

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-435/2016.

APELANTE: FRANCISCO
GABRIEL ARELLANO
ESPINOSA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIADO: ENRIQUE
AGUIRRE SALDIVAR Y
ANDREA J. PÉREZ GARCÍA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **REVOCAR**, para los efectos que se detallan más adelante, la *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES”*, identificada con la clave

INE/CG582/2016, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El nueve de octubre de dos mil quince, inició el proceso electoral local ordinario en el Estado de Aguascalientes, para la elección de miembros de ayuntamientos, diputados locales y Gobernador.

2. Acuerdo de registro de candidatos independientes. El veintisiete de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes aprobó la solicitud de registro del ahora apelante como candidato independiente para el cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes.

3. Jornada electoral. El cinco de junio siguiente, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Aguascalientes, para la elección, entre otros, de Gobernador en la citada entidad federativa.

4. Dictamen consolidado. En su oportunidad, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016 en el estado de Aguascalientes.

5. Resolución impugnada. El catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-435/2016

aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el estado de Aguascalientes, identificada con la clave **INE/CG582/2016**.

6. Recurso de apelación. En desacuerdo con la resolución que antecede, el veintiséis de julio de dos mil dieciséis, Francisco Gabriel Arellano Espinosa, por su propio derecho y en su calidad de candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes, interpuso recurso de apelación ante el Instituto Nacional Electoral.

7. Turno. Previa recepción de las constancias atinentes, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior, Flavio Galván Rivera, se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-435/2016 y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo que fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-5773/16.

8. Retorno. El diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó retornar el expediente en que se actúa a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, por tratarse de un asunto vinculado con el diverso juicio de revisión constitucional

SUP-RAP-435/2016

electoral SUP-JRC-327/2016, relacionado con la elección de Gobernador del Estado de Aguascalientes.

Lo anterior, fue cumplimentado mediante el diverso oficio TEPJF-SGA-6058/16.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda, y al no existir diligencia alguna por desahogar declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un candidato independiente en contra de una resolución emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, a saber, su Consejo General, por virtud de la cual se le impusieron diversas sanciones derivadas de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de su informe de campaña

de los ingresos y gastos al cargo de Gobernador, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes.

2. PROCEDENCIA

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

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa del apelante, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que supuestamente causa la resolución reclamada y los preceptos presuntamente violados.

2.2. Oportunidad. El medio de impugnación que se analiza es oportuno, toda vez que la resolución reclamada se notificó al apelante el veintidós de julio del año en curso, en tanto que el escrito de apelación se presentó el veintiséis de ese mismo mes y año; esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

2.3. Legitimación. Se cumple con este requisito, toda vez que el recurso lo interpone, por su propio derecho y en su

SUP-RAP-435/2016

calidad de otrora candidato independiente a la gubernatura del Estado de Aguascalientes, Francisco Gabriel Arellano Espinosa, en contra de una resolución que estima contraria a principios constitucionales y normas legales.

2.4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico, toda vez que mediante la resolución impugnada se le impusieron diversas multas derivadas de las irregularidades encontradas en su informe de ingresos y gastos de campaña al cargo de Gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes, la cual asegura representa un perjuicio en su esfera jurídico patrimonial, circunstancia que pone en evidencia el requisito en análisis.

2.5 Definitividad. Se colma el requisito bajo análisis, ello en virtud de que la ley no prevé algún otro recurso que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.

En consecuencia, toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice alguna otra causa de improcedencia, lo procedente es realizar el estudio de fondo.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1 Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.

SUP-RAP-435/2016

Del análisis del escrito de demanda, se advierte que el apelante señala como motivos de inconformidad, en esencia, lo siguiente:

- La responsable realizó una inexacta calificación y valoración de las faltas, pues aun y cuando reconoció que existieron atenuantes en su comisión¹ indebidamente concluyó, de manera genérica, que las conductas sancionadas debían calificarse como “particularmente graves”, bajo el único sustento de que, de graduarse en un nivel inferior, se perderían los efectos inhibitorios que tiene el Instituto Nacional Electoral para prevenir tales conductas, lo cual es contrario al objetivo de la fiscalización, el cual consiste en lograr una eficaz transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados a los actores de una contienda política.
- Por otra parte, sostiene que la resolución impugnada carece de toda fundamentación y motivación, ya que no existe disposición legal que permita a la responsable, al momento de imponer una multa, sustituir el monto base de Salarios Mínimos Vigentes (SMV) a Unidades de Medidas y Actualización (UMA); máxime que nunca se precisó a cuánto equivale cada una de estas unidades.

¹ Tales como: la disposición del suscrito de entregar y proporcionar la documentación requerida durante la investigación; la inexistencia de dolo en el actuar; la ausencia de daños materiales; la inexistencia de una ventaja electoral; la singularidad de la falta; y la ausencia de reincidencia,

SUP-RAP-435/2016

- Por otra parte, considera que al determinarse los montos de las sanciones respectivas, la responsable no tomo en consideración todos los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la comisión de las conductas antijurídicas, así como su capacidad económica, lo que derivó en que la multa impuesta *-misma que asciende al monto de \$1'853,005.43 (un millón ochocientos cincuenta y tres mil cinco pesos 43/100M.N)-* resultara excesiva y desproporcional, ya que ésta supera en demasía la cantidad que le fuera asignada como financiamiento para su campaña *-lo que atenta gravemente a la figura de candidaturas independientes-*, así como los ingresos por sueldos y salarios que supuestamente obtuvo conforme a la consulta realizada por la responsable al VISOR INE-SAT, lo que lesiona gravemente su patrimonio.
- Por último, afirma que la resolución impugnada es contraria al principio de congruencia, toda vez que la responsable manifestó que el monto máximo a imponer como multa sería aquél previsto en la legislación aplicable, pero sancionó con un monto que supera al previsto en la ley, lo cual resulta ilegal.

Bajo el contexto anterior, se tiene que la **pretensión** del apelante es que se **revoque** la resolución impugnada, para el efecto de que la responsable emita una nueva determinación en la que analice todos los elementos que rodearon las conductas

infractoras y, consecuentemente, se dejen sin efectos las multas impuestas o, en su caso, se disminuyan.

Su **causa de pedir** se sustenta, en esencia, en que derivado del deficiente análisis que llevó a cabo la responsable respecto de los hechos que rodearon la comisión de las infracciones, indebidamente calificó las faltas como “particularmente graves”, lo que derivó que se impusiera una multa excesiva y desproporcionada.

3.2 Precisión de la *litis*.

Como cuestión preliminar, esta Sala Superior advierte que los motivos de inconformidad planteados por el apelante no se dirigen a evidenciar la inexistencia de las faltas que le son atribuidas, sino que sólo se encuentran dirigidas a demostrar que la responsable efectuó una indebida calificación de las faltas, así como una indebida individualización de la sanción.

Dicho lo anterior, es que la ***litis*** a analizar en el presente asunto se circunscriba a determinar si, tal y como lo aduce el apelante, la responsable efectuó una indebida calificación de las faltas e individualización de la sanción, o bien, si la resolución impugnada se encuentra apegada a Derecho, quedando intocadas aquéllas consideraciones de la responsable, relacionadas con la acreditación de las faltas.

3.3. Análisis de los agravios.

Previo al análisis de los conceptos de agravio expuestos por el apelante en este apartado, es preciso establecer que, de

SUP-RAP-435/2016

conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior procederá a aplicar en la ejecutoria la regla de la suplencia en la deficiencia de la inconformidad al advertirla deficiente y existir afirmaciones sobre hechos que se pueden deducir claramente de la demanda.

Tal aserto se sustenta del análisis cuidadoso del escrito inicial, a fin de atender lo que quiso decir el demandante, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a su intención de interponer la impugnación, porque solamente de esta forma se logrará la recta impartición de justicia en la materia, consideración que se contiene en la jurisprudencia 4/99, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**.²

Expuesto lo anterior, se procede a realizar el estudio de los motivos de inconformidad planteados por el actor.

3.3.1 Inexacta calificación de las faltas como “particularmente graves”

En primer término, se hace notar que el apelante, sin especificar a qué sanción o conclusión en específico se refiere, aduce que la responsable, al determinar las faltas imputadas, no tomó en consideración las atenuantes que rodearon su

² Consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013, fojas cuatrocientas cuarenta y cinco a cuatrocientas cuarenta y seis.

comisión, limitándose a sostener, de manera genérica, que las conductas sancionadas debían calificarse como “particularmente graves”, bajo el único sustento de que, de graduarse en un nivel inferior, se perderían los efectos inhibitorios que tiene el Instituto Nacional Electoral para prevenir tales conductas, lo cual, desde su concepto, es contrario al objetivo de la fiscalización, el cual consiste en lograr una eficaz transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados a los actores de una contienda política.

Al respecto, esta Sala Superior concluye que el agravio es **infundado**, toda vez que la responsable sí tomó en consideración los elementos que, a decir del apelante, constituyen atenuantes en la comisión de las faltas sancionadas, sin que resulte cierto que sólo se haya determinado la gravedad de éstas a partir del efecto inhibitorio por parte del Instituto para prevenirlas.

En efecto, del análisis de la resolución impugnada, se desprende lo siguiente:

28.12.1 C. FRANCISCO GABRIEL ARELLANO ESPINOSA

...

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen Consolidado y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el Candidato Independiente, son las siguientes:

...

Ingresos

Conclusión 3

SUP-RAP-435/2016

“3. Se observaron 5 pólizas que carecen de la totalidad de la documentación soporte con un monto total de \$250,000.00”

En consecuencia, al presentar 5 pólizas que carecen de la totalidad de la documentación soporte con un monto total de \$250,000.00 el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización por un importe de \$250,000.00

...

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a **la falta de comprobar los ingresos recibidos.**

En consideración a las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral - registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

En este orden de ideas, los candidatos independientes tienen la obligación de conformidad con el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, de comprobar ante la autoridad electoral, los ingresos recibidos, a fin de que permitan tener certeza respecto del origen y destino de los recursos allegados durante la realización de la campaña.

En consecuencia, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

a) Valor protegido o trascendencia de la norma.

- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de sus actividades de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

...

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En

SUP-RAP-435/2016

cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 3 del Dictamen Consolidado, la falta corresponde a una omisión del Candidato Independiente, toda vez que se identificó que dicho sujeto obligado faltó a su deber de cuidado, durante el periodo de campaña en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Aguascalientes, al omitir comprobar el ingreso por concepto de 5 pólizas, contrario a lo establecido en los artículos 430, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización por un importe de \$250,000.00, (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El candidato independiente infractor omitió comprobar en el Informe de Campaña de los ingresos y egresos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, el ingreso recibido. De ahí que este contravino lo dispuesto por el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: La irregularidad atribuida al sujeto obligado surgió de la revisión del Informe de campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Aguascalientes.

Lugar: La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en el periodo de Campaña en el estado de Aguascalientes.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado infractor para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del candidato para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta

sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y no únicamente su puesta en peligro.

Una falta sustancial conlleva la no rendición de cuentas, o bien, impide garantizar la transparencia y el correcto manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la legalidad como principio rector de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el candidato vulneró los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la legalidad del adecuado manejo de los recursos.

Como ya fue señalado, con la conducta detallada en la conclusión 3 el Candidato Independiente vulneró lo dispuesto en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento para la Fiscalización, que a la letra señala:

...

En términos de lo establecido en el precepto antes señalado, los sujetos obligados tienen el deber de presentar ante el órgano fiscalizador, informes en los cuales reporten el origen y el monto de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban, así como su empleo y aplicación. En el caso concreto, tienen la obligación de presentar el Informe de Campaña de los ingresos y egresos, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el que será reportado, entre otras cosas, los ingresos totales y gastos ordinarios que el ente político hayan realizado durante la campaña objeto del informe.

El cumplimiento de esta obligación permite al órgano fiscalizador verificar el adecuado manejo de los recursos que los partidos políticos, reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de rendición de cuentas, así como una equidad en la contienda electoral, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático.

Continuando, en congruencia a este régimen de rendición de cuentas, se establece la obligación a los sujetos obligados de presentar toda aquella documentación comprobatoria que soporte el origen y destino de los recursos que reciban. Lo anterior, para que la autoridad fiscalizadora tenga plena certeza y exista transparencia de la licitud de sus operaciones y a

SUP-RAP-435/2016

la vez vigile que su haber patrimonial no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley, que coloquen a los entes políticos en una situación de ventaja frente a otros, lesionando principios como la equidad que debe regir su actividad.

La finalidad de la norma en comento, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la certeza y transparencia en la rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que ésta cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulnera directamente la obligación de rendición de cuentas en el manejo de los recursos, por lo cual, en el cumplimiento de esa disposición subyace ese único valor común.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo sujeto a revisión para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los institutos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de una norma que protege un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración

de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Por su parte, el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización impone a los sujetos obligados dos deberes: 1) Registrar contablemente todos los ingresos que reciban a través de financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie y 2) Sustentar esos registros con el respaldo de los documentos en original.

La finalidad de esta norma es que la autoridad fiscalizadora cuente con toda la documentación comprobatoria, así como necesaria relativa a los ingresos de los partidos políticos a fin de que pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, el artículo citado tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por ello establece la obligación de registrar contablemente y sustentar en documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

En este sentido, las normas transgredidas son de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el instituto político, vulneró las hipótesis normativas previstas en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto, debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

SUP-RAP-435/2016

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es decir, el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse

en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la **conclusión 3** es garantizar la legalidad de las operaciones realizadas por el candidato.

En el presente caso la irregularidad imputable al candidato se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la legalidad del actuar del Candidato Independiente durante el periodo fiscalizado.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en una **falta de fondo**, consistente en la omisión de comprobar ingresos, contrario a lo establecido en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, cuyo objeto infractor concurre directamente en la legalidad de las operaciones realizadas por el Candidato infractor.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa, el candidato cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una falta **SUSTANTIVA o de FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 446, numeral 1, inciso a) en relación al artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

Calificación de la falta

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

SUP-RAP-435/2016

Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el sujeto obligado omitir comprobar el ingreso por concepto de aportaciones de simpatizantes, contrario a lo establecido en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización por un importe de \$250,000.00, (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).

Que con la actualización de la falta sustantiva se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, el principio de legalidad.

Que se advierte el cabal incumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.

Que la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el sujeto obligado se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que se trata de una falta de fondo o sustantiva en la que se vulnera directamente el principio de legalidad, toda vez que el candidato independiente en comento faltó a su deber de cuidado al omitir comprobar el ingreso por concepto de 5 pólizas, contrario a lo establecido en el artículo 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora en la que se tenga plena certeza del origen de los recursos.

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

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó el candidato y si ocasionó un menoscabo en el valor jurídicamente tutelado.

Debe considerarse que el hecho que el sujeto de mérito no cumpla con su obligación de comprobar la totalidad de los ingresos recibidos durante la Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, impidió que esta autoridad tuviera certeza y existiera transparencia respecto de éstos. Por lo tanto, la irregularidad se traduce en una falta que impide que la autoridad electoral conozca de manera certera la forma en que el sujeto obligado ingresó diversos recursos, así como el monto de los mismos, en consecuencia, no debe perderse de vista que la conducta descrita, vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En ese tenor, la falta cometida por el sujeto obligado es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que omitió registrar en el Informe de Campaña de los Ingresos y Egresos, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, esto es, la totalidad de los ingresos obtenidos durante la etapa correspondiente, situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

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

Los elementos para la individualización e imposición de la sanción serán analizados en el inciso j) del presente considerando.

...

La transcripción anterior revela que la responsable expuso las razones por las cuales las faltas acreditadas debían considerarse como graves ordinarias, grave especial y leves, y

SUP-RAP-435/2016

aun cuando en la presente ejecutoria se transcribe solamente la parte relativa a la **conclusión 3**, se debe puntualizar que lo mismo aconteció en los apartados correspondientes a las faltas acreditadas en las conclusiones que continuación se muestran, las cuales, en obvio de repeticiones innecesarias, se tienen por reproducidas como si a la letra se insertasen:

- **1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **5**
- **2** faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones **6 y 8**.
- **1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **7**
- **1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **9**
- **2** faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones **10 y 11**.
- **1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **12**
- **1** falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión **13**
- **2** faltas de carácter sustancial o de fondo: Conclusiones **14 y 15**.

En efecto, la responsable, previa acreditación de las faltas cometidas, precisó, en cada caso: i) el tipo de infracción; ii) las circunstancias de modo tiempo y lugar, iii) la intencionalidad o culpabilidad en la comisión de la falta; iv) la trascendencia de la normatividad transgredida; v) los intereses o valores jurídicos que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, y vi) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En consonancia a lo anterior, también expuso las razones por las que, en su concepto, las faltas debían calificarse en los términos mencionados, procediendo, en igual sentido, a valorar la entidad o lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con su comisión, así como la inexistencia de reincidencia por parte del sujeto infractor.

SUP-RAP-435/2016

Bajo el contexto anterior es que, contrariamente a lo razonado por el apelante, la gravedad de las faltas acreditadas no se sustentó en el supuesto discurso inhibitorio por parte del Instituto para prevenirlas, sino que la calificación de éstas atendió a cada uno de los elementos antes expuestos, sin que en la presente instancia se expongan argumentos tendentes a desvirtuarlos.

Por último, también es de desestimarse lo alegado por el recurrente, en el sentido de que las conductas debieron calificarse con una gravedad menor, en razón de que existió, por su parte: *i)* disposición de entregar y proporcionar la documentación requerida durante la investigación, *ii)* ausencia de dolo en el actuar, *iii)* ausencia de daños materiales, *iv)* inexistencia de una ventaja electoral, *v)* singularidad de las faltas y *vi)* ausencia de reincidencia.

Lo anterior, pues además de tratarse de manifestaciones genéricas y subjetivas que no desvirtúan los razonamientos de la responsable para concluir que las faltas acreditadas debían calificarse como graves ordinarias y/o especiales, el apelante parte de la premisa errónea consistente en que dichos elementos disminuyen la gravedad de las conductas sancionadas, mismas que, en todos los casos, se consideraron sustanciales, lo que se tradujo en un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

Por lo anterior, es que el agravio bajo análisis devenga de **infundado**.

3.3.2 Indebida sustitución de Salario Mínimo Vigente por Unidad de Medida y Actualización

En el tema bajo análisis el apelante sostiene que no existe disposición legal que permita a la responsable, al momento de imponer una multa, sustituir el monto base de Salarios Mínimos Vigentes (SMV) a Unidades de Medidas y Actualización (UMA's); máxime que nunca se precisó a cuánto equivale cada una de estas unidades.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que el motivo de disenso es **infundado**, toda vez que, contrariamente a lo afirmado por el apelante, sí existe fundamento legal para considerar que la base para la imposición de las sanciones es la Unidad de Medidas y Actualización, lo cual queda plenamente motivado por la responsable en la propia resolución reclamada.

En efecto, del considerando 26 (veintiséis) del acto reclamado se desprende lo siguiente:

“... ”

26. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 44, numeral 1, inciso aa); 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso g); y 192, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los Informes de Campaña respecto de los ingresos y gastos de los candidatos de los

partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Aguascalientes, según el Dictamen Consolidado que haya elaborado la Unidad Técnica de Fiscalización.

Así, una vez aprobado el Dictamen Consolidado y la Resolución respectiva, se informará al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes para que en el ámbito de sus atribuciones, en su caso, ejecute las sanciones económicas impuestas.

Al efecto, para la individualización e imposición de las sanciones se observará lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y reglas locales -prevaleciendo las Leyes Generales.

Es importante señalar que el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, **se publicó en el Diario Oficial de la Federación la determinación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto del valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, el cual será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país³, mismo que para el ejercicio 2016, corresponde a \$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N.).**

Lo anterior de conformidad con el **artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Cabe señalar que en el artículo tercero transitorio del decreto referido en el párrafo precedente establece “*A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, **todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.***”

³ De conformidad con el Punto Resolutivo PRIMERO de la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fijó los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1º de enero de 2016, publicada el pasado 18 de diciembre de 2015, “*para fines de aplicación de los salarios mínimos en la República Mexicana habrá una sola área geográfica integrada por todos los municipios del país y demarcaciones territoriales (Delegaciones) del Distrito Federal.*”

SUP-RAP-435/2016

En este contexto, la referencia a “**salario mínimo general vigente en el Distrito Federal**”, **en las leyes generales y reglamentarias se entenderá como Unidad de Medida y Actualización**; por lo que, en la presente Resolución en los supuestos que se actualice la imposición de sanciones económicas en días de salario a los sujetos obligados, se aplicará la Unidad de Medida y Actualización (UMA´s).

...”

De la transcripción anterior, se advierte que, contrariamente a lo manifestado por el apelante, la responsable expuso los fundamentos y motivos del porqué la imposición de las multas estaría referida a “**Unidad de Medida y Actualización**” (UMA´s), misma que, como expresamente lo señaló, asciende al monto de **\$73.04** (setenta y tres pesos 04/100 M.N.) para el ejercicio dos mil dieciséis.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en artículo segundo transitorio del “*Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*”, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, así como en la determinación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto del valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero del año en curso.

Por lo anterior, es que se desestime el motivo de inconformidad bajo análisis.

3.3.3 Individualización de la sanción.

SUP-RAP-435/2016

Ahora bien, respecto del agravio en el cual refiere que es excesiva la multa impuesta, pues la autoridad no contaba con los elementos objetivos para imponer de manera proporcional la sanción pecuniaria y no consideró la capacidad económica del candidato, esta Sala Superior concluye es **fundado**.

Al respecto, se tiene que la autoridad responsable sancionó al actor con diversas multas equivalentes a **\$1'853,005.43** (un millón ochocientos cincuenta y tres mil cinco pesos 43/100M.N), en virtud de lo siguiente:

“3. Se observaron 5 pólizas que carecen de la totalidad de la documentación soporte con un monto total de \$250,000.00”

“5. Se localizaron gastos en los que no se vincula el objeto partidista por un importe de \$143,693.56”

“6. Se observaron 3 pólizas de gastos que carecen de la totalidad de la documentación soporte por un monto de \$143,693.53.”

“8. Se presentaron 3 facturas por un monto total de \$11,343.61 por concepto de renta de equipo de fotocopiado y excedente de copias, sin embargo, no corresponden al periodo de campaña”.

“7. Se omitió presentar el aviso de contratación de un servicio prestado por el monto de \$52,896.00.”

“9. Omitió presentar sus 2 agendas de actos políticos en tiempo.”

“10. Omitió reportar la producción de 9 spots de TV por un importe valuado de \$270,000.00.”

“11. Omitió reportar la producción de 1 spot de radio y 1 spot de TV valuado en \$76,000.00.”

“12. Se refleja un saldo en cuentas por cobrar a la conclusión de la campaña por un monto de \$31,948.95.”

SUP-RAP-435/2016

“13. En la balanza de comprobación, en la cuenta de bancos se observa un saldo acreedor por la cantidad de -\$281,234.87, lo que representa un ingreso no reportado.”

“14. Se omitió reportar operaciones en tiempo real por un importe de \$866,312.62”

“15. Se registraron 9 operaciones en el periodo de ajuste por un monto de \$731,548.00, lo que se traduce en una omisión de reportar operaciones en tiempo real”.

Expuesto lo anterior, es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

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

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su

potestad debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

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

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

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

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

SUP-RAP-435/2016

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

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

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

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

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

En el caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al individualizar las sanciones y, consecuentemente, al imponer las multas que son recurridas, tomó en consideración los siguientes elementos:

a) Precisó que las faltas en que había incurrido el apelante consistieron en **omisiones**, especificando en qué consistió cada una de ella.

b) Mencionó las **circunstancias de tiempo, modo y lugar** en que se concretizó la falta, indicando que las omisiones imputadas ocurrieron durante de la revisión del Informe de Ingresos y Egresos de campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Aguascalientes.

c) Refirió que en la comisión de las faltas no existía elemento probatorio por el cual pudiese deducirse una intención específica del infractor para obtener el resultado de la comisión de la misma (elemento esencial constitutivo del dolo), por lo que, en todos los casos existía sólo una **“culpa”** en el obrar.

d) Por lo que hace a las **normas transgredidas**, así como los intereses o **valores jurídicos tutelados**, indicó, en todos los casos, que se trataba de **infracciones sustantivas**, que presentaron un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización y no únicamente su puesta en peligro.

e) Aunado a lo anterior, advirtió que se trataba de infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, consistentes en cumplir con la obligación de comprobar los gastos de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus fines y a los principios de transparencia y certeza en el origen y destino de los recursos utilizados en la contienda

SUP-RAP-435/2016

electoral, por lo que se traduce en faltas de carácter sustantivas o de fondo.

f) En ese sentido, consideró que en todas las infracciones se trató de una singularidad en la falta, al haber cometido una sola irregularidad.

Por lo que hace a la calificación de las faltas las calificó de **LEVE** (conclusión 9), **GRAVE ORDINARIAS** (conclusiones 3, 6, 8, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15) y **ESPECIAL** (5).

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

- Que no existía reincidencia por parte del infractor;
- La capacidad económica del infractor, valorando sólo la información que obtuvo del Sistema Visor INE/SAT, del cual se advierten ingresos por sueldos y salarios que obtuvo por un monto de \$784,933.00 (setecientos ochenta y cuatro mil novecientos treinta y tres pesos 00/100 M.N)

Así, una vez calificada la falta, las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, concluyó que, en atención a los **criterios de proporcionalidad y necesidad**, resultaba procedente determinar la sanción a imponer, de conformidad con el

SUP-RAP-435/2016

catálogo previsto en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, consideró que procedía sancionar al candidato independiente Francisco Gabriel Arellano Espinosa en los términos expuestos en el considerando **28.12.1** y resolutive décimo segundo de la resolución impugnada que, sumadas entre sí, da un total de **\$1´853,005.43 (un millón ochocientos cincuenta y tres mil cinco pesos 43/100M.N).**

De lo hasta aquí expuesto, la Sala Superior concluye que la autoridad responsable aún y cuando fundó y motivó su determinación, respecto de las sanciones impuestas, atendiendo a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que valoró la gravedad de la infracción; la capacidad económica del infractor y que no había saldos pendientes por pagar; la reincidencia; las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se desarrolló, concluyendo que no existía dolo en su comisión, así como que no hubo un beneficio indebido, por lo que se refiere, específicamente en lo relativo a la motivación de la capacidad económica para cumplimentar las sanciones impuestas, se estima que la responsable no se apegó a lo establecido en la norma atinente.

El artículo 223 bis, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, establece que la autoridad electoral determinará la capacidad económica mediante la valoración de documentos con los que cuente; así como de aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, lo que en el

SUP-RAP-435/2016

caso concreto no aconteció, porque para llegar a concluir que la capacidad económica del candidato independiente era suficiente para hacerle frente a las sanciones que conforme a Derecho correspondieran, solamente se tomó en cuenta la información obtenida del Sistema Visor INE/SAT, del cual se advierten ingresos por sueldos y salarios que supuestamente obtuvo el apelante por un monto de \$784,933.00 (setecientos ochenta y cuatro mil novecientos treinta y tres pesos 00/100 M.N), sin especificarse por qué periodo y sin haberse allegado de elementos de prueba que le permitieran determinar, al momento de la comisión de las infracciones, la capacidad económica del infractor, como lo son los requerimientos a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

Así, la autoridad responsable dejó de orientar su resolución en los lineamientos legales establecidos, para estar en condiciones de establecer la real capacidad económica del infractor, dado que sólo señaló haberse valido del informe en cuestión.

Con el razonamiento expuesto se dejó de lado que, para conocer la real capacidad económica del candidato independiente, el artículo 223 bis, del Reglamento de Fiscalización, establece el procedimiento para que la Unidad Técnica de Fiscalización se allegue de elementos suficientes para conocerla.

Los razonamientos que preceden, como se adelantó, en concepto de esta Sala Superior, ponen en evidencia que la autoridad administrativa electoral federal realizó una

individualización de la sanción que no se apega a la normativa atinente.

Además, es de señalar que el Consejo General responsable, soslayó considerar que el sujeto infractor era un candidato independiente, el cual cumplió con los requisitos exigidos para poder participar en la elección para contender a la Gubernatura del Estado de Aguascalientes, lo cual imponía que justipreciara atendiendo a dicha calidad, la lesión o los daños que pudieron generarse con la comisión de las faltas que se tuvo por acreditadas.

Así las cosas, si bien las irregularidades que fueron imputadas al candidato independiente se tradujeron en infracciones que ocasionaron un daño directo y real a los principios de transparencia y certeza en el origen y destino de los recursos utilizados en la contienda electoral, es de resaltar que para la imposición de las sanciones a que se hizo acreedor, no debieron aplicarse los mismos criterios que se emplean a los partidos políticos, pues se pasó por alto que dicho ciudadano no era especialista en la materia, ni tampoco contaban con los recursos financieros y técnicos similares a los que cuentan los institutos políticos, los cuales periódicamente compiten en procesos electorales y, además, tienen órganos de autogobierno internos establecidos de forma permanente para el cumplimiento de sus fines.

SUP-RAP-435/2016

En efecto, un candidato independiente se inscribe bajo una figura de participación ciudadana, a fin de acceder a los cargos públicos ajena a los partidos políticos, en donde la ley prevé un régimen especial para que estén en condiciones de participar en los procesos electorales, según la elección de que se trate.

En esa vertiente, no podemos establecer que existe una similitud entre los partidos políticos y los candidatos independientes, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ ha señalado que son categorías que se encuentran en una situación jurídica distinta, por lo que no puede exigirse que la legislación les atribuya un trato igual, como ocurrió en la especie.

Los párrafos primero y segundo del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que 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 la fracción II, del artículo 35, constitucional, donde se reconoce el derecho de todo

⁴ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y 81/2014 (Guerrero); 56/2014 y 60/2014 (Estado de México) y 45/2015 y sus acumuladas (Tamaulipas).

SUP-RAP-435/2016

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.

De esta manera, aunque que los candidatos registrados por un partido político y los candidatos independientes persiguen esencialmente la misma finalidad, que es contender en el proceso electoral a un cargo público, la principal diferencia específica entre ambos tipos de candidatos, es justamente que los independientes agotan su función y finalidad en un sólo proceso electoral y no están respaldados por la permanencia que tiene un partido; en cambio, el candidato postulado por un partido político se encuentra apoyado por cierta representatividad que tiene éste en la población, además de que el partido político, por su naturaleza permanente, tiene un compromiso por crear y mantener una organización que tiene las finalidades de mediación y comunicación democráticas que se han señalado.

Por consiguiente, se estima que no es jurídicamente válido homologar a los candidatos de los partidos políticos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso electoral específico.

Las diferencias específicas justifican el trato diferenciado para su registro, precisamente porque se refieren al elemento de la representatividad: las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo

SUP-RAP-435/2016

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.

Así, para el registro de un nuevo partido, lo importante no es difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales 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 esa virtud, tratándose de candidatos independientes, la apreciación de los parámetros previstos en el párrafo 5, del artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de precisamente 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, a diferencia de lo que acontece con los partidos políticos, los cuales solventan dichas sanciones con el propio financiamiento público que reciben.

SUP-RAP-435/2016

Además, este órgano jurisdiccional también considera que el parámetro concerniente al 5, 15 y 30% no cobra aplicabilidad tratándose de candidatos independientes, por las razones expuestas, esto es, porque su capacidad económica debe ponderarse a la luz de directrices diferenciadas de los partidos políticos.

En el asunto que nos ocupa, tal ponderación no se hizo presente, ya que en la individualización de las sanciones que se impusieron al ciudadano Francisco Gabriel Arellano Espinosa, formalmente se hizo mención que, para sancionarlo, se tomaron en consideración sus particularidades de candidato independiente, pero materialmente se le aplicaron las reglas comunes que se utilizan en materia de individualización de sanciones tratándose de los partidos políticos.

De esta forma, la responsable impuso la sanción al candidato independiente en el caso particular, indebidamente fundada y motivada, porque al determinar la capacidad económica del infractor debió requerir información a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

De esta manera, al resultar **fundado** el agravio expuesto en la demanda, procede revocar, en la materia de la impugnación la sentencia recurrida, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en pleno ejercicio de sus atribuciones, emita una nueva determinación, en la que valore todos los elementos de prueba, incluyendo la información que derive de los requerimientos a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, y cualquier otro que se a útil para colegir la

SUP-RAP-435/2016

capacidad económica del candidato independiente Francisco Gabriel Arellano Espinosa para hacer frente a las sanciones impuestas, en el entendido de que también deberá tener en consideración las diferencias que guarda respecto de los partidos políticos .

3.3.4 Incongruencia de la resolución impugnada.

Por último, esta Sala Superior estima incensario pronunciarse respecto al motivo de inconformidad por el que se afirma que la resolución impugnada es contraria al principio de congruencia, toda vez que, según aduce el apelante, la responsable manifestó que el monto máximo a imponer como multa sería aquél previsto en la legislación aplicable, pero sancionó con un monto que supera al previsto en la ley, lo cual resulta ilegal.

Lo anterior se considera así, ya que al haber quedado sin efectos la multa que le fuera impuesta, a ningún efecto jurídico conllevaría analizar dicho motivo de disenso, pues con base en las consideraciones que se han expuesto en el numeral **3.3.3** de la presente ejecutoria, la responsable deberá emitir una nueva determinación, en la que, a partir de los elementos antes indicados, reindividualice la sanción impuesta, lo que necesariamente conllevará a que el monto de la multa impuesta sea diversa a la reclamada en la presente instancia.

4. EFECTOS

Atentos a las consideraciones expuestas, es que debe **revocarse** la resolución reclamada, para el efecto de que la autoridad responsable, tomando en cuenta las particularidades

del sujeto infractor, de conformidad con las consideraciones que se ha hecho mención, realice una nueva individualización de la sanción, e imponga la sanción que en derecho proceda.

III. R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca**, para los efectos precisados en la presente ejecutoria, la resolución INE/CG582/2016.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

SUP-RAP-435/2016

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ