier

SUP-RAP-312/2016

forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

III. Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;

IV. La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;

V. Las condiciones externas y los medios de ejecución;

VI. La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;

VII. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

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

En igual sentido, en relación con el argumento del partido político relativo a que no existen elementos lógico jurídicos objetivos, ciertos e “imparciales”, por las cuales se imponga en cada caso el 5, 15 o 30 por ciento del monto total de las operaciones registradas fuera de tiempo real cabe efectuar las siguientes consideraciones jurídicas.

En el considerando atinente al registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, la autoridad responsable sostuvo las razones que le llevaron a establecer como criterio base para sancionar del 5 al 30 por ciento del monto involucrado, conforme a lo siguiente:

“...Registro extemporáneo de operaciones, Sistema Integral de Fiscalización. De conformidad con el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, la obligación de reportar operaciones en tiempo real, obedece al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro de

operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización), el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Fiscalización fue modificado para sancionar el registro de operaciones fuera del plazo previsto en dicho cuerpo dispositivo – desde que ocurren las operaciones de ingresos y egresos hasta tres días posteriores a su realización— como una falta sustantiva.

Ahora bien, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, es indispensable tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados.

En consecuencia, para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se ponderó graduarlo en periodos para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (15 al 19 de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. Lo anterior va de un 5% a un 30% del monto involucrado.

Finalmente, es oportuno señalar que esta gradualidad no es un criterio novedoso, dado que este Consejo General en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña lo aplicó en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de esta conducta.”

A juicio de la Sala Superior, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para

establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización, como se explicará a continuación.

El artículo 38 numeral 5 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral prevé, que el registro de operaciones fuera del plazo reglamentario es una falta sustantiva y será sancionada conforme con los criterios establecidos por el propio Consejo General del Instituto.

Como se aprecia de la resolución impugnada, las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y hasta el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente:

1. La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral;

2. El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado;

3. Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados;

4. Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones, se aplicaría un criterio de sanción mayor y,

5. Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a

los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada.

Es decir, la responsable decidió establecer porcentajes distintos, en la imposición de sanciones por operaciones de registro en el SIF realizadas fuera de plazo reglamentario, sobre la base de diversos criterios:

1. El de oportunidad, con la que deben ser realizados los registros de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, de manera que la autoridad administrativa electoral pueda realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral;
2. El de proporcionalidad entre el grado de la sanción a imponer y el grado de afectación al ejercicio oportuno y eficaz de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, de manera que, a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción;
3. El de la existencia de precedentes en la aplicación de un método similar de gradualidad en procedimientos de fiscalización con motivo de la revisión de informes de precampaña y,
4. El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la conducta de los sujetos obligados a reportar operaciones en el SIF con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, pues a pesar de que se

impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado extemporáneamente, las conductas sancionadas no fueron del todo inhibidas, sino que fueron replicadas al reportar operaciones relacionadas con la etapa de campaña electoral, de tal suerte que se estaba ante la necesidad de encontrar una medida de mayor fuerza, capaz de generar dicho efecto inhibitorio.

Para esta Sala Superior, los porcentajes establecidos en la resolución reclamada, en relación con el monto de las operaciones reportadas al SIF fuera de plazo, fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.

Lo señalado es así, porque previamente, la autoridad administrativa electoral había establecido criterios para imponer sanciones entre el 3% y 10% del monto involucrado, con motivo de la revisión de los informes de precampaña en el procedimiento electoral que se revisa y, ante la persistencia de la conducta infractora consistente en reportar operaciones al SIF en forma extemporánea, fue necesario implementar medidas de mayor efectividad, como la de establecer porcentajes entre el 5% y hasta el 30% del monto de lo reportado extemporáneamente, sobre la base de datos objetivos, como son el menor o mayor retraso y, como consecuencia, la menor o mayor afectación al ejercicio pleno de las facultades de fiscalización de la autoridad.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el SIF; pero fue mínimo, a grado tal que no se afectó sustantivamente la facultad fiscalizadora de la autoridad, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); pero si el retraso fue de tal magnitud, que hiciera materialmente imposible el ejercicio de tales facultades, el porcentaje aplicable podría ser hasta del 30% sobre el monto involucrado, en la inteligencia de que, el porcentaje mínimo a aplicar no podía ser del 3%, porque la persistencia en la conducta infractora de los sujetos obligados, a quienes se les había aplicado dicho porcentaje de fijación de multas con motivo de registro de operaciones fuera de plazo en sus informes de precampaña, indicaba que tal medida no había causado el efecto disuasivo deseado.

Es por todo lo anterior que en la especie deben confirmarse las sanciones impuestas al partido político actor y en consecuencia **confirmar** la resolución impugnada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación. Con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y con el voto razonado del Magistrado Manuel González Oropeza. La Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ
VOTO RAZONADO QUE, CON FUNDAMENTO EN LO
DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO,
DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA, EN LOS RECURSOS DE
APELACIÓN, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE
EXPEDIENTE: SUP-RAP-312/2016; SUP-RAP-313/2016;**

SUP-RAP-312/2016

SUP-RAP-315/2016; SUP-RAP-324/2016; SUP-RAP-327/2016; SUP-RAP-336/2016; SUP-RAP-337/2016; SUP-RAP-342/2016; SUP-RAP-349/2016; SUP-RAP-354/2016; SUP-RAP-357/2016; SUP-RAP-360/2016; SUP-RAP-362/2016; SUP-RAP-367/2016; SUP-RAP-370/2016; SUP-RAP-374/2016; SUP-RAP-376/2016; SUP-RAP-385/2016; SUP-RAP-391/2016; SUP-RAP-397/2016; SUP-RAP-409/2016; y, SUP-RAP-441/2016.

No obstante que coincido con las consideraciones y sentido de las sentencias correspondientes a los citados recursos de apelación, dado que si bien es cierto que estuvo correcto el parámetro de porcentaje que aplicó la autoridad responsable del 5%, 15% y 30%, sobre el monto involucrado, a fin de establecer las sanciones respectivas, por la irregularidad consistente en el registro extemporáneo de operaciones contables, también lo es que sería deseable que la normativa electoral en materia de fiscalización fuera objeto de modificación, por parte del legislador o de la propia autoridad administrativa, de acuerdo a los lineamientos que a continuación se explican.

Ello es deseable, debido a que, al aplicarse los referidos porcentajes en la imposición de las sanciones, la autoridad responsable debiera tomar en consideración las circunstancias específicas y los elementos objetivos y subjetivos al caso concreto, lo cual resulta necesario a fin de que pueda existir una graduación proporcional de la sanción,

como puede ser la existencia de una atenuante derivada de la conducta atribuida.

Por tanto, si como se anticipó es correcta la base de la sanción (porcentajes 5, 15 y 30%), también lo es que, en mi opinión, debería aplicarse ponderando las circunstancias particulares y, en consecuencia, individualizar el grado de responsabilidad en cada caso concreto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, no debe ser irrestricto ni arbitrario, sino que está sujeto a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y, a las particulares del infractor, las que sirven de base para individualizar la sanción dentro de parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a fin de que no sea desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive 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, a fin de que la misma resulte

proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

Al efecto, estimo que la normativa electoral en materia de fiscalización dentro los parámetros establecidos del 5%, 15% y 30%, debería graduar la individualización de las sanciones, atendiendo en cada caso a las circunstancias particulares, con base en los siguientes criterios:

1.- Al momento de la aplicación de dichos porcentajes se tome en cuenta el número de registros de ingresos y egresos que fueron efectuados de manera extemporánea, esto es, no es lo mismo que se entregue de manera extemporánea un registro a que se entreguen cien registros, pues los porcentajes podrían variar conforme a esta situación.

2.- Para individualizar la sanción se debe considerar el número de días y horas de retraso en el registro contable en cuestión, toda vez que no sería lo mismo un retraso de veinticuatro horas, a un retraso de un mes.

3.- La situación en que se encuentre el sujeto obligado frente a la norma, a fin de determinar las posibilidades económicas de éste para afrontar las sanciones correspondientes, tal es el caso de los candidatos independientes frente a los candidatos de los partidos políticos.

4.- Considerar si el registro de las operaciones se llevó a cabo *motu proprio* (de manera espontánea) por el sujeto

obligado, es decir, antes de la conclusión del periodo respectivo y sin que medie o sea producto de la notificación de un requerimiento por parte de la autoridad fiscalizadora.

5.- Considerar el monto involucrado en los registros extemporáneos y no el presunto beneficio obtenido, a fin de determinar si los registros están vinculados o corresponden a un mismo acto jurídico o derivan de una secuencia de operaciones ligadas entre sí, atendiendo al tipo de elección, ya sea de Gobernador, Diputados locales o Ayuntamientos.

6.- Determinar, en cada caso, la existencia o no de una causa justificada que retrase el registro de las operaciones contables.

7.- La sanción correspondiente debiera dividirse en la consideración de la extemporaneidad misma del resto de las anteriores consideraciones.

De esta suerte, si bien comparto las consideraciones respecto del tópico bajo estudio y, el sentido de los proyectos atinentes, lo cierto es que únicamente es mi intención dejar constancia de la necesidad que existe de que el legislador modifique el diseño del sistema de fiscalización integral, por cuanto hace a la individualización de las sanciones y a los elementos que se deben ponderar, en el caso del registro extemporáneo de operaciones contables, para efecto de alcanzar una debida proporcionalidad en la imposición de las

SUP-RAP-312/2016

sanciones correspondientes por parte de la autoridad administrativa electoral.

MAGISTRADO ELECTORAL

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SUP-RAP-312/2016

VOTO RAZONADO QUE, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE: SUP-RAP-312/2016; SUP-RAP-313/2016; SUP-RAP-315/2016; SUP-RAP-324/2016; SUP-RAP-327/2016; SUP-RAP-336/2016; SUP-RAP-337/2016; SUP-RAP-342/2016; SUP-RAP-349/2016; SUP-RAP-354/2016; SUP-RAP-357/2016; SUP-RAP-360/2016; SUP-RAP-362/2016; SUP-RAP-367/2016; SUP-RAP-370/2016; SUP-RAP-374/2016; SUP-RAP-376/2016; SUP-RAP-385/2016; SUP-RAP-391/2016; SUP-RAP-397/2016; SUP-RAP-409/2016; y, SUP-RAP-441/2016.

No obstante que coincido con las consideraciones y sentido de las sentencias correspondientes a los citados recursos de apelación, dado que si bien es cierto que estuvo correcto el parámetro de porcentaje que aplicó la autoridad responsable del 5%, 15% y 30%, sobre el monto involucrado, a fin de establecer las sanciones respectivas, por la irregularidad consistente en el registro extemporáneo de operaciones contables, también lo es que sería deseable que la normativa electoral en materia de fiscalización fuera objeto de modificación, por parte del legislador o de la propia autoridad administrativa, de acuerdo a los lineamientos que a continuación se explican.

Ello es deseable, debido a que, al aplicarse los referidos porcentajes en la imposición de las sanciones, la autoridad responsable debiera tomar en consideración las circunstancias específicas y los elementos objetivos y subjetivos al caso concreto, lo cual resulta necesario a fin de que pueda existir una graduación proporcional de la sanción,

como puede ser la existencia de una atenuante derivada de la conducta atribuida.

Por tanto, si como se anticipó es correcta la base de la sanción (porcentajes 5, 15 y 30%), también lo es que, en mi opinión, debería aplicarse ponderando las circunstancias particulares y, en consecuencia, individualizar el grado de responsabilidad en cada caso concreto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, no debe ser irrestricto ni arbitrario, sino que está sujeto a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y, a las particulares del infractor, las que sirven de base para individualizar la sanción dentro de parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a fin de que no sea desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive 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, a fin de que la misma resulte proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

Al efecto, estimo que la normativa electoral en materia de fiscalización dentro los parámetros establecidos del 5%, 15% y 30%, debería graduar la individualización de las sanciones, atendiendo en cada caso a las circunstancias particulares, con base en los siguientes criterios:

- 1.- Al momento de la aplicación de dichos porcentajes se tome en cuenta el número de registros de ingresos y egresos que fueron efectuados de manera extemporánea, esto es, no es lo mismo que se entregue de manera extemporánea un registro a que se entreguen cien registros, pues los porcentajes podrían variar conforme a esta situación.
- 2.- Para individualizar la sanción se debe considerar el número de días y horas de retraso en el registro contable en cuestión, toda vez que no sería lo mismo un retraso de veinticuatro horas, a un retraso de un mes.
- 3.- La situación en que se encuentre el sujeto obligado frente a la norma, a fin de determinar las posibilidades económicas de éste para afrontar las sanciones correspondientes, tal es el caso de los candidatos independientes frente a los candidatos de los partidos políticos.
- 4.- Considerar si el registro de las operaciones se llevó a cabo *motu proprio* (de manera espontánea) por el sujeto obligado, es decir, antes de la conclusión del periodo respectivo y sin que medie o sea producto de la notificación de un requerimiento por parte de la autoridad fiscalizadora.
- 5.- Considerar el monto involucrado en los registros extemporáneos y no el presunto beneficio obtenido, a fin de determinar si los registros están vinculados o corresponden a un mismo acto jurídico o derivan de una secuencia de operaciones ligadas entre sí, atendiendo al tipo de elección, ya sea de Gobernador, Diputados locales o Ayuntamientos.
- 6.- Determinar, en cada caso, la existencia o no de una causa justificada que retrase el registro de las operaciones contables.
- 7.- La sanción correspondiente debiera dividirse en la consideración de la extemporaneidad misma del resto de las anteriores consideraciones.

De esta suerte, si bien comparto las consideraciones respecto del tópico bajo estudio y, el sentido de los proyectos atinentes, lo cierto es que únicamente es mi intención dejar constancia de la necesidad que existe de que el legislador modifique el diseño del sistema de fiscalización integral, por cuanto hace a la individualización de las sanciones y a los elementos que se deben ponderar, en el caso del registro

SUP-RAP-312/2016

extemporáneo de operaciones contables, para efecto de alcanzar una debida proporcionalidad en la imposición de las sanciones correspondientes por parte de la autoridad administrativa electoral.

MAGISTRADO ELECTORAL

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA