

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-432/2016**

**RECURRENTE: JOSÉ LUIS BARRAZA GONZÁLEZ**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: HÉCTOR FLORIBERTO  
ANZUREZ GALICIA**

Ciudad de México, a treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación, identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-432/2016**, promovido por José Luis Barraza González, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar la resolución identificada con la clave **INE/CG594/2016**, 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 CHIHUAHUA"*, y

**R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido político apelante hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del procedimiento electoral local.** El primero de diciembre de dos mil quince inició el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), en el Estado de Chihuahua, para elegir Gobernador, diputados al Congreso local e integrantes de los Ayuntamientos.

**2. Campaña electoral.** Del tres de abril al primero de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la etapa de campaña, del procedimiento electoral ordinario precisado en el apartado que antecede.

**3. Jornada electoral.** El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Chihuahua.

**4. Informes de campaña.** Concluido el periodo de campaña y hasta los tres días siguientes, los partidos políticos y candidatos independientes debieron rendir ante el Instituto Nacional Electoral los respectivos informes de ingresos y gastos.

**5. Actos impugnados.** En sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución identificada con la clave **INE/CG594/2016**, 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 CHIHUAHUA"*, así como del respectivo dictamen consolidado, identificado con la clave **INE/CG593/2016**, en cuya resolución se determinó, en la parte atinente, imponer a José Luis Barraza

González las siguientes sanciones, al tenor siguiente:

[...]

**RESUELVE**

[...]

**DECIMO PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **28.11.1** de la presente Resolución, respecto del **C. José Luis Barraza González**:

**a) 1** Falta de carácter formal: conclusión **5**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **10 (diez) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el dos mil dieciséis, equivalente a **\$730.40 (setecientos treinta pesos 00/100 M.N.)**.

**b) 1** Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **4**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización vigente para la Ciudad de México** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$365,200.00 (trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**.

**c) 1** Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **6**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **2886 (dos mil ochocientos ochenta y seis) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$210,793.44 (doscientos diez mil setecientos noventa y tres mil pesos 44/100 M.N.)**.

**d) 2** Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **7 y 8**

**Conclusión 7**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización vigente para la Ciudad de México** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$365,200.00 (trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**.

**Conclusión 8**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **4407 (cuatro mil cuatrocientos siete) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$321,887.28 (trecientos veintiún mil ochocientos ochenta y siete pesos 28/100 M.N.)**.

**e) 2** Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **9 y 10**

**Conclusión 9**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización vigente para la Ciudad de México** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$365,200.00 (trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**.

**Conclusión 10**

Se sanciona al **C. José Luis Barraza González**, con una multa consistente en **377 (trescientos setenta y siete) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a **\$27,536.08 (veintisiete mil quinientos treinta y seis pesos 08/100 M.N.)**.

[...]

**II. Recurso de apelación.** El veintidós de julio de dos mil dieciséis, José Luis Barraza González presentó, ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Chihuahua, escrito de demanda de recurso de apelación, a fin de impugnar los actos precisados en el apartado 5 (cinco) del resultando que antecede.

**III. Remisión de expediente.** Cumplido el trámite correspondiente, por oficio **INE/SCG/1276/2016**, de veintiocho de julio de dos mil dieciséis, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato día veintinueve, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente identificado con la clave **INE-ATG/443/2016**, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por José Luis Barraza González.

Entre los documentos remitidos obran el escrito de impugnación y el informe circunstanciado de la autoridad responsable.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de veintinueve de julio de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente por

ministerio de ley de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-432/2016** con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando segundo (II) que antecede; asimismo, ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Recepción y radicación.** Por acuerdo de cinco de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Manuel González Oropeza acordó la recepción del expediente identificado con la clave **SUP-RAP-432/2016**, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

**VI. Incomparecencia de tercero interesado.** De las constancias de autos se advierte que durante la tramitación del recurso de apelación, al rubro identificado, no compareció tercero interesado alguno.

**VII. Retorno a Ponencia.** Mediante proveído de ocho de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente por ministerio de ley de esta Sala Superior acordó retornar, a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, el expediente del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-432/2016**, por estar vinculado al juicio de revisión constitucional electoral que motivó la integración del expediente identificado con la clave SUP-JRC-317/2016, radicado también en la Ponencia.

**VIII. Recepción y radicación.** Por acuerdo de ocho de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente identificado con la clave

**SUP-RAP-432/2016**, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

**IX. Admisión.** Mediante proveído de doce de agosto de dos mil dieciséis, al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso al rubro indicado, el Magistrado Instructor acordó admitir la demanda respectiva.

**X. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el recurso de apelación que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c) y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, cuya determinación se controvierte está vinculada con el procedimiento electoral local dos mil quince-dos mil dieciséis

(2015-2016), que aún no concluye, para la elección de Gobernador en el Estado de Chihuahua.

**SEGUNDO. Precisión del acto impugnado.** Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer por el ciudadano recurrente y toda vez que impugna dos actos, en tanto que controvierte el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, diputados locales e integrantes de Ayuntamientos, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) en el Estado Chihuahua, aprobado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, así como la resolución del Consejo General del aludido instituto mediante la cual se impusieron diversas sanciones derivadas de las irregularidades encontradas en el citado dictamen, esta Sala Superior considera necesario precisar que únicamente se tendrá como acto impugnado ésta última resolución, en tanto que es el acto que realmente le pudiera generar agravio. Lo anterior, no obstante que las consideraciones y argumentos que la sustentan se encuentren en el primero, en tanto que se debe considerar como una sola resolución.

**TERCERO. Requisitos de procedibilidad.** El medio de impugnación que se analiza reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9 párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso d), 19, párrafo 1, inciso e), 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

**1. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito, en el cual el recurrente: **1)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve; **2)** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3)** Identifica el acto impugnado; **4)** Menciona a la autoridad responsable; **5)** Narra los hechos que sustentan la impugnación; **6)** Expresa conceptos de agravio, y **7)** Ofrece y aporta pruebas.

**2. Oportunidad.** Este órgano jurisdiccional especializado considera que el escrito para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución reclamada fue emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el jueves catorce de julio de dos mil dieciséis y notificada, al ahora recurrente, el inmediato día lunes dieciocho.

Conforme a lo anterior, el plazo legal de cuatro días, para impugnar, transcurrió del martes diecinueve al viernes veintidós de julio de dos mil dieciséis, siendo computables todos los días como hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, de la mencionada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, lo anterior, en razón de que la determinación impugnada está vinculada con el procedimiento electoral local, que aún no concluye en el Estado de Chihuahua.

Lo anterior es así, debido a que en autos obra copia certificada del oficio IEE/SE/970/2016, de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, suscrito por Julián Alcaraz Ayala, en su calidad de funcionario habilitado con Fe Pública del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante el cual, notificó a José Luis Barraza González, por conducto de su representante propietario ante el Consejo Estatal de ese Instituto Electoral local, la resolución ahora controvertida.

El documento citado tiene valor probatorio pleno, en términos de los previsto en los artículos 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 4, inciso b), y 16, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de una documental pública expedida por un funcionario del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua en el ámbito de su competencia, aunado a que su autenticidad, contenido y valor probatorio no está controvertido ni desvirtuado con algún otro elemento de prueba.

Cabe destacar que, en el punto resolutivo vigésimo octavo de la resolución impugnada, se vinculó al Instituto Electoral local para que, por su conducto fuera notificada esa determinación, entre otros, al ahora recurrente.

Al efecto, resulta aplicable *mutatis mutandi* la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **26/2009**, consultable a páginas ciento cuarenta a ciento cuarenta y una de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno) intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 356, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 4, párrafo 1, y 17, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que por las funciones auxiliares atribuidas a los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, los Consejos Locales y Distritales de ese Instituto deben considerarse facultados para recibir las demandas de apelación, que presenten los interesados, para controvertir las determinaciones del Secretario del Consejo General, siempre que ante esos órganos desconcentrados se haya presentado la denuncia o queja primigenia y éstos hubiesen notificado al denunciante el acto de autoridad que se controvierta con el recurso de apelación, pues con ello se garantiza a los justiciables el efectivo acceso a la jurisdicción, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el escrito de demanda del recurso de apelación al rubro identificado, fue presentado el viernes veintidós de julio de dos mil dieciséis, ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, esto es, el último día para impugnar.

En este sentido, conforme al criterio sustentado en la citada tesis de jurisprudencia, es válido concluir que debido a las funciones de órgano auxiliar que tiene el Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chihuahua en la recepción, tramitación y notificación de las denuncias relativas a los procedimientos sancionadores, también pueda fungir como auxiliar de la autoridad responsable para la recepción del medio impugnativo que, en su caso, se promueva.

Por lo anterior, si el escrito de demanda, que dio origen al recurso de apelación al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo legal de cuatro días, ante la aludida Junta Local Ejecutiva, se debe tener por presentado en tiempo y forma el medio de impugnación que se resuelve, de conformidad con lo previsto en los artículos 8, párrafo 1, y 9, fracción 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues considerar lo contrario, devendría en una denegación de justicia.

**3. Legitimación.** El recurso de apelación, al rubro indicado, es promovido por José Luis Barraza González, por propio derecho; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Interés jurídico.** En este particular, el **José Luis Barraza González** tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, porque controvierte la resolución identificada con la clave **INE/CG594/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis, en la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le impuso diversas sanciones, por 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, entre otros, de Gobernador, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que aún no concluye en el Estado de Chihuahua; por tanto, con independencia de que le asista o no razón, en cuanto al fondo

de la *litis* planteada, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

**5. Definitividad y firmeza.** También se cumple este requisito, porque el recurso al rubro identificado, es promovido para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es definitiva y firme, para la procedibilidad del recurso de apelación, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar el acto controvertido.

#### **CUARTO. Estudio del fondo de la *litis*.**

##### **1. Régimen y trascendencia jurídica.**

###### **1.1 Nuevo sistema de fiscalización.**

A fin de estar en aptitud de resolver los conceptos de agravios que hace valer el apelante, resulta necesario precisar que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, cuya función estatal es la organización de las elecciones federales que tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, de acuerdo con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29, párrafo 1 y 30, párrafo 2, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, es necesario destacar que, a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, consecuencia de la reforma

constitucional expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos.

A partir de la aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo tercero que:

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna y vigilancia**, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, en la Base V, apartado B, párrafo tercero, del mencionado numeral constitucional, se dispone lo siguiente:

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.

Por su parte, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

**g)** Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

**1.** Las facultades y procedimientos para que la **fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos**, las coaliciones y **los candidatos** se realice **de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral**;

**2.** Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso **por medios electrónicos**;

**3.** Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

**4.** Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

**5.** Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

**6.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

**7.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

**8.** Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

De las normas constitucionales transcritas se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que en la Ley se deben establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

En este sentido, el aludido Poder Permanente, estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que se debe llevar a cabo de manera oportuna, mediante los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza respecto del origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral, lo cual garantiza, por una parte, que participen en condiciones de equidad y que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida en beneficio de algún partido político, coalición o candidato.

Lo anterior da vigencia y efectividad al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en los que, entre otros, se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento (5%) del monto total autorizado para una elección determinada, el cual debe ser acreditado de manera objetiva y material, en cuyo caso se presumirá que la violación es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero

y segundo lugar sea menor a cinco por ciento, conforme a lo previsto en el 41, párrafo segundo, Base VI, de la Norma Fundamental, a partir de la citada reforma constitucional.

En este contexto, el ejercicio de la función fiscalizadora que lleva a cabo la autoridad administrativa electoral, es de carácter cuantitativo y cualitativo.

Lo anterior es así dado que por una parte es un medio para determinar la licitud de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes, así como en su caso, determinar si se respetó el monto máximo autorizado para una campaña electoral, y por otra parte, el ejercicio de tal atribución trasciende para efecto de dilucidar la validez de una la elección, dado que el Poder Revisor Permanente de la Constitución, como se precisó estableció que el rebase del monto total respectivo, constituye una causal de nulidad de la elección.

Asimismo, se debe destacar que el citado Poder Permanente determinó que en la Ley se deben establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en la materia.

En acatamiento al mandamiento constitucional citado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se desarrollan, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

Al efecto, son de destacar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

En este sentido, **la Iniciativa** que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía **tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, así como la fiscalización y el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.**

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público.** Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.

Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.**

Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

**Descripción de la Iniciativa.**

[...]

**Financiamiento y fiscalización.**

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

**A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral**, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, **los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización**, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, **se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones** operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir todo la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[...]

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

[...]

**Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:**

**1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas.** Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, **pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

[...]

En este contexto, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, candidatos independientes y, en la parte atinente, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y candidatos independientes respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

Así, en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se

faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos y candidatos independientes y en función de la capacidad técnica y financiera del mencionado Instituto Electoral, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de los deberes de éstos en materia de fiscalización.

Por su parte, en el artículo 60, de la Ley General de Partidos Políticos se establecen las reglas del sistema de contabilidad aplicables a los partidos políticos, entre los que destaca lo establecido en el párrafo 1, inciso j), en el que se prevé que se deberán generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

Asimismo, en el citado precepto legal está previsto que el sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, y en el que los partidos políticos tendrán el deber de hacer su registro contable en línea.

Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 59, de la citada Ley General, cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad.

De lo anterior se constata que a partir de la reforma constitucional expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo, se estableció un nuevo sistema de fiscalización de los recursos tanto de los partidos políticos, como de los candidatos, cuya característica es que se debe hacer en un *sistema en línea*.

Además de generar, en tiempo real, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

## **1.2 Facultad reglamentaria**

Respecto de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, por cuanto hace el al principio de **reserva de ley**, que la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento la autoridad que ejerza la aludida facultad llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

De tal forma, el principio de **jerarquía normativa** se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar

restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

Es decir, la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico y al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que mediante un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados

por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora bien, en ejercicio de la facultad reglamentaria, prevista en los artículos 44, párrafo 1, incisos ii) y jj) y 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el *Reglamento de Fiscalización* mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, adicionado por acuerdo INE/CG350/2014, de veintitrés de diciembre de ese año; así como adicionado y reformado por acuerdo identificado con la

## **SUP-RAP-432/2016**

clave INE/CG1047/2015, emitido por el mencionado Consejo General, el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

En este orden de ideas, el citado órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, en el artículo 38, del aludido reglamento estableció que los sujetos deben llevar a cabo el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos en tiempo real, es decir, dentro del plazo de tres días a su realización y su incumplimiento será considerado como una falta sustantiva, la cual será sancionada por el Consejo General.

Tal disposición, fue emitida por el mencionado Consejo General a fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos y candidatos independientes y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, específicamente por cuanto hace a generar la información en tiempo real, lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 60, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, se debe destacar que de conformidad con el artículo 443, párrafo 1, inciso l), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que constituyen infracciones de los partidos políticos, entre otras, incumplir 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.

De igual forma, el artículo 446, párrafo 1, incisos a), g), n) y ñ), de la citada Ley General, prevé que constituyen infracciones de los candidatos independientes, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esa Ley, no presentar los informes de campaña, la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea requerida por los órganos del Instituto Nacional Electoral, así como el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esa Ley y demás disposiciones aplicables.

### **1.3 Potestad sancionadora del Instituto Nacional Electoral**

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 irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, 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 actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

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

indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

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

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

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

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en 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 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.

#### **1.4 Órganos competentes**

De los artículos 41, segundo párrafo, Base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte, que:

**1.** El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, por conducto del Consejo General.

**2.** El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, por conducto de la Comisión de Fiscalización.

**3.** Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procedimientos de fiscalización, así como

modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos y candidatos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que la ley establece.

4. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos políticos y los candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con esos informes.

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

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

### **1.5 Reglas y procedimiento aplicables.**

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 76, 77, 79, párrafo 1, inciso b) y 80, párrafo 1, de la Ley General de Partidos, así como los numerales 3, 22, 223, 225 y 243 del Reglamento de Fiscalización, establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos y candidatos independientes para presentar informes de campaña, así como el procedimiento que se debe

seguir para la presentación y revisión de esos informes. Tales reglas y procedimiento son:

1. 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 reportar.

En el caso de candidatos independientes ellos son los responsables de presentar sus informes directamente, ya sea por sí o por conducto del representante o tesorero de la asociación civil que hayan constituido para efectos de la rendición de cuentas.

2. Los candidatos presentan ante su partido político los informes, el que a su vez los reporta ante la autoridad para cada uno de los candidatos registrados para cada tipo de elección. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

3. Los informes se presentan por periodos de treinta días a partir del inicio de la campaña.

4. Presentados los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para revisarlos.

5. Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización se los informa a los partidos políticos y candidatos independientes, dándoles el plazo de cinco días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.

6. 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.

7. La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de Fiscalización.

8. Concluido el plazo precisado en el apartado que antecede, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión de Fiscalización presenta el proyecto ante el Consejo General.

9. El Consejo General cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.

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

#### **1.6 Sistema de contabilidad.**

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos, así como los artículos 37 y 39 del Reglamento de Fiscalización prevén la existencia de un Sistema de Contabilidad para que los partidos políticos registren en línea, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables, así como los flujos económicos, el cual se debe desplegar en un sistema informático que cuente con dispositivos de seguridad, y obliga a los partidos políticos a

realizar los registros contables, relacionándolos con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes presentados.

De igual modo, el artículo 38 del citado reglamento señala que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 multicitado reglamento, el cual establece lo siguiente:

1. Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie. Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen, de conformidad con la NIF A2 "*Postulados básicos*".

2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De lo descrito se puede advertir, que el procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que ahora se incluye también a los precandidatos y candidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

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

Por último, conforme al artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como 291, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad electoral puede solicitar o requerir documentación para hacer efectiva la fiscalización.

Precisado lo anterior, se tiene que de la lectura del escrito de demanda que motivó la integración del expediente del recurso de apelación al rubro indicado, se advierte que el recurrente hace valer los siguientes conceptos de agravio:

**2. Caducidad de las facultades de la autoridad responsable para fiscalizar.**

El demandante aduce que se vulnera lo previsto en los artículos 79, 80, de la Ley General de Partidos Políticos y 289, del Reglamento de Fiscalización, porque la autoridad responsable no observó los plazos previstos para el procedimiento de fiscalización; por tanto, al no ejercer sus facultades de fiscalización en tiempo, se actualiza la institución jurídica de caducidad.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es **infundado**, por las siguientes consideraciones.

Lo anterior es así, porque de la normativa electoral aplicable, que se ha transcrito, no se advierte disposición alguna de la cual este órgano jurisdiccional especializado arribe a la conclusión de que las atribuciones de la autoridad responsable, para llevar a cabo la fiscalización, se hayan extinguido.

En efecto, los artículos 79 y 80, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el numeral 289, del Reglamento de Fiscalización, establecen el procedimiento y plazos para llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes sobre el informe de ingresos y gastos de campaña, sin que de forma alguna se advierta que de no cumplir esos plazos se extinga la facultad de la autoridad responsable para fiscalizar los recursos y sancionar las infracciones encontradas en los respectivos informes.

Por otra parte, cabe destacar que esta Sala Superior, al resolver los diversos recursos de apelación SUP-RAP-713/2015 y su acumulado SUP-RAP-8/2016 consideró que, conforme a lo previsto en el artículo 34, párrafo 3, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el Instituto Nacional Electoral tiene un plazo de cinco años para ejercer su facultad sancionadora en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en tanto que, dada la naturaleza del mencionado procedimiento oficioso, supletoriamente son aplicables las disposiciones atinentes al procedimiento

sancionador ordinario previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el particular, es evidente que la autoridad responsable ejerció sus atribuciones de fiscalización sobre el informe de ingresos y gastos del recurrente como candidato independiente a Gobernador del Estado de Chihuahua, en el procedimiento electoral dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) y emitió la respectiva resolución, la cual constituye el acto impugnado en el recurso al rubro identificado, de lo cual se advierte que se hizo dentro de los plazos legalmente establecidos, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

**3. El sujeto obligado es la persona moral denominada “GOBER INDEPENDIENTE”, A. C.**

El apelante aduce que las sanciones que le fueron impuestas se deben dejar sin efecto, porque en su consideración, la responsable de cumplir el deber de informar sobre los ingresos y gastos relativos al procedimiento electoral local dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), así como lo relativo al procedimiento de fiscalización correspondiente, es la persona moral denominada “GOBER INDEPENDIENTE”, A. C., la cual fue creada para ese efecto.

En consideración de este órgano jurisdiccional especializado, el concepto de agravio es **infundado**.

La calificación obedece a que el apelante parte de la premisa incorrecta que, la persona moral denominada “GOBER INDEPENDIENTE”, A. C., es el sujeto obligado para presentar

los correspondientes informes de ingresos y gastos de campaña.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 368, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que los ciudadanos que deseen postularse como candidatos independientes, entre otros requisitos, debe presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, así como acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Cabe señalar que tal requisito, no implica la sustitución del candidato independiente como sujeto jurídico regulado al que corresponderán los mencionados derechos y obligaciones, sino solamente, proveer a la respectiva candidatura de una estructura mínima que facilite su actuación a través de distintos miembros que integran a tal asociación civil aunado a que, la constitución de ésta, permitirá efectuar una clara distinción entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal, y los actos relacionados con su candidatura, cuestión que abona a la transparencia en el manejo de los recursos obtenidos por la propia candidatura.

Así, la creación de una Asociación Civil, surge con la finalidad de favorecer tanto la rendición de cuentas sobre el financiamiento de la candidatura, como el correcto ejercicio de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad administrativa

electoral, respecto a los recursos recibidos y utilizados por el propio candidato, ya que permite hacer una clara distinción entre el patrimonio y los ingresos personales de del candidato independiente y los recursos privados que obtiene y destina a realizar sus actos de campaña, para evitar que ambos se confundan para efectos de declaraciones fiscales.

Ahora bien, en los artículos 393 y 394, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que uno de los derechos de los candidatos independientes que obtengan su registro, será el obtener financiamiento público y privado, a su vez se establece el deber jurídico, entre otros, el de presentar los informes de campaña, relativo a la fuente y monto de sus ingresos, así como a la aplicación de éstos.

En este orden de ideas, de conformidad con lo previsto en los artículos 446, 456, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3, párrafo 1, inciso g), 223, párrafos 2 y 5, 225 y 243 del Reglamento de Fiscalización, se advierte de manera clara e indubitable, que los candidatos independientes son los sujetos obligados a presentar los respectivos informes de campaña, por conducto de la persona que haya designado para tal fin, pudiendo ser el representante o tesorero de la persona moral que se haya creado para efecto de rendir cuentas, para el caso de no haber hecho la designación correspondiente, el candidato independiente es el responsable de finanzas y, por tanto, quien debe informar de manera directa, sobre los ingresos y egresos correspondientes.

En este sentido, si los candidatos independientes tienen el deber jurídico de rendir los respectivos informes de campaña, por ser los sujetos obligados a ello, es inconcuso que son responsables por las infracciones en que incurran y, por tanto, acreedores a las sanciones que en Derecho correspondan, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

#### **4. Deficiencias del Sistema Integral de Fiscalización.**

El recurrente argumenta que el Sistema Integral de Fiscalización tuvo deficiencias operativas y técnicas durante todo el periodo electoral, lo que hizo del conocimiento de la autoridad fiscalizadora mediante correos electrónicos.

A juicio de esta Sala Superior el planteamiento es **inoperante** por ser vago e impreciso, dado que el demandante se concretiza a manifestar, de forma genérica, que el Sistema Integral de Fiscalización presentó deficiencias durante el periodo electoral.

La calificativa del mencionado razonamiento obedece a que el actor no argumenta cuáles fueron las deficiencias que se presentaron en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, para este órgano jurisdiccional, correspondía al recurrente la carga argumentativa relativa a señalar cuales fueron las razones o motivos que causaron las irregularidades del mencionado Sistema de Fiscalización, alegaciones que además se debieron sustentar en elementos de prueba, siquiera indiciarios, para que este órgano

jurisdiccional especializado estuviera en posibilidad de emitir el pronunciamiento correspondiente.

No es óbice a lo anterior, que el apelante ofrezca y aporte como elemento de prueba el acta notarial de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, suscrita por el Notario Público número Veinticuatro del Distrito Judicial Morelos, Chihuahua, Chihuahua, a fin de acreditar que se enviaron diversos correos electrónicos en los que se hacen manifestaciones relativas a las deficiencias presentadas en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, de la citada documental pública se advierte que quien compareció ante el fedatario público fue Verónica Estela Rodolfo Borunda, sin precisar y menos aún acreditar con qué calidad compareció ante ese Notario, sino que se advierten manifestaciones unilaterales de que envió diversos correos electrónicos *“al personal del **INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL** con motivo de errores e inconsistencias en el uso del **SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN VERSIÓN 2.0**”*.

Aunado a lo anterior, de esa acta notarial se advierte que tres correos electrónicos son de fecha veintiuno de febrero de dos mil dieciséis, esto es, previo al periodo de campaña, el cual comprendió del tres de abril al primero de junio del año que se resuelve.

Por otra parte, el diverso correo electrónico de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis corresponde a una invitación para asistir al taller denominado “Registro de Operaciones de Campaña en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF 2.0).

De lo anterior, esta Sala Superior concluye que a esa prueba documental no se le puede otorgar el valor y alcance probatorio que pretende el actor, dado que no son idóneas para acreditar su afirmación.

En cuanto al correo electrónico de tres de junio de dos mil dieciséis, enviado a la cuenta de correo electrónico sara.hernandez@ine.mx, Verónica Rodulfo manifiesta lo siguiente:

Estimada Sara

Hace aproximadamente media hora que no puedo acceder al sistema estaba trabajando y de pronto me sacó, apareció un mensaje que indica que está saturado.

Me preocupa porque estamos a sólo un día de la fecha de vencimiento en el 01-800 de México no contestan, está siempre ocupado.

Cuál es la línea a seguir?

Gracias

Verónica Rodulfo

Casa de campaña de Chacho Barraza

A juicio de esta Sala Superior esa documental por sí sola no acredita la afirmación del apelante, dado que por una parte, es una afirmación genérica y unilateral, sin que de las constancias de autos se advierta la existencia de otros elementos de prueba con los cuales se pueda administrar, a fin arribar a la conclusión de que el Sistema Integral de Fiscalización presentó deficiencias en su operación.

Por tanto, al tratarse de argumentos genéricos y subjetivos, devienen en **inoperantes**.

## **5. Agravios en particular.**

### **5.1 Permiso para la colocación de lonas.**

**Conclusión 5. *No se presentan los permisos para la colocación de lonas por un importe de \$243,600.00.***

El recurrente aduce que la resolución y el dictamen consolidado respectivo, carecen de la debida fundamentación y motivación, porque en su opinión, no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento y se le impusieron multas excesivas y gravosas.

El apelante afirma que la supuesta infracción no afecta el deber de rendición cuentas, porque éste consiste en informar sobre los gastos en impresión de lonas, en tanto que los permisos de los supuestos propietarios de los inmuebles en donde se colocaron las lonas constituye una formalidad para respetar el derecho de terceros, pero no para tutelar la rendición de cuentas.

Por otra parte, en opinión del incoante, la multa impuesta vulnera el principio de congruencia, porque la autoridad responsable consideró que la conducta era culposa; por tanto, la sanción debió ser menor.

Asimismo, el apelante aduce que la autoridad responsable consideró que se pone en peligro el adecuado manejo de los recursos provenientes del erario, en tanto que la omisión atribuida impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados; sin embargo, el recurrente señala que no ejerció recursos públicos al haberlo rechazado.

A juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravio son **infundados**, por las siguientes consideraciones.

La calificación obedece a que el actor parte de la premisa incorrecta de que la exhibición de los permisos que deben otorgar los particulares para la colocación de lonas no es parte de la fiscalización de los informes presentados por los candidatos independientes.

Como lo determinó la autoridad responsable, conforme a lo previsto en el artículo 210 del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados, como lo es el recurrente, tienen el deber jurídico de exhibir los respectivos permisos otorgados por los propietarios o poseedores de los inmuebles en donde se coloquen las lonas o mantas cuyas dimensiones sean inferiores a doce metros cuadrados, además de presentar copia de la credencial de elector o de otra identificación oficial vigente de quien otorga el permiso correspondiente.

En este sentido, al existir disposición reglamentaria en la materia para la exhibición de los aludidos permisos, es inconcuso para esta Sala Superior que se debe dar cumplimiento y, por tanto, forma parte del respectivo informe de campaña y de la fiscalización en sí, de ahí que no le asista razón al apelante.

Por otra parte, el demandante argumenta que la resolución está indebidamente motivada en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, las cuales consisten en el número y lugar en donde fueron colocadas las lonas y el tiempo en que estuvieron exhibidas, por lo que, en su opinión, no se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 210 del Reglamento de Fiscalización para considerar obligatoria la exhibición del respectivo permiso otorgado por los propietarios

y/o poseedores de los inmuebles en los cuales se colocaron las lonas, lo anterior porque éstas fueron colocadas de manera aleatoria en cruceros y no en inmuebles de los particulares, en su caso, las lonas colocadas en inmuebles fue por voluntad propia de los ciudadanos que simpatizaron con su candidatura.

En consideración de este órgano jurisdiccional especializado, el concepto de agravio es **infundado**, porque el apelante se limita a expresar que no se actualiza lo previsto en el artículo 210 del Reglamento de Fiscalización, dado que las lonas fueron colocadas de manera aleatoria en cruceros y no en inmuebles de los particulares.

Ahora bien, cabe destacar que la Unidad Técnica de Fiscalización mediante oficio INE/UTF/DA-L/12048/2016, hizo del conocimiento del actor diversos errores y omisiones, entre ellas, la relativa a la omisión de presentar documentación soporte de la póliza Eg-41, consistente en la falta de los permisos para la colocación de mantas.

En desahogo de ese requerimiento, el apelante argumentó que las mantas *“fueron repartidas como publicidad a los distintos simpatizantes del candidato, para que cada una de las personas dispusiera de ellas según su conveniencia, siendo que algunas lonas fueron colocadas en sus vehículos, utilizadas como banderas o incluso colocadas en sus domicilios a título personal, sin que el candidato o su staff intervinieran en tales acciones”*.

De lo anterior, se advierte que el candidato independiente reconoce expresamente la existencia de las mantas y que estas fueron distribuidas entre sus simpatizantes, quienes las colocaron en sus domicilios o en sus vehículos.

En este sentido, al existir reconocimiento expreso de que las mantas fueron colocadas en los inmuebles de simpatizantes, es inconcuso que se actualiza la hipótesis jurídica prevista en el artículo 210 del Reglamento de Fiscalización sin que, en el caso, esté acreditado que esas mantas fueron colocadas en vehículos o en cruceros, como lo afirma en su demanda, a fin de no exhibir los permisos correspondientes.

Por tanto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la determinación de la autoridad responsable es conforme a Derecho, sin que se advierta la indebida fundamentación y motivación que aduce el actor. Al respecto, cabe aclarar que con independencia de que el ahora actor no hubiera recibido financiamiento público para actos de campaña, tal circunstancia no lo exime de cumplir con su deber en materia de rendición de ingresos y gastos, toda vez que la facultad fiscalizadora de la autoridad abarca también el financiamiento privado.

## **5.2 Aportación de simpatizante.**

El recurrente aduce que la resolución y el dictamen consolidado respectivo están indebidamente motivados, con relación a la conclusión 4 (cuatro).

**Conclusión 4.** *Se observó una ficha de depósito por una aportación del C. Victor David Almeida García, en la cual no se identifica el origen de la aportación por un monto de \$1,840,000.00, toda vez que es ilegible.*

El demandante argumenta que es inexacto que se haya permitido aportaciones en efectivo en montos superiores al

permitido por la ley, dado que la autoridad responsable valoró, de manera indebida, las pruebas aportadas, en razón de que si bien reconoce que existe una ficha de depósito, de manera equivocada se considera que se trata de un depósito en efectivo, dado que de la simple lectura de ésta se advierte el número de cheque, así como el número de cuenta de origen, razón por la cual no se trata de una aportación en efectivo.

Por otra parte, el actor aduce falta de exhaustividad en la individualización de la sanción, dado que no se motivó sobre cada uno de los siguientes elementos: 1) Valor protegido o trascendencia de la norma; 2) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto; 3) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla; 4) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado; 5) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta; 6) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido; 7) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considera la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma, y 8) La capacidad económica del sujeto infractor.

En consideración del apelante, la supuesta infracción no constituye una falta sustantiva o de fondo, dado que no se trata de un gasto, por lo cual la resolución es ilegal, dado que sí presentó la documentación correspondiente para acreditar que la aportación se hizo mediante cheque.

Por otra parte, el apelante aduce que existe indebida motivación y falta de congruencia en la resolución impugnada porque la autoridad responsable sí tiene certeza sobre el origen de la aportación sin que exista disposición alguna en la cual se prevea que la sanción sea el monto involucrado.

Asimismo, el recurrente argumenta que es indebida la determinación de la autoridad responsable en cuanto a la capacidad económica, porque la declaración fiscal no refleja la capacidad económica real.

A juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio es **fundado**, por las siguientes consideraciones.

De la lectura del dictamen consolidado correspondiente, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral notificó al actor el oficio de errores y omisiones identificado con la clave INE/UTF/DA-L/12048/16, en el cual hizo de su conocimiento que respecto de diecinueve pólizas de ingresos no se contaba con la documentación soporte.

Al desahogar el requerimiento respectivo, el demandante argumentó que *“se adjunta en el informe correspondiente al periodo 2, mediante póliza de ajuste ingresos 1, la evidencia documental que consiste en: recibo de aportaciones foliado, CFDI, identificación oficial, identificación de la cuenta del aportante mediante esta de cuenta bancario”*.

De lo anterior, la autoridad fiscalizadora consideró que se constató que el sujeto obligado presentó las fichas de depósito, el estado de cuenta y las evidencias de la credencial para votar

con fotografía de los aportantes, sin embargo, sobre la aportación de Víctor David Almeida García por un importe de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), **“la ficha de depósito es ilegible, no obstante, del registro contable, el recibo de aportación y la evidencia de la credencial de elector es posible conocer con certeza el origen de los recursos; por tal razón la observación no quedó atendida respecto a la ficha de depósito (conclusión 4)”**. [Lo resaltado en negritas es de esta sentencia]

Por otra parte, de la lectura de la resolución impugnada, se advierte que el Consejo General responsable consideró, al analizar la conclusión 4 (cuatro), que *“al omitir rechazar aportaciones realizadas en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Unidades de Medida y Actualización), que debían realizarse mediante transferencia electrónica o cheque nominativo de la cuenta de quien realizó las aportaciones, impidiendo identificar el origen de los recursos por un monto de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), el candidato independiente incumplió con lo dispuesto en el artículo 104, numeral 2, primer párrafo del Reglamento de Fiscalización”*.

En este contexto, este órgano jurisdiccional especializado arriba a la conclusión de que existe incongruencia entre ambos documentos, dado que en el dictamen consolidado se consideró que *“la ficha de depósito es ilegible, no obstante, del registro contable, el recibo de aportación y la evidencia de la credencial de elector es posible conocer con certeza el origen de los recursos”*, en tanto que, en la resolución impugnada se razonó que el demandante omitió *“rechazar aportaciones realizadas en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Unidades de Medida y Actualización), que debían*

*realizarse mediante transferencia electrónica o cheque nominativo de la cuenta de quien realizó las aportaciones, impidiendo identificar el origen de los recursos”.*

En efecto, en el dictamen consolidado la autoridad responsable reconoce que, con la documentación aportada por el actor, es posible conocer con certeza el origen de los recursos”, en tanto que, en la resolución controvertida se considera que se impidió identificar el origen de los recursos.

Por tanto, como se anunció, le asiste razón al apelante cuando aduce que la resolución es ilegal, porque la autoridad responsable llevó a cabo una indebida valoración de pruebas, dado que la aportación objeto de observación corresponde a un depósito mediante cheque nominativo y no a una aportación en efectivo.

Ahora bien, el recurrente ofreció y aportó, en copia certificada, entre otros, de los siguientes documentos:

- Credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Nacional Electoral a favor de Almeida García Víctor David.

- Cheque número 0002690, de la cuenta 01080397905 de la institución bancaria BANAMEX, cuyo titular es Víctor D Almeida García, expedido el once de mayo de dos mil dieciséis, a favor de Gober Independiente A. C., por la cantidad de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N).

## SUP-RAP-432/2016

- Recibo de pago de once de mayo de dos mil dieciséis, con folio fiscal AE468AC5-2185-4256-98F2-C0012F6129CE, expedido por la persona moral denominada Gober Independiente A. C., a favor de Víctor David Almeida García, por la cantidad de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), por concepto de *“Aportación mediante depósito en cheque para el candidato independiente José Luis Barraza González (Chacho Barraza)”*.

- *“46. FORMATO ‘RSCIT-CL’, RECIBO DE APOTACIONES DE SIMPATIZANTES PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES MEDIANTE TRANSFERENCIA O CHEQUES PARA CAMPAÑA LOCAL”*, de once de mayo de dos mil dieciséis, por la cantidad de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), suscrito por el aportante Víctor David Almeida García y el candidato independiente José Luis Barraza González.

- Ficha de depósito de once de mayo de dos mil dieciséis, con sello de la institución bancaria Santander, del cheque número 2690, por un importe de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), a la cuenta 65-50536163-7, correspondiente a la persona moral denominada Gober Independiente, A. C.

Cabe destacar, que el apelante también aporta la copia al carbón expedida por la institución bancaria de la mencionada ficha de depósito.

De los anteriores elementos de prueba, adminiculados entre sí, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que se les debe otorgar valor probatorio pleno, conforme a lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, inciso b), y 16, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, de los aludidos medios de convicción se acredita que la aportación que hizo Víctor David Almeida García al candidato independiente José Luis Barraza González, por la cantidad de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), fue mediante cheque depositado en la cuenta de la persona moral denominada “Gober Independiente A. C.”, y no en efectivo como erróneamente lo consideró el Consejo General responsable.

Por otra parte, si bien en el respectivo dictamen consolidado se consideró que la ficha de depósito que exhibió el ahora apelante era ilegible, la autoridad fiscalizadora tenía el deber jurídico de requerir el original o copia legible de la aludida ficha de depósito, a fin de estar en condiciones de valorar debidamente esa documental.

En este sentido, como se mencionó, el recurrente aportó la copia al carbón de la aludida ficha de depósito, en la cual se advierte un sello original del BANCO SANTANDER, sucursal 3801 (tres mil ochocientos una), caja 3 (tres), de la cual se puede leer que el once de mayo de dos mil dieciséis se

depositó el cheque número 2690 (dos mil seiscientos noventa), por un importe de \$1,840,000.00 (un millón ochocientos cuarenta pesos 00/100 M. N), a la cuenta 65-50536163-7, correspondiente a la persona moral denominada “Gober Independiente, A. C.”

De lo anterior, es inconcuso para este órgano colegiado, que el asiste razón al apelante, razón por la cual se debe revocar la resolución en la parte controvertida.

### **5.3 Gastos que beneficiaron a otro candidato.**

El recurrente aduce que la resolución y el dictamen consolidado respectivo, están indebidamente motivados, con relación a la conclusión 6 (seis).

**Conclusión 6.** *El sujeto obligado realizó un gasto por un monto de \$210,823.00, que benefició de manera conjunta a la campaña de otro candidato.*

El demandante argumenta que el artículo 219 bis, del Reglamento de Fiscalización sanciona a quien se beneficie de un pago hecho por otro candidato y no al candidato que hace el pago, por tanto, no se le puede sancionar, dado que sí reportó el gasto y no hay omisión en informar ese egreso.

### **5.4 Actos públicos.**

El recurrente aduce que la resolución y el dictamen consolidado respectivo, están indebidamente motivados, con relación a las conclusiones 7 (siete) y 8 (ocho).

**Conclusión 7.** *El sujeto obligado omitió reportar los gastos correspondientes a la contratación de grupos musicales, por un importe de \$431,178.49.*

**Conclusión 8.** *El candidato independiente omitió reportar gastos correspondientes a la contratación de publicidad impresa por un monto por \$214,599.48.*

El apelante considera que la determinación de la autoridad responsable es indebida porque no omitió registrar los gastos atribuidos, dado que no fueron hechos por él, razón por la cual no se le puede atribuir esas infracciones.

En su consideración, no se le debe sancionar, dado que esos gastos fueron hechos por un candidato diverso, quien sí los reportó en su contabilidad.

Asimismo, el recurrente aduce que la autoridad responsable no cita el fundamento legal en el cual se prevea que la falta se debe calificar como grave ordinaria.

Por otra parte, el demandante aduce indebida fundamentación y motivación sobre la individualización de la sanción, dado que la autoridad responsable no argumenta las razones por las cual se impone una sanción del ciento cincuenta por ciento (150%) sobre el monto involucrado, no obstante que no es reincidente y tampoco existe dolo, sin tomar en consideración su capacidad económica real.

A juicio de esta Sala Superior, son **fundados** los conceptos de agravio relativos a las conclusiones 6 (seis), 7 (siete) y 8 (ocho), por las siguientes consideraciones.

De la lectura de la resolución impugnada, así como del respectivo informe consolidado, se advierte que la autoridad responsable consideró lo siguiente.

En cuanto a la conclusión 6 (seis), que en la cuenta contable denominada “ALIMENTOS” por un monto de \$210,823.62 (Doscientos diez mil ochocientos veintitrés pesos 62/100 M. N.), registrada en el Sistema Integral de Fiscalización por el apelante, de manera indebida se benefició a Luis Enrique Terrazas Seyffert, candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua, lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 219 Bis, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

Al desahogar el respectivo oficio de errores y omisiones, el recurrente adujo que no se actualizaba lo previsto en el citado precepto reglamentario, dado que el acto llevado a cabo en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua A. C., fue organizado para su candidatura, cuyo gasto fue registrado mediante las pólizas de egresos 40 y 86, en tanto que, Luis Enrique Terrazas Seyffert asistió en su calidad de invitado.

La autoridad responsable consideró que, con ese acto se beneficiaron ambas candidaturas, razón por la cual la observación no quedó atendida y procedió a individualizar la sanción correspondiente.

En este sentido, el Consejo General responsable analizó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, calificó la falta como grave ordinaria, porque se trata de una falta sustancial o de fondo, con la cual se afectan los valores protegidos por la legislación en materia de fiscalización, al incumplir lo previsto en el artículo 219 Bis, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización; por tanto, determinó imponer una multa equivalente a 2,886 (dos mil ochocientos ochenta y seis) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$210,793.44 (doscientos diez mil setecientos noventa y tres pesos 44/100 M. N.).

Por otra parte, con relación a la conclusión 7 (siete), la autoridad responsable consideró que el apelante omitió reportar gastos por concepto de contratación de grupos musicales por un monto de \$431,178.49 (Cuatrocientos treinta y un mil ciento setenta y ocho pesos 49/100 M. N.).

Al desahogar el correspondiente oficio de errores y omisiones, el demandante argumentó que no contrató ni pagó por los grupos musicales que observó la autoridad fiscalizadora, tampoco recibió como aportación en especie esos servicios, dado que esos grupos musicales fueron contratados por un candidato independiente distinto a él, razón por la cual no tenía el deber de informar un gasto que no realizó.

En este contexto, la autoridad fiscalizadora consideró que la observación no fue atendida, dado que sí tenía el deber de registrar el gasto respectivo en razón de que esos grupos

musicales se presentaron en un acto con motivo del cierre de campaña del ahora recurrente.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable argumentó que derivado de la revisión del informe de campaña del candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua Luis Enrique Terrazas Seyffert, advirtió que el gasto correspondiente a esos grupos musicales fue reportado por éste candidato, con lo cual se acredita que ambos candidatos obtuvieron un beneficio, con lo cual se incumple lo previsto en los artículos 431, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 127, del Reglamento de Fiscalización.

Asimismo, con relación a la conclusión 8 (ocho), la autoridad responsable consideró que el actor omitió reportar gastos por concepto de publicidad impresa por un monto de \$214,599.48 (Doscientos catorce mil quinientos noventa y nueve pesos 48/100 M. N.).

En desahogo al oficio de errores y omisiones, el demandante negó haber contratado y pagado la publicidad atribuida, así como haberla recibido como aportación en especie, dado que esa publicidad corresponde a un candidato independiente distinto, en tanto que él solo asistió a un acto en su calidad de invitado y no como organizador, razón por la cual no tenía el deber de reportar ese gasto.

La autoridad fiscalizadora razonó que con la publicidad objeto de observación se beneficiaron el apelante y el diverso

candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua Luis Enrique Terrazas Seyffert, con lo cual se incumple lo previsto en los artículos 428, párrafo 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 46, 105, 107, párrafos 1 y 3, 127, 211, 219 Bis y 246, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido, el Consejo General responsable analizó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, calificó la falta como grave ordinaria, porque se trata de una falta sustancial o de fondo, con la cual se afectan los valores protegidos por la legislación en materia de fiscalización, al incumplir lo previsto en el artículo 219 Bis, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización; por tanto, determinó imponer una multa equivalente a 2,886 (dos mil ochocientos ochenta y seis) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$210,793.44 (doscientos diez mil setecientos noventa y tres pesos 44/100 M. N.).

La autoridad responsable analizó las circunstancias de modo, tiempo y lugar, sobre ambas conclusiones, cuyas infracciones calificó de gravedad ordinaria, al considerar que se trata de faltas sustantivas o de fondo, al impedir la fiscalización sobre el origen, destino y aplicación de los ingresos y gastos, con lo cual se vulnera la normativa aplicable en materia de fiscalización.

Así, al individualizar la sanción, la autoridad responsable consideró que, con relación a la conclusión 7 (siete), se debía imponer al apelante una sanción del 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado, equivalente a \$646,767.73

(Seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 73/100 M. N.), sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la multa máxima que se puede imponer a un candidato independiente es de 5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización, la cual equivale a \$365,200.00 (Trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M. N.), es la sanción que se debe imponer.

Por otra parte, con relación a la conclusión 8 (ocho), la autoridad responsable consideró que se debía imponer al demandante una sanción del 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado, equivalente a \$321,899.22 (Trescientos veintiún mil ochocientos noventa y nueve pesos 22/100 M. N.).

Ahora bien, como se anunció, le asiste razón al actor cuando aduce que la determinación de la autoridad responsable está indebidamente fundada y motivada.

En el caso de la conclusión 6 (seis) está acreditado que el apelante reportó un gasto por la cantidad de \$210,823.62 (Doscientos diez mil ochocientos veintitrés pesos 62/100 M. N.), con motivo de un acto que llevó a cabo el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, al cual asistió un diverso candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua, Luis Enrique Terrazas Seyffert.

La autoridad responsable consideró que al asistir a ese acto en su calidad de candidato independiente, Luis Enrique Terrazas Seyffert fue beneficiado, no obstante, de la lectura integral de la resolución impugnada, así como del respectivo dictamen consolidado, no se advierte de qué forma ese candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua fue beneficiado.

En efecto, de las constancias de autos, no se advierte de qué forma la autoridad responsable arribó a la conclusión de que existió un beneficio, dado que lo único que está acreditado es que ese candidato independiente a Presidente Municipal asistió a un acto de un diverso candidato en calidad de invitado.

Esto es así, porque del escrito por el cual el demandante desahoga el oficio de errores y omisiones, se advierte que reconoce expresamente el mencionado gasto y que Luis Enrique Terrazas González asistió a ese acto, sin que existan elementos objetivos de los cuales se pueda constatar de qué forma participó y menos aún, cómo fue que se benefició, dado que la autoridad responsable se limita a argumentar que *“se constató que el sujeto obligado benefició en un evento político dos candidaturas independientes, por tal razón la observación no quedó atendida (conclusión 6), incumpliendo con el artículo 219 bis, numeral 1, del RF”*.

De lo anterior, es inconcuso para este órgano colegiado que la autoridad responsable no razona y menos aún acredita la forma en que Luis Enrique Terrazas González, en su calidad de candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua fue beneficiado con el gasto hecho por el ahora recurrente.

Esto es así, dado que la autoridad responsable no precisa si el candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua intervino en ese acto o si solicitó el voto a su favor, o bien si aportó recursos para la organización y ejecución de ese acto, de ahí lo fundado del concepto de agravio.

Por otra parte, también le asiste razón al apelante con relación a la indebida fundamentación y motivación de las conclusiones 7 (siete) y 8 (ocho).

Lo anterior, dado que la autoridad sustente su determinación en que los gastos correspondientes fueron reportados por Luis Enrique Terrazas González, en su calidad de candidato independiente a Presidente Municipal de Chihuahua, con lo cual se benefició el ahora demandante.

Sin embargo, de las constancias de autos, en especial del escrito por el cual el ahora apelante desahogó el oficio de errores y omisiones, se advierte que negó haber contratado o pagado por concepto de grupos musicales, así como haber recibido como aportación en especie esos servicios.

De igual forma, negó haber contratado o pagado por la publicidad impresa, o haber recibido como aportación en especie esa propaganda.

Lo fundado radica en que, ante la negativa de José Luis Barraza González, la autoridad responsable tenía el deber jurídico de acreditar que el actor sí se benefició de la contratación de esos grupos musicales y de la propaganda impresa.

En efecto, de las constancias de autos, no se advierten elementos objetivos con los cuales la autoridad responsable haya acreditado las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sirvieran de sustento para emitir su determinación.

Esto es así, porque en cuanto a la conclusión 7 (siete), si bien la autoridad responsable aduce que el acto en el cual participaron grupos musicales fue con motivo del cierre de campaña de José Luis Barraza González, no precisa y menos aún aporta los elementos de convicción que tomó en consideración para arribar a esa determinación, sino que se trata de una afirmación genérica y subjetiva.

Con relación a la conclusión 8 (ocho), la autoridad responsable determinó que *“del análisis a la información presentada en el SIF, se constató que el sujeto obligado presentó escrito donde desconoce los gastos realizados por concepto de propaganda en medios impresos observada, argumentado que dicha publicidad fue contratada por otro candidato independiente distinto al C. José Luis Barraza González; sin embargo, este último se vio beneficiado directamente en su candidatura; por tal razón, la observación no quedó atendida (conclusión 7)”*.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable reconoce que el apelante negó la contratación de la propaganda objeto de observación, sin embargo, no precisa y menos aún acredita que tipo de propaganda se le atribuyó y como es que ésta le generó un beneficio.

En efecto, de las constancias de autos no se advierten elementos objetivos de los cuales la autoridad responsable

haya sustentado su determinación, en razón de que, ante la negativa del candidato independiente sancionado, el Consejo General responsable tenía el deber de acreditar que la propaganda existió y debió exponer las razones por las cuales consideró que ésta le generaba un beneficio.

Por tanto, al no obrar en autos, los elementos de convicción de los cuales se pueda arribar a la conclusión de que la determinación de la autoridad responsable fue conforme a Derecho, es inconcuso que la resolución está indebidamente fundada y motivada, de ahí lo fundado del concepto de agravio.

En este sentido, ante lo fundado de los conceptos de agravio, devienen en inoperantes los restantes argumentos, dado que el demandante ha alcanzado su pretensión en cuanto las conclusiones 6 (seis), 7 (siete) y 8 (ocho).

#### **5.5 Registro extemporáneo de operaciones.**

El recurrente aduce que la resolución y el dictamen consolidado respectivo, están indebidamente fundados y motivados, con relación a las conclusiones 9 (nueve) y 10 (diez).

**Conclusión 9. *El sujeto obligado registró 32 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por un monto de \$23,269,766.46.***

**Conclusión 10. *El sujeto obligado registro 2 operaciones en el periodo de ajuste, por un monto de \$183,580.00.***

Con relación a la conclusión diez (10), el demandante aduce que se vulneró su derecho de audiencia, dado que en el

oficio de errores y omisiones no fueron señaladas las dos operaciones por un monto de \$183,580.00 (ciento ochenta y tres mil quinientos ochenta pesos 00/100 M. N.), aunado a lo anterior, argumenta que sí reportó esas operaciones.

Por otra parte, el apelante argumenta que, conforme a lo previsto en el artículo 338, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, las faltas sustantivas son aquellas que detectan gastos, y en el caso, no se trata de un gasto, sino de un registro extemporáneo; por tanto, la sanción es ilegal, además de que la conducta no se debió calificar como grave ordinaria, al no ser reincidente y no hay dolo.

Con relación a la conclusión 9 (nueve), el recurrente aduce que la determinación de la autoridad responsable está indebidamente fundada y motivada, dado que calificó la conducta como grave ordinaria, con base en que la conducta consistió en haber omitido rechazar aportaciones en efectivo, lo cual es incorrecto.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio relativo a que fue indebida la calificación de las conductas como graves ordinarias.

En el caso, se debe precisar que la autoridad responsable, al llevar a cabo la calificación de la falta, tomó en consideración lo siguiente:

- Se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el candidato independiente impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza de manera oportuna sobre la aplicación de los

recursos, al omitir registrar en tiempo real los movimientos durante el periodo de campaña.

- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

- Se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.

- La conducta fue singular.

Hecho lo anterior, consideró que la infracción debía ser calificada como grave ordinaria.

En este orden de ideas, como se adelantó, a juicio de esta la Superior es **infundado** el concepto de agravio, dado que la autoridad administrativa electoral al calificar la falta, en ejercicio de su facultad sancionadora, tomó en consideración los elementos necesarios para concluir que la conducta debía ser calificada como grave ordinaria.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que de conformidad con 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, los sujetos obligados tienen el deber jurídico de presentar, dentro de los plazos previstos, tanto los informes de precampaña como los correspondientes a la

campaña, lo cual tiene como finalidad transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, aquellas conductas que obstaculicen la rendición de cuentas, como lo es el registro extemporáneo de las operaciones correspondientes a los ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, así como de los candidatos independientes se debe considerar como una falta sustantiva, porque se trata de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos.

Al caso, es aplicable *mutatis mutandi* el criterio reiteradamente sustentado por este órgano colegiado, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 9/2016, aprobada en sesión pública de primero de junio de dos mil dieciséis, cuyo rubro es ***“INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”***.

Asimismo, es inoperante el argumento relativo a que se vulneró su derecho de audiencia porque en el oficio de errores y omisiones no fueron señaladas las dos operaciones, en tanto que la sanción que se le impuso no fue por la omisión de reportar operaciones, sino por su registro fuera del plazo previsto para tal efecto.

Por lo expuesto, como se adelantó, el concepto de agravio es **infundado e inoperante**.

**6. Indebida individualización de la sanción.**

El recurrente aduce que las sanciones impuestas con motivo de las conclusiones 5 (cinco), 9 (nueve) y 10 (diez) están indebidamente fundadas y motivadas, dado que se le imponen multas excesivas, en las que se le sanciona con multa del 5% (cinco por ciento) y 15% (quince por ciento), sobre el monto involucrado, sin que señale que criterios sirvieron de base para imponer esas sanciones, además de que no existe dolo, no hay reincidencia y fue por una sola ocasión, además de que no se tomó en consideración su capacidad económica real.

A juicio de esta Sala Superior es **fundado** el concepto de agravio, por las siguientes consideraciones.

De la lectura integral de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable argumentó que, en cada caso, para la imposición de la sanción tomaría en cuenta los elementos siguientes: **1) La gravedad de la infracción; 2) La capacidad económica del infractor; 3) La reincidencia; 4) La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5) Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.**

Hecho lo anterior, el Consejo General responsable procedió a elegir la sanción para cada caso, conforme a lo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, en la resolución controvertida se consideró que la sanción aplicable era la prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción II, de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Unidad de Medida y Actualización).

Por lo anterior, el Consejo General responsable determinó que la sanción a imponer debía guardar proporción con la gravedad de las faltas y circunstancias particulares del caso, y conforme a los montos siguientes:

Conclusión	Tipo de conducta	Monto Involucrado	Sanción	Monto de la sanción
5	Formal Omisión de presentar permisos para la colocación de lonas	\$243,600.00.	10 UMA	\$730.40
9	Sustantiva El sujeto obligado registró 32 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron	\$23,269,766.46	5%	\$1,163,488.32 3
10	Sustantiva El sujeto obligado registro 2 operaciones en el periodo de ajuste	\$183,580.00	30%	\$27,537

Cabe precisar que, con relación a la conclusión 9 (nueve), la autoridad responsable consideró que el monto máximo de la sanción, a la cual, un candidato se puede hacer acreedor, asciende a 5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización, equivalente en el ejercicio dos mil dieciséis a \$365,200.00 (Trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M. N.).

Por tanto, la autoridad responsable consideró imponer a José Luis Barraza González la multa máxima establecida en la norma, es decir, 5,000 (Cinco mil) Unidades de Medida y Actualización, equivalente en el ejercicio dos mil dieciséis a \$365,200.00 (Trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M. N.).

De esta forma, para imponer las sanciones, en el particular, el Consejo General responsable razonó que procedería a valorar, entre otras circunstancias, la intención del infractor y **su capacidad económica**; así como la valoración del conjunto de sus bienes, derechos, cargas y obligaciones susceptibles de estimación pecuniaria al individualizar la multa.

Así, en cuanto a la **capacidad económica del candidato independiente**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 bis, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, en la resolución controvertida se sostuvo que ésta se debía determinar con base en los elementos con los que contaba, entre ellos, los obtenidos de las consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

De esta forma, la autoridad electoral argumentó la **capacidad económica del candidato independiente**, la obtuvo por medio del Sistema Visor INE-SAT, del cual advirtió que en el ejercicio dos mil quince, José Luis Barraza González percibió ingresos por concepto de sueldos y salarios la cantidad de \$2,104,981.00 (Dos millones ciento cuatro mil novecientos ochenta y un pesos (00/100 M. N.)), concluyendo que tiene

capacidad económica suficiente para cumplir las sanciones impuestas.

En este contexto, este órgano jurisdiccional especializado concluye que, para determinar la sanción aplicable en este particular, la autoridad responsable vulneró el principio de legalidad, al haber omitido exponer las razones de hecho y de derecho suficientes para sustentar su determinación, conforme a lo siguiente.

Conforme a lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, es decir, se establece un deber, por parte de la autoridad emisora de un acto, de expresar con claridad y precisión, los preceptos legales aplicables al caso mediante la cita de las disposiciones normativas que rigen el acto emitido.

Asimismo, es criterio reiterado de esta Sala Superior, que la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, en el que se indican las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirven de sustento para su emisión, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de molestia; por tanto, para cumplir la garantía de debida fundamentación y motivación es necesario la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso que se analiza.

En ese sentido, en términos de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución federal, todo acto emitido por una autoridad debe cumplir los siguientes requisitos:

1. El acto debe constar por escrito.
2. La autoridad que lo emite debe ser competente.
3. En la determinación respectiva, se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso y,
4. Se deben expresar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

Ahora bien, le asiste razón al recurrente, en cuanto a que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada sobre su capacidad económica, dado que argumenta que **la sanción impuesta no deriva de su condición económica calculada conforme a la temporalidad en que se emitió la información, aspecto que debió considerarse al momento de su aplicación como principal elemento a ponderar para imponer las sanciones que correspondan por las irregularidades detectadas en el dictamen consolidado correspondiente.**

En este sentido, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable no llevó a cabo una indebida individualización de la sanción, dado que no ponderó adecuadamente los elementos que giraron en torno a las faltas que tuvo por acreditadas.

En el caso, se debe tener en consideración que el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El precepto constitucional citado no da una definición de las multas excesivas, no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en cada caso se calificará si una multa es excesiva o no, al no ser posible establecer una norma general que atienda las condiciones de cada infractor, lo que comparte esta Sala Superior, para lo cual se tomarán en cuenta dos elementos:

I. Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor.

II. Que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.

En ese sentido, en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con la clave P/J.9/95, cuyo rubro es: "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE*", que señala que para conceptualizar una multa excesiva se tienen los siguientes elementos: **a)** cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor

en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y **c)** una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por tanto, para que una multa no sea contraria al artículo 22 constitucional, la autoridad, en cada caso, debe tener la posibilidad de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, para así proceder a la individualización de la sanción.

Por otra parte, se debe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 10/95 cuyo rubro es "**MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES**", que al establecerse las diversas multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades competentes tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en consideración la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, **todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar la sanción**. Así señaló que el establecimiento de multas fijas, es contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para la individualización de las

sanciones, la autoridad electoral debe tomar en cuenta los siguientes elementos: **1)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley; **2)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción; **3)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; **4)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; **5)** La reincidencia en el cumplimiento, y **6)** El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De lo anterior, se advierte que al configurar el régimen de infracciones en materia electoral, el legislador ordinario no solo previó un catálogo de sanciones sino que también estableció – de manera enunciativa– aquéllos elementos que se deben considerar para individualizar la sanción, lo que permite a la autoridad administrativa electoral actuar conforme a lo establecido en el Constitución federal en la imposición de sanciones.

En ese sentido, la correcta interpretación del citado precepto legal se debe hacer a partir de su apreciación sistemática con el conjunto de normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones en materia electoral – tanto las contenidas en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como con los principios constitucionales en la materia–, lo que permite sostener la conclusión de que el régimen sancionador electoral federal, prevé un sistema que exige un ejercicio de ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad administrativa electoral

federal, tomando en cuenta los parámetros previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, para imponer la sanción que en Derecho corresponda.

De acuerdo a lo anterior, al individualizar la sanción, la autoridad responsable debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el *quantum*, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren en cada caso.

En ese sentido, al formar parte la responsabilidad administrativa del derecho sancionador, no puede atribuírsele exclusivamente un carácter objetivo, es decir, como aquella responsabilidad que se actualiza y finca en atención únicamente a los hechos, consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas o infracciones cometidas, sino que también se debe tomar en consideración la conducta y la situación personal del infractor en la comisión de la falta, con el objeto de determinar y graduar la sanción correspondiente [imputación subjetiva].

Esto es así, porque la sanción respecto de las infracciones administrativas no se imponen, en forma exclusiva, en atención a la situación objetiva y a su resultado, sino también en concurrencia con la culpabilidad del autor de los

hechos constitutivos de la infracción [elemento subjetivo], requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

En efecto, un ciudadano que decide participar como candidato independiente, lo hace a fin de acceder a los cargos de elección popular de manera ajena a los partidos políticos, donde la ley prevé un régimen especial para que estén en condiciones de participar en los procedimientos electorales, según la elección de que se trate.

En ese sentido, no se puede establecer que existe una similitud entre los partidos políticos y los candidatos independientes, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada, 56/2014 y su acumulada, así como 45/2015 y sus acumuladas, ha considerado que son categorías que están en una situación jurídica distinta, por lo que no se puede exigir que la legislación les atribuya un trato igual.

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafos primero y segundo de la Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En cambio, el régimen de los candidatos independientes encuentra su fundamento en el artículo 35, fracción II, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce el derecho de todo ciudadano para solicitar su registro como candidato independiente ante la autoridad electoral, siempre que cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

Los candidatos registrados por un partido político y los candidatos independientes, persiguen esencialmente la finalidad de contender en el procedimiento electoral; no obstante, la principal diferencia específica entre ambos tipos de candidatos, es justamente que los candidatos independientes agotan su función y finalidad en un sólo procedimiento electoral, en tanto que, los partidos políticos tienen el carácter de permanentes, con las salvedades previstas en la ley.

Las diferencias específicas justifican el trato diferenciado para su registro, precisamente porque se refieren al elemento de la representatividad: las organizaciones aspirantes a ser constituidas como partidos políticos no se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano, sino que tienen otros mecanismos para demostrar su representatividad; en cambio, la presencia personal del candidato independiente es esencial para buscar el respaldo ciudadano desde que pretende su registro. Esto se debe a que el fundamento de la representatividad que pueda llegar a obtener un partido político, es su ideología partidista; mientras que el fundamento de la representatividad del candidato independiente radica en sus características personales, su ideología individual.

Esto es, para el registro de un nuevo partido político, lo importante no es difundir las cualidades de un individuo frente a los electores, sino más bien, ofrecerles una nueva opción ideológica y política, a la cual podrá adherirse la ciudadanía, y cuando el partido político eventualmente postule un candidato, sus cualidades personales se verán respaldadas por la representatividad del propio partido.

En este contexto, se arriba a la conclusión que tratándose de candidatos independientes, la valoración de los parámetros previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de individualizar una sanción por falta cometida por los candidatos independientes, debe ser más flexible, de forma proporcional y razonable a esa calidad, máxime si se toma en cuenta que tratándose de las multas que se les imponen, los recursos económicos para sufragarlas emanan de su patrimonio personal, a diferencia de lo que acontece con los partidos políticos, los cuales solventan dichas sanciones con el propio financiamiento público que reciben.

Por tanto, a juicio de este órgano jurisdiccional especializado, no es conforme a Derecho homologar a los partidos políticos y candidatos independientes en cuanto a su capacidad económica.

En el particular, la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida, en especial, al individualizar las sanciones que se debían imponer a José Luis Barraza González, no ponderó adecuadamente los elementos antes descritos, para determinar su capacidad económica real, dado

que formalmente se hizo mención a que se tomaron en consideración las particularidades de candidato independiente para imponer la sanción, sin embargo, materialmente se le aplicaron las reglas comunes que utiliza, en materia de individualización de sanciones, tratándose de partidos políticos.

En efecto, la autoridad responsable dejó de orientar su resolución en los lineamientos legales y reglamentarios previstos al efecto, para estar en condiciones de establecer la real capacidad económica del infractor, dado que ésta fue determinada con base en la consulta al Sistema Visor INE-SAT, correspondiente a los ingresos por sueldos y salarios que obtuvo durante el ejercicio dos mil quince.

Sin embargo, omite tomar en consideración, entre otras cuestiones, que esos ingresos no corresponden al ejercicio fiscal que transcurre y que no recibió financiamiento público como está reconocido por la autoridad responsable.

Asimismo, en la resolución impugnada, tampoco se argumenta la forma en la que derivado de la información con que contaba, podía arribar a la conclusión de que la sanción era proporcional a la falta y capacidad económica del infractor, lo cual resultaba indispensable para justificar que no se trataba de una multa excesiva y en detrimento significativo del patrimonio del infractor, quien de su propio peculio tiene que cubrir la sanción pecuniaria impuesta.

Asimismo, se dejó de considerar que tratándose de candidatos independientes, según se razonó en párrafos precedentes, la apreciación de los parámetros previstos en el

artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al individualizar una sanción por una falta cometida, debe ser más flexible, de forma proporcional y razonable a esa calidad, máxime si se toma en cuenta que tratándose de las multas que se les imponen, los recursos económicos para sufragarlas emanan de su patrimonio personal.

En este sentido, dado que esa ponderación no se hizo en la resolución controvertida, a juicio de esta Sala Superior las sanciones impuestas al recurrente están indebidamente fundadas y motivadas, porque al determinar la capacidad económica del infractor dejó de valor las constancias a que alude la normativa, que se debió allegar derivado de consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, entre otras, conforme lo previsto en el artículo 200, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del numeral 223 bis del Reglamento de Fiscalización.

Por las razones expuestas, se concluye que el parámetro relativo al 5 (cinco), 15 (quince) y 30 (treinta) por ciento, sobre el monto involucrado, utilizado por la autoridad responsable al individualizar la sanción, no es aplicable a los candidatos independientes, esto es porque su capacidad económica se debe ponderar conforme a las directrices diferenciadas de los partidos políticos.

Por tanto, procede revocar la resolución impugnada, para que la responsable individualice la sanción conforme a las directrices establecidas en esta ejecutoria, considerando en apego a la normativa aplicable debidamente la capacidad

económica del candidato independiente José Luis Barraza González.

**QUINTO. Efectos.**

Dado lo fundado de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución controvertida, para los siguientes efectos.

Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en plenitud de atribuciones, emita una nueva determinación, en la que funde y motive debidamente la individualización de la sanción en cuanto a las conclusiones 5 (cinco), 9 (nueve) y 10 (diez), y valore todos los elementos de prueba, incluyendo la información que derive de los requerimiento a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, y cualquier otra que sea útil para determinar la capacidad económica del candidato independiente José Luis Barraza González, para cumplir las sanciones impuestas, para lo cual debe tomar en consideración las diferencias que guardan respecto de los partidos políticos.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave **INE/CG594/2016**, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE:** por correo electrónico al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por correo certificado al recurrente, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 28, 29, párrafo 5, y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionado con los numerales 94, 95 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SUP-RAP-432/2016**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**