

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-413/2016

**RECURRENTE:** MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIO:** MAURICIO ELPIDIO  
MONTES DE OCA DURÁN

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación al rubro indicado interpuesto por MORENA, a fin de controvertir la resolución **INE/CG584/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de 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 Durango, así como el correspondiente dictamen consolidado.

**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 que obran en autos, se observa lo siguiente:

**1. Inicio del procedimiento electoral local.** El siete de octubre de dos mil quince inició el procedimiento electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Durango, para elegir Gobernador, diputados al Congreso local e integrantes de los Ayuntamientos.

**2. Campaña electoral.** Del tres de abril al uno de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la etapa de campaña.

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

**4. Actos impugnados.** En sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución **INE/CG584/2016** 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 Durango, así como el dictamen consolidado. En la resolución citada se determinó, imponer a MORENA diversas sanciones.

**II. Recurso de apelación.** El dieciocho de julio de dos mil dieciséis, MORENA presentó escrito demanda de recurso de apelación, a fin de impugnar la resolución señalada en el punto cuatro que antecede.

**III. Ampliación de demanda.** El veinte de julio de dos mil dieciséis, MORENA presentó escrito con la finalidad de ampliar la demanda del recurso de apelación.

**IV. Trámite y sustanciación.** El veintitrés de julio de dos mil dieciséis, se recibió el expediente del recurso de apelación en esta Sala Superior, en consecuencia el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente SUP-RAP-413/2016, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera.

**V. Recepción y radicación.** El veintiséis de julio de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción y radicación del expediente.

**VI. Admisión y reserva de la ampliación de demanda.** El tres de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó reservar el estudio sobre la admisión del escrito de ampliación demanda, para que sea esta Sala Superior, la que determine lo que en Derecho corresponda.

**VII. Turno a diversa Ponencia.** Mediante proveído de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó que con la finalidad de continuar con la sustanciación del medio de impugnación, se retorne a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

**VIII. Cierre de instrucción.** En su oportunidad se declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

### **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<sup>1</sup>, órgano central del aludido Instituto.

No es óbice que esta Sala Superior haya considerado que si un recurso de apelación es promovido para impugnar diversas sanciones que se vinculan con las elecciones de diputados locales o de integrantes de ayuntamientos de una entidad federativa, es competente para resolver el medio de

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo INE.

impugnación la Sala Regional que corresponda, dado que en el caso, se controvierte una resolución relativa a la revisión de informes de gastos de campaña de candidatos al cargo de Gobernador del Estado de Durango, de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos de esa entidad federativa, por lo que, para no dividir la continencia de la causa, esta Sala Superior es competente para resolver la controversia planteada por el partido político nacional MORENA.

**SEGUNDO. 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 a), 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.** 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 representante del recurrente: **1)** Precisa la denominación del partido político impugnante; **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; **7)** Ofrece y aporta pruebas, y **8)**

Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

**2. Oportunidad.** El recurso de apelación, al rubro identificado, fue promovido dentro del plazo previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el acto impugnado fue emitido por Consejo General del INE el **jueves catorce de julio** de dos mil dieciséis, en tanto que el escrito de demanda fue presentado, **el inmediato día lunes dieciocho**, por lo que se encuentra presentada dentro del término de cuatro días.

**3. Legitimación.** El recurso de apelación, es promovido por **MORENA**, por conducto de Horacio Duarte Olivares, su representante propietario ante el Consejo General del INE; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Personería.** Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por acreditada la personería de **Horacio Duarte Olivares**, quien suscribe la demanda, en su carácter de representante propietario del partido político recurrente, ante el Consejo General del INE, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad

responsable, en su informe circunstanciado.

**5. Interés jurídico.** **MORENA** tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, porque controvierte la resolución emitida por el Consejo General del INE, en la cual 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 de Gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario 2015-2016 en Durango; por tanto, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

**6. Definitividad y firmeza.** 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, la resolución impugnada es definitiva y firme.

**TERCERO. Ampliación de demanda.** Atendiendo a la reserva que realizó, en su momento, el Magistrado Instructor se procede a realizar el estudio sobre su procedencia.

Se debe destacar que los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que los justiciables

conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar los elementos de prueba que considere pertinentes.

Así, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el análisis de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido, de ahí que no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya impugnados, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 18/2008, intitulada: **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE”<sup>2</sup>**.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha concluido que los

---

<sup>2</sup> Consultable a foja 130 a 131, de la *“Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”*, tomo *“Jurisprudencia”*, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción.

Tal criterio está contenido en la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior 13/2019 de rubro: **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)”<sup>3</sup>**.

En el caso, este órgano jurisdiccional considera que es admisible la ampliación de la demanda, en razón de que MORENA expresa que el dieciséis de julio de dos mil dieciséis, se le notificó el engrose de la resolución **INE/CG584/2016**, la cual, en su concepto, modifica la valoración del Sistema Integral de Fiscalización.

Aunado a lo anterior, se advierte que el contenido del engrose de la resolución, versa sobre la determinación del Consejo General del INE respecto a la valoración del Sistema Integral de Fiscalización<sup>4</sup>.

Por tanto, se satisface el requisito de oportunidad en la

---

<sup>3</sup> Consultable a fojas 132 a 133, de la *“Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”*, tomo *“Jurisprudencia”*, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>4</sup> En adelante SIF.

presentación del escrito de ampliación de demanda, ya que el recurrente afirma que le fue notificado el sábado dieciséis de julio de dos mil dieciséis, por lo cual, el plazo de cuatro días para presentar el escrito correspondiente, transcurrió del domingo diecisiete al miércoles veinte de julio de dos mil dieciséis, siendo computables todos los días, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, en razón de que la resolución controvertida está vinculada, de manera inmediata y directa, con el procedimiento electoral local 2014-2015, que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Durango.

#### **CUARTO. Estudio del fondo.**

##### **Materia de la controversia**

El Consejo General del INE en la resolución **INE/CG584/2016**, sanciona a MORENA, por omisiones advertidas en la revisión de los informes de campaña de 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 Durango.

El partido recurrente afirma que la autoridad responsable emitió una resolución carente de fundamentación y motivación porque, a su decir, las documentales que la autoridad señala no fueron presentadas en el SIF, sí se encuentran en el mismo, y además se adjuntan las probanzas a su escrito de demanda, asimismo se duele de la imposición de multas excesivas y desproporcionadas.

La pretensión de MORENA es que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada con la finalidad de que se le exima de las sanciones impuestas o se modifiquen en cuanto a su individualización.

### **Marco normativo**

#### **Nuevo sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos**

A fin de estar en aptitud de dar respuesta a los agravios que hace valer el partido político apelante, resulta necesario precisar que el INE 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 artículo 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 Revisor 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 INE 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.

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 INE para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos 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, es decir, que la autoridad administrativa electoral lleve a cabo el ejercicio de sus facultades en materia de

fiscalización en tiempo real.

### **Facultad reglamentaria**

Respecto de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, por cuanto hace 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 INE 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 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 INE, 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 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.

#### **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.

## **SUP-RAP-413/2016**

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.

### **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 INE es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.

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

**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.

#### **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 establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos 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.

**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.

### **Sistema de contabilidad**

Por otro lado, como se precisó, 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 observa que el recurrente hace valer los siguientes conceptos de agravio:

**Contestación de agravios**

**a. Conclusiones 29, 32, 33, 34, 35 y 36, relacionadas con registro de operaciones fuera de tiempo**

**a.1. Inconstitucionalidad del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización y violación al principio de reserva de ley**

El partido apelante aduce que lo dispuesto en el artículo 38, del Reglamento de Fiscalización, en el que se establece el deber jurídico de llevar a cabo los registros contables de las operaciones de ingresos y egresos dentro del plazo de tres días posteriores a su realización, es inconstitucional.

Asimismo, señala que la conducta que se pretende sancionar, no se encuentra regulada legislativamente, por lo que no se le puede imponer sanción alguna.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido político recurrente.

Lo anterior porque, no señala de forma clara la razón por la cual ese precepto reglamentario es contrario a la Constitución federal, además de que tampoco precisa cuál disposición constitucional, a su juicio, es vulnerada.

No obstante, a juicio de ese órgano jurisdiccional, el artículo 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización es acorde a lo previsto en la Constitución federal.

Al respecto se debe precisar que el citado precepto fue emitido por el Consejo General del INE, en ejercicio de sus facultades reglamentarias previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que estableció el procedimiento para el registro de las operaciones que realicen los partidos políticos y candidatos independientes en el SIF.

En este orden de ideas, como se adelantó, en concepto de esta Sala Superior resulta infundado el argumento por el que el partido político apelante aduce que a través de un reglamento no se deben desarrollar derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos obligados en materia de fiscalización e imposición de sanciones, ya que, como se precisó en el marco jurídico, en el reglamento se definen los elementos de aplicación, para que lo previsto en la ley pueda ser desarrollado en su óptima dimensión, siempre y cuando esas modalidades atiendan a los principios y valores orientados desde la normativa legal, tal como sucede en el particular.

En este contexto, el citado precepto reglamentario es acorde al nuevo sistema de fiscalización previsto en la Constitución



federal, dado que el procedimiento establecido para el registro de las operaciones que realicen los partidos políticos y candidatos independientes, garantiza que la fiscalización se lleve a cabo de manera oportuna.

En efecto, como se señaló, el deber de realizar el registro de las operaciones en tiempo real, garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos, al permitir su verificación de manera oportuna, el cual, como se mencionó, es un elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización, por lo que el aludido precepto reglamentario, a juicio de esta Sala Superior, es constitucional.

**a.2. Indebida fundamentación y motivación de la imposición de sanciones respecto a los porcentajes aplicados como parámetros**

El partido político apelante señala que al momento de imponer cada una de las sanciones, no existen elementos lógico-jurídicos objetivos, ciertos e imparciales, por los cuales la autoridad arribe a la conclusión de imponer como sanción en cada caso el cinco por ciento (5%), quince por ciento (15%) y treinta por ciento (30%) del monto total de las operaciones registradas fuera del tiempo real y de ajustes.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio.

Se estima que la manera de proceder y las razones

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

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

Conforme a las razones asentadas en la resolución reclamada, se tiene que la responsable estableció grados de sanción entre el 5% y el 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea; lo cual sustentó esencialmente en lo siguiente: **1.** La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral; **2.** El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado; **3.** Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la

autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados.

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

Fue así, que en dicho contexto, la responsable decidió establecer porcentajes distintos, en la imposición de sanciones por operaciones de registro en el SIF realizadas fuera de plazo reglamentario, sobre la base de diversos criterios: **1.** El de oportunidad, con la que deben ser realizados los registros de operaciones en el SIF, de manera que la autoridad administrativa electoral pueda realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral; **2.** El de

proporcionalidad entre el grado de la sanción a imponer y el grado de afectación al ejercicio oportuno y eficaz de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, de manera que, a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción; **3.** El de la existencia de precedentes en la aplicación de un método similar de gradualidad en procedimientos de fiscalización con motivo de la revisión de informes de precampaña y, **4.** El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la conducta de los sujetos obligados a reportar operaciones en el SIF con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, pues a pesar de que se impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado extemporáneamente, las conductas sancionadas no fueron del todo inhibidas, sino que fueron replicadas al reportar operaciones relacionadas con la etapa de campaña electoral, de tal suerte que se estaba ante la necesidad de encontrar una medida de mayor fuerza, capaz de generar dicho efecto inhibitorio.

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

Lo señalado es así, porque previamente, la autoridad administrativa electoral había establecido criterios para imponer sanciones entre el 3% y 10% del monto

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

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

Además de lo señalado, es patente que, con el criterio y los porcentajes aplicados en la resolución impugnada, la

responsable busca disuadir de manera efectiva la conducta infractora, para subsecuentes ocasiones, de ahí lo infundado del argumento de MORENA.

**b. Individualización de la sanción de conductas calificadas como faltas de carácter formal**

La autoridad responsable determinó lo siguiente:

En la conclusión 4, consideró que el recurrente, “omitió informar del porcentaje de distribución del financiamiento para campaña, así como la distribución por tipo de campaña.”

Por cuanto hace a la conclusión 6, “omitió presentar los recibos internos correspondientes a las transferencias en efectivo por un importe de \$209,755.84.”

Respecto a la conclusión 14 “omitió presentar el control de folios con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa por un importe de \$8,289.20.”

En la conclusión 20 “omitió presentar el control de folios con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa, por un importe de \$10,144.80.”

Respecto de la conclusión 24 “omitió informar sobre el porcentaje de distribución del financiamiento público para campaña y la distribución de financiamiento por tipo de

campaña.”

En la conclusión 25 “omitió presentar los estados de cuenta o detalles de operaciones y conciliaciones bancarias correspondientes a la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña.”

De la conclusión 27 “omitió presentar la evidencia documental del gasto registrado por \$710.27.”

Respecto de la conclusión 28 “omitió presentar los estados de cuenta o detalles de operaciones y conciliaciones bancarias correspondientes a la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña”.

Finalmente en la conclusión 31 “omitió presentar el contrato de apertura y la tarjeta de firmas correspondientes a la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña.”

Por lo anterior se le impuso una multa equivalente a 90 Unidades de Medida y Actualización equivalente a \$6,573.60 (seis mil quinientos setenta y tres pesos 60/100 M.N.).

Al respecto el partido político aduce que la sanción que se le impuso es indebida dado que no representaron un beneficio económico, sino errores u omisiones contables que no

constituyeron una afectación a la rendición de cuentas o al debido manejo de los recursos públicos.

En este sentido considera que la autoridad no realizó un estudio completo para imponer la sanción, dado que no tomó en cuenta:

a) El 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.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio.

Lo anterior es así dado que, del análisis de la resolución impugnada, respecto de las mencionadas conclusiones, se advierte que la autoridad responsable al calificar las conductas y al individualizar la sanción, sí llevo a cabo el



análisis atinente.

En efecto, al hacer el estudio respectivo, lo hizo de manera conjunta, y determinó respecto del tipo de infracción y las circunstancias de modo, tiempo y lugar lo siguiente:

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 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 este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por el sujeto obligado, y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
4. El sujeto obligado omitió informar del porcentaje de distribución del financiamiento para campaña, así como la distribución por tipo de campaña.	Omisión
6. El sujeto obligado omitió presentar los recibos internos correspondientes a las transferencias en efectivo por un importe de \$209,755.84.	Omisión
14. El sujeto obligado omitió presentar el control de folios con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa por un importe de \$8,289.20.	Omisión
20. El sujeto obligado omitió presentar el control de folios con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa, por un importe de \$10,144.80.	Omisión
24. El sujeto obligado omitió informar sobre el porcentaje de distribución del financiamiento público para campaña y la distribución de financiamiento por tipo de campaña.	Omisión
25. El sujeto obligado omitió presentar los estados de cuenta o detalles de operaciones y conciliaciones bancarias correspondientes a la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña.	Omisión
27. El sujeto obligado omitió presentar la evidencia documental del gasto registrado por \$710.27.	Omisión
28. El sujeto obligado omitió presentar los estados de cuenta o detalles de operaciones y conciliaciones bancarias correspondientes a la cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña.	Omisión
31. El sujeto obligado omitió presentar el contrato de apertura y la tarjeta de firmas correspondientes a la cuenta	Omisión

## SUP-RAP-413/2016

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
bancaria utilizada para el manejo de los recursos de campaña.	

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

**Modo:** Tal como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el ente político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo las violaciones a la normatividad electoral.

**Tiempo:** Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los Candidatos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, presentados por el referido sujeto.

**Lugar:** Las irregularidades se actualizaron en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por cuanto a la comisión intencional o culposa de la falta señaló que no existía elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial del dolo), por lo que en el caso existe culpa en el obrar.

Respecto de la trascendencia de la norma señaló que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro, por lo que la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión

necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público.

Así, señaló que en los casos de las conclusiones en estudio, se vulneró lo dispuesto en las siguientes disposiciones:

*“Artículo 279*

***Aviso de distribución del financiamiento público para prorrateo***

*1. De conformidad con lo establecido en el artículo 51 numeral 1, inciso b), fracción III, correspondiente al Capítulo I “Del financiamiento público”, del Título Quinto “Del financiamiento de los partidos políticos”, de la Ley de Partidos; los partidos políticos deberán avisar a la Comisión de Fiscalización el porcentaje de distribución del financiamiento para campaña, así como la distribución por tipo de campaña, a más tardar diez días antes del inicio de la campaña electoral.*

*Artículo 96*

***Control de los ingresos***

*1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.*

*Artículo 151*

***Requisitos generales***

*1. Las transferencias en efectivo deberán realizarse mediante traspasos bancarios a la cuenta bancaria registrada a nombre del beneficiario y se deberá documentar con el original del comprobante de transferencia y con el recibo emitido por el beneficiario. Cuando éste último sea emitido por un ente económico con personalidad jurídica propia deberá cumplir con los requisitos fiscales señalados en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.*

*Artículo 56*

*2. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal*

*de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento*

*Artículo 237*

***Requisitos generales de los informes***

*1. Los informes deberán:*

- a) Incluir la totalidad de ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe.*
- b) Considerar para su elaboración a la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea.*
- c) Tener soporte documental de la totalidad de operaciones.*
- d) Ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el Reglamento.*
- e) Presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente.*

*Artículo 54*

*3. Conciliar mensualmente los registros contables contra los movimientos registrados en los estados de cuenta bancarios.*

*5. Las partidas de cuentas bancarias no conciliadas se deberán registrar en un reporte denominado "conciliación bancaria", que deberá revelar el mes que se concilia y el número de cuenta bancaria, las partidas se deberán clasificar en:*

- a) Cargos del sujeto obligado no correspondidos por el banco.*
- b) Cargos del banco no correspondidos por el sujeto obligado.*
- c) Abonos del sujeto obligado no correspondidos por el banco.*
- d) Abonos del banco no correspondidos por el sujeto obligado.*

*8. Las cuentas bancarias para precampaña y campaña, podrán abrirse a partir del mes inmediato anterior al inicio del Proceso Electoral y se deberán cancelar a más tardar durante el mes posterior a la conclusión del mismo.*

*Artículo 246*

***Documentación anexa de informes presentados***

*1. Junto con los informes de campaña deberán adjuntarse a través del Sistema de Contabilidad en Línea*

*j) Los estados de cuenta bancarios de todas las cuentas señaladas en el Reglamento, incluidas las establecidas*

*para gastos de campaña, así como las conciliaciones bancarias correspondientes a los meses que hayan durado las campañas electorales.*

*Artículo 277*

*1. Los partidos políticos deberán realizar los siguientes avisos a la Unidad Técnica:*

*e) La apertura de cuentas bancarias o de inversión, de cualquier naturaleza, dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, cumpliendo con lo establecido en el artículo 54, numeral 2 del Reglamento Artículo 39.*

*Del Sistema en Línea de Contabilidad*

*6. La documentación soporte en versión electrónica y la imagen de las muestras o testigos comprobatorios de los registros contables de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, deberán ser incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea en el momento de su registro, conforme el plazo establecido en el presente Reglamento en su artículo 38, incluyendo al menos un documento soporte de la operación.*

En este sentido consideró que de los artículos trasuntos, se contemplan disposiciones cuya finalidad es que la Unidad Técnica de Fiscalización tenga conocimiento del debido control contable de las operaciones que el partido político, realice, es decir, los ingresos y egresos reportados deberán acreditarse conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o lineamientos emitidos para ello, por la autoridad administrativa electoral, lo anterior con el objeto de contar con los elementos idóneos para llevar a cabo la función de la fiscalización.

En este contexto, señaló que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones que le fueron encomendadas a la autoridad fiscalizadora, a fin de que ejecute sus facultades de revisión, comprobación

e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados. Ello implica tener certeza del origen y destino de los recursos que los entes políticos utilizan como parte de su financiamiento.

Así, concluyó que con la inobservancia los artículos transcritos no se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, ya que, únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en materia de fiscalización, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por el sujeto obligado, máxime que no se vio impedida para llevar a cabo la revisión a los ingresos y egresos de origen público o privado del sujeto obligado, por lo que constituyen.

En ese sentido, determinó que la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político, derivadas de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos de Campaña en el marco del procedimiento electoral local que se lleva a cabo en el Estado de Durango, por sí mismas constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

En relación a los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, señaló que en la especie, el bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por las distintas conductas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que las infracciones expuestas, consistentes en los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político infractor, no se acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

Por lo que las irregularidades se traducen en diversas conductas infractoras imputables al ente político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en relación a los informes de aquellos candidatos que participaron en el proceso electoral para ganar un cargo de elección popular.

Por otra parte consideró que existe singularidad en las faltas que se traduce en la existencia de diversas faltas formales,

en las que se viola el mismo valor común, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Así determinó que las faltas de forma cometida por el sujeto obligado deben calificarse como **leves**.

Respecto a la individualización de la sanción, en el estudio correspondiente a la entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, señaló que la irregularidad se tradujo en diversas faltas que impidieron que la autoridad administrativa electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos; sin embargo, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

Finalmente señaló que del análisis de las irregularidades en estudio, así como de los documentos que obran en los archivos del Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de las conductas analizadas.

De lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior, se advierte que la autoridad responsable sí llevo a cabo el análisis



atinente a fin de determinar la sanción a imponer al partido político denominado MORENA, sin que en el caso, el mencionado partido político controvierta las consideraciones que hizo, de ahí lo **infundado** del concepto de agravio.

Por otra parte, el recurrente aduce que el Consejo General del INE, no debió imponer una sanción equivalente a una multa, por lo que fueron calificadas como faltas formales leves, la cual además considera que constituye una multa fija.

Asimismo señala que la imposición de sanciones económicas, en los casos de faltas formales de los partidos políticos no reincidentes, es contrario al criterio sustentado por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SX-RAP-0024/2016.

A juicio de esta Sala Superior, son **infundados** los conceptos de agravio.

Lo anterior es así, dado que, como se precisó con antelación, la autoridad responsable, en ejercicio de su potestad sancionadora, debe analizar las circunstancias particulares de cada caso a fin de imponer la sanción correspondiente.

Así, lo infundado del concepto de agravio, radica en que el partido político recurrente parte de la premisa equivocada al

considerar que derivado del criterio asumido por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SX-RAP-0024/2016, el Consejo General del INE estaba vinculado a resolver en los mismos términos al emitir la resolución controvertida, en razón de que, en el caso, la *litis* planteada está relacionada con las sanciones impuestas derivadas de diversas conductas, las cuales han sido precisadas al inicio de este apartado, hechas en el contexto de los informes de ingresos y gastos presentados en el periodo de campaña y no así, de las sanciones impuestas en precampaña, como sucedió en el mencionado precedente.

En este sentido, como se ha razonado, la autoridad administrativa electoral, al dictar la resolución correspondiente 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 postulados por el partido político recurrente, debe tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se establecen en la normativa aplicable.

Así, como se razonó en el apartado de régimen y trascendencia jurídica, la autoridad administrativa electoral 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, por lo que es inconcuso, para esta Sala Superior, que en el particular el Consejo General del INE, debe analizar las circunstancias específicas de cada caso a fin de imponer la sanción correspondiente, una vez acreditada la irregularidad.

Por otra parte, una vez analizada cada una de las conductas, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada caso, impuso la multa que consideró adecuada, a partir del estudio que se ha precisado en párrafos precedentes.

Al respecto se debe destacar que la autoridad responsable consideró que la multa prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general, siendo que consideró que la sanción prevista en la fracción II del citado precepto, consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, (ahora Unidades de Medida y Actualización) es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, se

abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Como se advierte de la resolución impugnada, la autoridad responsable analizó cada una de las conductas que en términos del dictamen correspondiente determinó que eran contrarias a Derecho, por infringir diversas normas en materia de fiscalización.

En este orden de ideas es evidente que la autoridad responsable analizó las circunstancias particulares a fin de imponer la sanción correspondiente, por lo cual consideró que se debía imponer como sanción una multa de hasta diez mil Unidades de Medida y Actualización, siendo que en el caso determinó sancionar con una multa equivalente a noventa (90) Unidades de Medida y Actualización equivalente a \$6,573.60 (seis mil quinientos setenta y tres pesos 60/100 M.N.), lo cual en modo alguno constituye una sanción fija.

Lo anterior en razón que la autoridad responsable ponderó las circunstancias específicas de las conductas con el parámetro establecidos en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**b.1. Omisión de presentar informes de campaña (impedimento)**

En la conclusión 11, la autoridad responsable determinó que

el partido político recurrente *“omitió presentar 4 informes de campaña.”*, por lo que le impuso una multa consistente en dos mil ochocientos ocho (2,808) Unidades de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$205,096.32 (dos cientos cinco mil noventa y seis pesos 32/100 M.N.).

Por cuanto hace a la conclusión 17, la autoridad responsable determinó que MORENA *“omitió presentar dos informes de campaña en el SIF.”* por lo que le impuso una multa consistente en cuatro mil seiscientos veintiséis (4,626) Unidades de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$337,883.04 (trescientos treinta y siete mil ochocientos ochenta y tres pesos 04/100 M.N.).

El partido político aduce que los respectivos informes no pudieron ser presentados en razón de que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango no validó en tiempo y forma a cuatro candidatos a diputados locales y a los candidatos correspondientes veintitrés ayuntamientos, todos de la mencionada entidad federativa, por lo que al momento de presentar el informe del primer periodo de campaña, no se encontraban datos de alta en el SIF, situación que hizo del conocimiento de la autoridad responsable mediante escritos identificados con la clave REPMORENAINE-238/2016 y REPMORENAINE-236/2016.

En este sentido considera que existió un impedimento claro para poder llevar a cabo la presentación de los informes de campaña que constituyen la conducta infractora.

A juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio es **infundado**.

Al caso se debe precisar que si bien es cierto que mediante los escritos identificados con la clave REPMORENAINE-238/2016 y REPMORENAINE-236/2016, el partido político recurrente hizo del conocimiento de la autoridad responsable que diversas autoridades administrativas electorales locales correspondientes, entre otros, al Estado de Durango, no habían *validado a los candidatos registrados*, lo cual tuvo como consecuencia que no fueran dados de alta en el SIF, se debe tener en consideración lo siguiente:

Los mencionados escritos fueron recibidos en la Unidad Técnica de Fiscalización, los días trece y dieciséis de mayo de dos mil dieciséis.

El partido político recurrente anexa a su ocurso de demanda copia simple del oficio identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/8663/2016, de catorce de abril de dos mil dieciséis, por el cual el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización da respuesta al escrito REPMORENAINE-186/2016 del partido político MORENA, hace del

conocimiento que:

*[...] de conformidad con lo señalado en el artículo 3, numeral, segundo párrafo, del Reglamento de Fiscalización, reformado y adicionado mediante el Acuerdo INE/CG1047/2015, para que en el SIF se refléjen las contabilidades mencionadas es necesario llevar a cabo el procedimiento regulado en el Capítulo II, apartado Sexto, numeral 3 y en el Capítulo III, apartado Octavo, numeral 1, inciso f) del Anexo Uno del Acuerdo número INE/CG1082/2015 [...]*

*Los partidos políticos deben capturar en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos, Candidatos, Aspirantes y Candidatos Independientes (SNR), los datos de sus candidatos y generar el formato de solicitud, misma que deberá entregar ante el Organismo Público Local (OPL), con la documentación que se requiere de conformidad con la normativa electoral local.*

*Una vez que verifique los requisitos y otorgue el registro, realizará en el SNR la aprobación correspondiente, creándose así en el SIF el acceso a la contabilidad de cada candidato.  
[...]*

Además anexa a su escrito de demanda el oficio identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/12686/2016, de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, por el cual el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, en respuesta a los escritos REPMORENAINE-238/2016 y REPMORENAINE-236/2016, informa al partido político denominado MORENA que *el estatus en el SNR para cada caso en los que se advierte que para el caso de Durango, “se aprobaron los 4 registros a cargo de Diputado Local y los 23 para presidente municipal”.*

Ahora bien, en la conclusión 11, la autoridad responsable, en el primer periodo, señaló que el ahora partido político

## SUP-RAP-413/2016

recurrente omitió presentar los informes de campaña en el SIF conforme a lo siguiente:

<i>Cons.</i>	<i>Cargo</i>	<i>Distrito / Ayuntamiento</i>	<i>Candidato</i>
1	<i>Diputado Local</i>	<i>Distrito III</i>	<i>Sonia Estefanía Ruiz Villareal</i>
2	<i>Diputado Local</i>	<i>Distrito VIII</i>	<i>Janeth Galindo Nevarez</i>
3	<i>Diputado Local</i>	<i>Distrito XI</i>	<i>Ayra Ixchel Navarro Vázquez</i>
4	<i>Diputado Local</i>	<i>Distrito XII</i>	<i>Elia Del Carmen Tovar Valero</i>

En tanto que por cuanto hace a la conclusión 17, detectó, también respecto del primer periodo, que el partido político recurrente había omitido presentar el informe de campaña en el SIF de los siguientes candidatos.

<i>Cons.</i>	<i>Cargo</i>	<i>Ayuntamiento</i>	<i>Candidato</i>
1	<i>Presidente Municipal</i>	<i>Durango</i>	<i>Jesús Iván Ramírez Maldonado</i>
2	<i>Presidente Municipal</i>	<i>Lerdo</i>	<i>José Socorro Jacobo Femat</i>

Las mencionadas observaciones, fueron notificadas al partido político mediante oficio INE/UTF/DA-L/13074/16; sin embargo el partido político no dio respuesta a ese oficio.

No obstante la autoridad responsable constató que presentó documentación en el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

En este sentido, concluyó que el sujeto obligado omitió presentar los informes del primer periodo de campaña que han sido precisados, los cuales deben ser presentados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización y el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.



Ahora bien, a juicio de esta Sala Superior, como se adelantó, son infundados los conceptos de agravio, dado que de las documentales ofrecidas y aportadas por el partido político recurrente, se constata que tuvo conocimiento del procedimiento para poder dar de alta a sus candidatos en el SIF, además de que el Director de la Unidad de Fiscalización el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis hizo de su conocimiento que, por cuanto hace a sus candidatos en el Estado de Durango, fueron aprobados sus registros.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior, el partido político se encontraba en aptitud jurídica de presentar los informes de campaña atinentes, sin que se advierta que esos informes se hubieren presentando.

#### **b.2. Calificación de la conducta como falta sustantiva**

El partido político recurrente aduce que la conducta no fue una omisión total, dado que la omisión de presentar un informe no fue total debido a que llevó a cabo los registros contables, además aduce que de manera indebida la autoridad responsable califica la conducta como una falta de fondo, grave especial, dado que violenta los principios de legalidad y la transparencia, siendo que en su concepto, sí se registró los ingresos y egresos correspondientes, dando transparencia al origen y destino de sus recursos, por lo que debe ser considerada una falta formal.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio.

Lo anterior es así, dado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, en el periodo de campaña, los institutos políticos tienen el deber jurídico de presentar los informes de ingresos y gastos **por periodos de treinta días** contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, por lo que si en el particular MORENA no presentó los informes de campaña correspondientes al primer periodo y que han sido precisado con antelación, es inconcuso que vulneró lo establecido en la citada norma.

Ahora bien, la calificación de la falta se considera que fue hecha conforme a Derecho, dado que como se precisó los partidos políticos tienen la obligación de presentar, dentro del plazo previsto, los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora.

En ese sentido, ha sido criterio de esta Sala Superior que la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la no presentación de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse 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 públicos.

**b.3. Indebida fundamentación y motivación, faltas desproporcionales y excesivas**

Por cuanto hace a las conclusiones en estudio, el partido político señala que la autoridad responsable al individualizar la sanción, sin la debida fundamentación y motivación estableció sanciones desproporcionales y excesivas, aunado a que superan por mucho su capacidad económica.

A juicio de esta Sala Superior, es por una parte **infundado** el concepto de agravio y por otra **inoperante**.

Al respecto, se debe tener en consideración que la autoridad responsable, en cada una de las conclusiones, hizo el análisis de la conducta, a fin de individualizar cada una de las sanciones.

En efecto, respecto de la conclusión 11, señaló que:

- La falta se calificó como GRAVE ESPECIAL.
- 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.
- El sujeto obligado conocía los alcances de las

disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de campaña.

- No es reincidente.
- Se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó la singularidad por la conducta cometida por el sujeto obligado.

Por cuanto hace a la conclusión 17, señaló que:

- La falta se calificó como GRAVE ESPECIAL.
- 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.

• Conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del informe de campaña, además de que no es reincidente.

- Se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó la singularidad por la conducta cometida por el sujeto obligado. En este sentido determinó que la sanción que debe imponer, en ambas conclusiones, debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Así como, la graduación de la sanción se deriva de que al ser analizados los elementos objetivos que rodean la irregularidad llegó a la conclusión de que la misma es grave especial, ello

como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad.

En este sentido, señaló que valoró las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, la ausencia de dolo y reincidencia el conocimiento de la conducta de omitir presentar informes de campaña respectivos, y las normas infringidas, es decir, el artículo 79, párrafo 1, inciso b), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, la singularidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo anterior, el Consejo General responsable consideró que la sanción a imponer al ahora partido político recurrente, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas al omitir presentar informes de campaña respectivos, por lo que procede sancionarlo, en ambas conclusiones, con una sanción económica equivalente al 30% (treinta por ciento), sobre el tope máximo de gastos de campaña establecidos para cada elección por la autoridad con la finalidad de contener en el procedimiento electoral local ordinario 2015-2016 en el Estado de Durango.

Así, en concepto de este órgano jurisdiccional, la autoridad responsable expuso los razonamientos por los cuales impuso

las respectivas sanciones, las cuales se consideran conforme a Derecho, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Mientras que lo inoperante del concepto de agravio radica en que el partido político recurrente no controvierte las mencionadas consideraciones.

**c. Falta de exhaustividad, casas de campaña y omisión de presentar documentación soporte**

**Contestación a los agravios contenidos en las conclusiones 2, 6, 8 y 22**

**Conclusión 2.** El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los gastos por el uso o goce temporal del inmueble utilizado como casa de campaña, como se muestra en el cuadro:

<i>Entidad</i>	<i>Candidato</i>
<i>Durango (Horacio núm. 205, Col. Fátima, C.P. 34060, Durango, Dgo.)</i>	<i>José Guillermo Favela Quiñones</i>

Como consecuencia de la observación se giró el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-L/12088/16.

La autoridad responsable manifestó que aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Del análisis de la información registrada en el SIF, se constató que el sujeto obligado realizó el registro contable correspondiente, además adjunta un contrato de comodato; sin embargo, el contrato no corresponde al domicilio de la casa de campaña registrada en el sistema, asimismo omitió presentar el recibo de aportaciones, la credencial para votar del aportante, el control de folios, dos cotizaciones, como lo establece en el RF; por tal razón, la observación no quedó atendida.

**Conclusión 6.** El sujeto obligado omitió presentar los recibos internos correspondientes a las transferencias en efectivo, como se muestra en el cuadro:

Cons.	Entidad	Candidato	Descripción de la cuenta	Póliza	Fecha de operación	Importe	Recibo interno
1	Durango	José Guillermo Favela Quiñones	Ingresos por transferencias del CEN en efectivo (concentradora de campaña)	PI-1	30/05/2016	\$28,888.64	
2	Durango	José Guillermo Favela Quiñones	Ingresos por transferencias del CEN en efectivo (concentradora de campaña)	PI-2	30/05/2016	72,291.20	
3	Durango	José Guillermo Favela Quiñones	Ingresos por transferencias del CEN en efectivo (concentradora de campaña)	PI-3	30/05/2016	9,048.00	
4	Durango	José Guillermo Favela Quiñones	Ingresos por transferencias del CEN en efectivo (concentradora de campaña)	PI-4	30/05/2016	99,528.00	
<b>Total</b>						<b>\$209,755.84</b>	

## SUP-RAP-413/2016

Como consecuencia de la observación se giró el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-L/16127/16.

La autoridad responsable aduce que aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Del análisis de dicha información, se constató que el sujeto obligado omitió presentar los recibos internos de transferencia; por tal razón, la observación no quedó atendida.

**Conclusión 8.** Se observaron pólizas de gastos sin la documentación soporte, como se muestra en el cuadro:

<i>Cons.</i>	<i>Candidato</i>	<i>Descripción de la cuenta</i>	<i>Póliza</i>	<i>Fecha de operación</i>	<i>Importe</i>	<i>Factura/ Recibo</i>	<i>Contrato</i>	<i>Cedula de prorateo</i>	<i>Evidencia fotográfica</i>
1	José Guillermo Favela Quiñones	Volantes, Centralizado	PI-1	30/05/2016	\$28,888.64	X			
2	José Guillermo Favela Quiñones	Diarios, Directo	PI-2	30/05/2016	72,291.20		X	X	X
3	José Guillermo Favela Quiñones	Diarios, Directo	PI-3	30/05/2016	9,048.00		X	X	X
4	José Guillermo Favela Quiñones	Diarios, Directo	PI-4	30/05/2016	99,528.00		X		X
<b>Total</b>					<b>\$209,755.84</b>				

Como consecuencia de la observación se giró el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-L/16127/16.



La responsable determina que aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Derivado del análisis a la información referida, se constató que el sujeto obligado omitió presentar la documentación solicitada; por tal razón, la observación no quedó atendida.

De lo anterior, se tiene que la responsable dio vista a MORENA respecto de la omisión de realizar el registro contable de los gastos por el uso o goce temporal del inmueble utilizado como casa de campaña, presentar los recibos internos correspondientes a las transferencias en efectivo y de no presentar la documentación soporte de pólizas de gastos.

Por lo anterior, es evidente que la autoridad administrativa electoral respetó la garantía de audiencia del recurrente mediante los requerimientos respectivos, y el apelante no los desahogó.

**Esta Sala Superior considera infundados los agravios**

En primer término en relación a la conclusión 2, la autoridad administrativa efectivamente verificó que el sujeto obligado realizó el registro contable correspondiente, admitiendo que

el contrato de comodato sí se adjuntó, pero que no corresponde al domicilio de la casa de campaña registrada en el SIF, y además omitió presentar el recibo de aportaciones, la credencial para votar del aportante, el control de folios y dos cotizaciones.

Por su lado el partido recurrente respecto a este agravio se limita a decir que el soporte documental de las pólizas consta en el SIF y que adjunta las probanzas, sin realizar ninguna consideración respecto a lo señalado en la resolución por la autoridad responsable, esto es no menciona ni explica de manera particular cuál es la documentación idónea para impugnar de manera frontal la determinación de la autoridad, por lo que al no proporcionar un elemento mínimo de identificación, dicho agravio no puede atenderse, de ahí lo infundado del mismo.

Ahora bien, no obstante que el recurrente señaló en su demanda que le causa agravio lo establecido en la conclusión 22 del Dictamen Consolidado, la cual se refiere a lo siguiente:

**Conclusión 22.** El sujeto obligado omitió presentar la agenda de actos públicos en la cual se detallen las actividades que serían realizadas por los candidatos.

Del análisis de lo narrado en su demanda, se advierte que contra lo que realmente se inconforma es la conclusión 21, por lo que a continuación se da respuesta a la misma.

**Conclusión 21.** El sujeto obligado omitió reportar el uso o goce temporal de los inmuebles utilizados como casas de campaña, como se muestra en el cuadro:

Cons.	Cargo	Distrito / Ayuntamiento	Candidato
1	Diputado Local	Distrito I	Luz Elena Ochoa Flores
2	Diputado Local	Distrito II	Martin Maturino Herrera
3	Diputado Local	Distrito III	Sonia Estefanía Ruiz Villareal
4	Diputado Local	Distrito IV	Cenorina Xx Garduño
5	Diputado Local	Distrito V	Antonio Rafael Jiménez Reyes
6	Diputado Local	Distrito VI	José Ramiro Gutiérrez Villareal
7	Diputado Local	Distrito VIII	Janeth Galindo Nevarez
8	Diputado Local	Distrito IX	Israel De Lara González
9	Diputado Local	Distrito X	Armando Valenzuela Montes
10	Diputado Local	Distrito XI	Ayra Ixchel Navarro Vázquez
11	Diputado Local	Distrito XII	Elia Del Carmen Tovar Valero
12	Diputado Local	Distrito XIII	Gloria Torres Bautista
13	Diputado Local	Distrito XIV	José Fermín Nava Martínez
14	Presidente Municipal	Durango	Jesús Iván Ramírez Maldonado
15	Presidente Municipal	Lerdo	José Socorro Jacobo Femat

Como consecuencia de la observación se giró el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA-L/13074/16.

La responsable determinó que aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

Se concluyó que el sujeto obligado omitió informar de la erogación por la renta del inmueble, o en su caso, la aportación en especie por concepto del otorgamiento en

**SUP-RAP-413/2016**

comodato de inmueble y propaganda utilitaria utilizado para casa de campaña de los Candidatos a Diputado Local y Presidente Municipal, como a continuación se detalla:

<i>Entidad/ Distrito</i>	<i>Nombre Del Candidato</i>	<i>Cargo</i>	<i>Dirección De Casa De Campaña</i>
<i>Distrito II</i>	<i>Luz Elena Ochoa Flores</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito II</i>	<i>Martin Maturino Herrera</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito III</i>	<i>Sonia Estefanía Ruiz Villareal</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito IV</i>	<i>Cenorina Xx Garduño</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito V</i>	<i>Antonio Rafael Jiménez Reyes</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito VI</i>	<i>José Ramiro Gutiérrez Villareal</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Domicilio Conocido S/N La Frontera</i>
<i>Distrito VIII</i>	<i>Janeth Galindo Nevarez</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Guerrero 216 El Pueblo</i>
<i>Distrito IX</i>	<i>Israel De Lara González</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito X</i>	<i>Armando Valenzuela Montes</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>20 De Noviembre 358 Oriente, Zona Centro</i>
<i>Distrito XI</i>	<i>Ayra Ixchel Navarro Vázquez</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>21 De Noviembre 358 Oriente Zona Centro</i>
<i>Distrito XII</i>	<i>Elia Del Carmen Tovar Valero</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Distrito XIII</i>	<i>Gloria Torres Bautista</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Gladiolas 283 Jardín Lerdo</i>
<i>Distrito XIV</i>	<i>José Fermín Nava Martínez</i>	<i>Diputado Local</i>	<i>Leona Vicario S/N La Plazuela</i>
<i>Durango</i>	<i>Jesús Iván Ramírez Maldonado</i>	<i>Presidente Municipal</i>	<i>Horacio 205 Fátima</i>
<i>Lerdo</i>	<i>José Socorro Jacobo Femat</i>	<i>Presidente Municipal</i>	<i>Gladiolas 283 Jardín Lerdo</i>

Derivado de lo anterior, la autoridad procedió a cuantificar los ingresos y egresos no reportados por \$75,000.00 de sujeto obligado en beneficio de sus candidatos, para lo cual se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

En consecuencia, al omitir reportar gastos por concepto de casa de campaña a favor del candidato, por un importe de \$75,000.00; el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 143 ter del Reglamento de Fiscalización.

Así, se observa que MORENA se limitó a afirmar que fueron realizadas las correcciones y registros contables, adjuntando

la documentación atinente al SIF.

Es evidente que la autoridad administrativa electoral respetó la garantía de audiencia del recurrente mediante los diversos requerimientos formulados, respecto de los cuales, el apelante afirma, que sí aportó la documentación en el SIF, lo cual se corrobora con el soporte documental y captura de las imágenes en el referido SIF.

Como se adelantó, el partido recurrente refiere que sí cumplió con sus obligaciones respecto a reportar la documentación, para lo cual, en el capítulo de pruebas de su escrito recursal, anexó diversa documentación para que una vez que sea tomado en cuenta, esta autoridad llegue a la conclusión de que se subsanaron las observaciones que nos ocupan, no obstante, en ningún caso precisa el número de póliza bajo el cual quedaron registradas las operaciones que fueron observadas por la autoridad electoral.

Esto es, los agravios en cuestión resultan inatendibles por tratarse de manifestaciones genéricas, vagas e imprecisas, dado que Morena no especifica los documentos que a su juicio no fueron valorados por la autoridad responsable y tampoco la forma en que debían haber sido analizados; asimismo, no señala cuáles fueron las inconsistencias, en particular, encontradas en el SIF, así como en qué consistió la omisión de comprobación y complementación de la información atinente dentro del referido SIF.

Por otro lado, es de tomarse en cuenta que en términos de lo señalado en los artículos 59 y 60 de la Ley General de Partidos Políticos, estos son responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad. Así como del cumplimiento de las disposiciones que en materia de fiscalización emita la autoridad electoral.

A este respecto, de la propia normativa en materia de fiscalización se aprecia que el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de dichas obligaciones lo constituye el sistema informático de contabilidad, el cual, en su implementación por parte de la autoridad electoral, se ha denominado SIF.

Dicho sistema se traduce en un registro público de información y documentación, al cual tienen acceso los sujetos obligados y la autoridad electoral, y mediante el cual, se acredita el cumplimiento de las obligaciones en la materia por parte de los partidos políticos y candidatos, es decir, la información y documentación que obra en dichos archivos electrónicos es el elemento de prueba idóneo para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones.

De lo anterior queda en evidencia, se concluye que el documento idóneo para acreditar el registro de una operación lo constituye la póliza emitida por el SIF, la cual es emitida de forma automatizada por el sistema y se encuentra disponible para su impresión por parte de los sujetos obligados y, a su vez la documentación comprobatoria que

obre en el sistema anexa a cada uno de los registros amparados por una póliza.

En el caso concreto, como se señaló el partido político afirma que contrariamente a lo resuelto por la autoridad responsable, éste sí presentó la documentación comprobatoria de los movimientos que fueron observados por la autoridad.

Al respecto, si bien el partido político adjunta documentación en una carpeta (sin precisarla), lo cierto es que omite señalar el número de póliza conforme al cual quedaron registradas cada una de las operaciones que le fueron observadas, el cual es un dato sustancial para la identificación de los registros en el sistema.

A este respecto, si el partido político afirma que sí registro dichas operaciones en el sistema, conforme a lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, quien afirma un hecho se encuentra obligado a probarlo.

En este sentido, no es suficiente con que el partido político señale y ofrezca la documentación con la cual pretende acreditar que sí se llevaron a cabo diversas operaciones relacionadas con las conclusiones que nos ocupan, ya que, en el caso, la materia de la controversia se circunscribe a acreditar si el partido registró en el SIF las operaciones y

adjuntó al mismo sistema la documentación comprobatoria correspondiente.

De manera que, tomando en consideración el volumen y diversidad de información que obra en el SIF, se hace necesario que los sujetos obligados señalen cuando menos el tipo de elección de que se trata, si es de gobernador, ayuntamientos o diputados locales, con la precisión de la entidad, municipio o distrito que corresponda, o bien, el nombre del candidato; de la misma forma deberán proporcionar el número de la póliza y, alguno de los datos correspondientes el tipo de póliza, monto de la operación o fecha de registro.

Con estos datos, esta autoridad estará en posibilidad de verificar en el SIF, si como lo afirma una operación determinada fue o no registrada en el sistema y si, en su caso, se adjuntó la documentación respectiva. De no ser el caso, el análisis de los agravios expuestos por el partido político resultará inviable, ya que esto implicaría una revisión oficiosa de la totalidad de la documentación que para cada tipo de elección y candidato se encuentre en el sistema.

Es importante señalar que esta conclusión en modo alguno implica la imposición de una carga probatoria desproporcionada o de difícil cumplimiento en perjuicio de los sujetos obligados, pues como ya se acreditó estos tienen en todo momento acceso al SIF, mediante el cual pueden



obtener la información necesaria para respaldar cada una de sus operaciones, y con ello preconstituir la prueba para en caso de controversia contar con los elementos necesarios para acreditar el cumplimiento de sus afirmaciones en la instancia jurisdiccional.

En esa tesitura, se tiene que el partido político no identifica las pólizas con cada una de las operaciones que le fueron imputadas, si bien se desprenden algunos números de pólizas: PI-1, PI-2, PI-3 y PI-4, también lo es que las relaciona con la conclusión 22 (sic) cuando al parecer están ligadas a las conclusiones 6 y 8; y lo mismo pasa cuando trata de identificar las pólizas de la conclusión 8 que no corresponden a la misma, y al parecer se refiere a las conclusiones 2 y 22 antes señaladas, por lo que ante la imprecisión de la documentación con lo impugnado, deviene de una indebida identificación de las pólizas, lo que, en términos de lo que se ha señalado en párrafos anteriores, no puede atenderse a sus alegaciones, y en consecuencia procede desestimarlas.

**d. Sanción indebida por la falta de reportar gastos de dos espectaculares, al considerar el valor más alto de la matriz de precios**

En la conclusión 30, la autoridad responsable determinó que “omitió registrar contablemente el gasto por 2 espectaculares, valuado en \$3,000.00”, por lo que le impuso como sanción una multa consistente en sesenta y un (61) Unidades de Medida y Actualización vigentes en la Ciudad de

## SUP-RAP-413/2016

México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$4,455.44 (cuatro mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos 44/100 M.N.).

Al respecto, el partido político apelante aduce que la autoridad responsable le impuso una sanción infundada, toda vez que la omisión de reportar un gasto, no trajo consigo ningún beneficio ni situación de ventaja sobre otros candidatos.

En este orden de ideas, considera que es elevado que la autoridad determine el valor más alto de la matriz de precios, siendo que debe guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio.

Lo anterior porque tanto del análisis de la parte conducente del dictamen consolidado impugnado, como de la respectiva matriz de precios, se advierte información o razonamientos sobre las bases objetivas que se tomaron en cuenta para determinar el costo de producción que corresponde a espectaculares.

Es menester mencionar que este órgano jurisdiccional se pronunció, en relación con la constitucionalidad del artículo 27, párrafo tercero, del Reglamento de Fiscalización del INE,

en el sentido de establecer que, en el caso de que no se informen gastos de campaña, la finalidad de imponer la carga más gravosa para el sujeto obligado, se encuentra debidamente justificada, porque la falta, consistente en no reportar gastos, cuya erogación se descubre por la autoridad fiscalizadora, presume una actividad de obstaculización que podría hacer nugatoria la fiscalización de los recursos que aplican los sujetos obligados, con lo que se pone en riesgo la transparencia y rendición de cuentas de los gastos, así como el propio equilibrio en la contienda electoral.

En este sentido, asignar el valor más alto de la matriz de precios para la valuación de los gastos no reportados, constituye una medida: **i) *razonable***, dado que con ella se pretende inhibir o disuadir la evasión del régimen de fiscalización de la autoridad; **ii) *necesaria***, ya que persigue la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos que realizan los partidos políticos con el financiamiento público; y **iii) *proporcional***, en la medida en que sólo se aplica cuando el sujeto obligado no reporta gastos que han sido erogados.

Además, en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados, consideró que “el valor más alto”, a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, se debe entender como el “valor razonable”, ya que es el resultado de un procedimiento basado en

parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, disposición geográfica, tiempo, entre otros, que se aplica cuando los sujetos obligados incumplen con su obligación de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas con sus recursos, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

Ahora bien, en el artículo 25, párrafo 7, del Reglamento de Fiscalización del INE se disponen los criterios de valuación aplicables a la revisión de los gastos reportados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes en los informes correspondientes, y cuya finalidad consiste en determinar **si los gastos informados por los sujetos obligados** guarda congruencia con el monto que, participantes en el mercado, estarían dispuestos a intercambiar para la compra o venta de un bien o un servicio en un mercado de libre competencia.

Se afirma lo anterior, en virtud de que la revisión integral del citado artículo 25 del Reglamento de Fiscalización alude al valor (nominal e intrínseco) que debe reportarse por los sujetos obligados a informar sobre los gastos de campaña, la manera en que se determina el señalado valor, y los criterios que deben seguirse para la comprobación conducente que debe realizar la autoridad fiscalizadora.

Así, la señalada disposición tiene por objeto, establecer directrices necesarias para que la autoridad se encuentre en condiciones de analizar la congruencia, entre el valor del mercado y el informado, para así estar en condiciones de resolver sobre el cumplimiento o no de la obligación de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, de informar y justificar integralmente ante la autoridad administrativa electoral, los gastos efectuados con motivo de las campañas electorales, pues con esos criterios se garantiza, en mayor medida, el cumplimiento de esa obligación, al evitar situaciones ilícitas como sería el caso de que se informaran erogaciones ficticias o simuladas, con lo que, además, se afectaría la equidad en la contienda.

Esta Sala Superior considera que la autoridad responsable, ajustándose a lo previsto en el artículo 27, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización del INE, fijó el valor del egreso no reportado, sobre la base del valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado, ello en modo alguno infringe los principios de proporcionalidad y de exhaustividad.

Ello, en razón de que, por una parte, la aplicación de dicho precepto no resulta arbitraria, al tener como causa motivadora la omisión de MORENA de proporcionar la documentación comprobatoria de esos gastos de campaña.

## SUP-RAP-413/2016

Por otro lado, porque los alcances y efectos de la referida disposición reglamentaria resultan jurídicamente válidos, en atención a lo resuelto por esta Sala Superior, en la ejecutoria SUP-RAP-207/2014 y acumulados.

Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-485/2015.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que, como ya se expuso, en la ejecutoria SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados, esta Sala Superior consideró que el “valor más alto” debe considerarse como un “valor razonable”.

Finalmente se debe precisar que la autoridad responsable sí llevo a cabo el análisis de las circunstancias particulares con las que concluyó imponer la sanción respectiva, las cuales no son controvertidas por el recurrente, por lo que debe quedar firme.

### **e. Omisión de presentar la agenda de candidatos**

La autoridad responsable determinó lo siguiente:

En la conclusión 3, *“omitió presentar la agenda de actos públicos en la cual se detallan las actividades realizadas por el candidato.”*, por lo que impuso una multa equivalente a veinte (20) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, cantidad que asciende a un

total de \$1,460.80 (Mil cuatrocientos sesenta pesos 80/100 M.N.).

Por cuanto hace a la conclusión 12, *“omitió presentar la agenda de actos públicos de la candidata María Teresa Limones Ceniceros.”*, por lo cual impuso una multa equivalente a veinte (20) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, cantidad que asciende a un total de \$1,460.80 (Mil cuatrocientos sesenta pesos 80/100 M.N.).

Respecto de la conclusión 18, *“omitió presentar la agenda de actos públicos en la cual se detallen las actividades que serían realizadas por 18 candidatos.”* por lo que impuso una multa equivalente a Trescientas sesenta (360) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, cantidad que asciende a un total de \$26,294.40 (Veintiséis mil doscientos noventa y cuatro pesos 40/100 M.N.).

En la conclusión 23, *“omitió presentar la agenda de actos públicos en la cual se detallen las actividades realizadas por 35 candidatos.”*, por lo que le impuso una multa equivalente a Setecientas (700) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, cantidad que asciende a un total de \$51,128.00.

Al respecto, el partido político recurrente considera que la omisión de presentar agenda de actividades no constituye

una afectación a la rendición de cuentas, debido a que todos los egresos por actos públicos se registraron en el SIF, por lo que se tiene certeza del origen y destino de los recursos.

Además, afirma que no todos los candidatos tenían el deber de registrar su agenda, debido a que no todos tuvieron actos públicos, sino que sólo repartieron propaganda o visitaron domicilios.

También considera que la responsable es omisa en administrar otros medios de prueba, es decir, señalar que candidatos tuvieron eventos y no presentaron su agenda y los que no tuvieron eventos y por lo tanto no tenían el deber de presentar su agenda.

En este tenor, señala el apelante que la resolución es incongruente porque se califica la falta como formal y no se analiza junto con las demás faltas formales. También que es indebido que se califica la conducta como grave ordinaria cuando se trata de una falta formal leve, ya que no se omitió reportar un gasto y que no se toma en cuenta que no es reincidente.

Finalmente, expone que se utiliza un criterio indebido para la cuantificación de la sanción fija de veinte Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, la cual no guarda proporción con el financiamiento otorgado a los candidatos para las prerrogativas de campaña ni existe un beneficio económico.



Los conceptos de agravio antes apuntados son **infundados**, porque tal y como lo razonó la autoridad responsable, el bien jurídico tutelado por las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y que se consideraron infringidas, son los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con los que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines, y en el caso, la omisión de presentar la agenda de los candidatos constituye una acción que vulnera directa y materialmente tales principios y, por tanto, esas conductas se deben considerar como faltas de carácter sustancial.

En efecto, el deber de reportar la agenda de actos políticos de los candidatos está previsto en el artículo 143 *Bis* del Reglamento de Fiscalización, al tenor siguiente:

**Artículo 143 Bis.**

**Control de agenda de eventos políticos**

1. Los sujetos obligados deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, **los actos** de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y **campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.**

2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.

De la lectura del citado artículo, se advierte que el deber del sujeto obligado de registrar en el Sistema de Contabilidad en

Línea la agenda de los eventos políticos que las candidaturas llevarán a cabo en el período de campaña.

Lo anterior, con la finalidad de que la autoridad electoral fiscalizadora tenga conocimiento de forma oportuna la celebración de tales actos públicos y, en su caso, pueda asistir a dar fe de la realización de los mismos, verificar que se lleven a cabo dentro de los cauces legales y, fundamentalmente, que los ingresos y gastos erogados en dichos eventos hayan sido reportados. Esto, a fin de preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control.

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

En el caso, la omisión de presentar la agenda de actividades de los candidatos, **sí se traduce en una falta sustantiva**, ya que representa un daño directo al bien jurídico relacionado con los principios rectores en materia de fiscalización consistentes en la transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Ello, porque se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes de campaña, e inclusive,

se obstaculiza la fiscalización si los candidatos llevan a cabo actos de campaña que no son reportados, pues imposibilita a la autoridad fiscalizadora que pueda acudir y verificar de forma directa como se ejercen los recursos, para llevar a cabo una fiscalización más eficaz.

En efecto, una de los principales deberes que tienen los partidos políticos y candidatos, que se persigue con la fiscalización, es la rendición de cuentas de manera transparente, y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, el incumplimiento a esa obligación se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

En esa vertiente, no se pueden catalogar a las conductas desplegadas como meras faltas de índole formal, porque con ellas se impide que la fiscalización se realice, generando un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sobre todo, porque se impide a la autoridad que pueda verificar de forma directa y oportuna el manejo y destino de los recursos.

Lo anterior es congruente con la *ratio essendi* a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **9/2016**, aprobada en sesión pública del 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”**.

## **SUP-RAP-413/2016**

En efecto, cualquier dilación en la presentación de documentación, relacionada con los ingresos y gastos derivados de sus campañas, y sobre todo la ausencia de documentación vulnera el modelo de fiscalización, porque ello, en los hechos, se traduce en un obstáculo en la rendición de cuentas, lo que trae como consecuencia impedir que se garantice, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

En tal estado de cosas, si dentro del plazo que tenía para presentar la agenda de sus candidatos, el partido político no exhibió la documentación correspondiente, ello se traduce en una evidente falta de fondo al vulnerar directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en la ejecutoria dictada en los diversos recursos de apelación **SUP-RAP-209/2016** y **SUP-RAP-212/2016**.

Cabe precisar que la norma prevista en el artículo 143 *Bis* del Reglamento de Fiscalización, establece claramente que se debe informar la agenda de actividades llevadas a cabo por los candidatos respecto de todos los actos que lleven a cabo, con independencia de que se trate de actos públicos o no, pues la norma no distingue tal circunstancia, de ahí que no le asista la razón al apelante en el sentido de que algunos candidatos no tenían ese deber, con independencia de que el recurrente no precisa cuáles de sus candidatos no llevaron a

cabo actos públicos.

Ahora bien, respecto al argumento relativo a que indebidamente la responsable no adminiculó otros medios de prueba para determinar cuáles actos llevaron a cabo los candidatos del partido político recurrente, también se considera **infundado**, pues como ya quedó señalado, la finalidad de presentar la agenda de actividades de los candidatos es para que la autoridad tenga conocimiento de forma previa sobre los actos de los candidatos para poder llevar a cabo la fiscalización en tiempo real, para **verificar de forma directa la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados**, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia para, en su caso, imponer sanciones.

### **e.1. Incongruencia en las sanciones**

Esta Sala Superior considera que tampoco asiste razón cuando el recurrente aduce incongruencia porque la falta se califica como grave ordinaria y como leve y que no se tomó en consideración que no es reincidente, porque la responsable claramente concluyó lo siguiente:

#### **Conclusión 3**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como LEVE en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar la agenda de los eventos políticos de los candidatos celebrados durante el período

de campaña, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

- Que 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.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.
- El sujeto obligado no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

[...]

#### **Conclusión 12**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como LEVE en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar la agenda de los eventos políticos de los candidatos celebrados durante el período de campaña, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.
- Que 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.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.
- El sujeto obligado no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

[...]

#### **Conclusión 18**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como LEVE en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios

sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar 18 agendas de los eventos políticos de los candidatos celebrados durante el período de campaña, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

- Que 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.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.
- El sujeto obligado no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

[...]

### **Conclusión 23**

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como LEVE en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar 35 agendas de los eventos políticos de los candidatos celebrados durante el período de campaña, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.
- Que 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.
  - Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.
- El sujeto obligado no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

Se desestima el planteamiento relativo a una supuesta violación al principio de congruencia, el que el recurrente aduce que tal violación se deriva del hecho de que en la resolución reclamada, se califica la falta como sustancial o de fondo y, posteriormente, como falta leve, lo cual genera en su perjuicio incertidumbre jurídica.

Al respecto, carece de razón el recurrente porque de la lectura de la resolución reclamada no se advierte la incongruencia alegada, en la medida que la calificación de la falta o infracción no depende de su naturaleza de sustancial o formal, sino del análisis de todos los elementos que se deben tomar para individualizar la sanción.

En efecto, como se observa de la propia resolución reclamada, el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es la transparencia en la redición de cuentas, a través del registro oportuno de los eventos públicos que realizan los sujetos obligados en las respectivas agendas, así como el debido manejo de los recursos que destinan para el desarrollo de tales actividades, de manera que la omisión de efectuar tal registro se traduce en una falta de fondo.

De esta manera, el hecho de que una falta se califique de fondo o sustancial no implica, por sí misma, una específica calificación de la infracción (grave ordinaria), como lo señala el recurrente, sino que ésta depende del resto de los elementos que se deben valorar.



En el caso, la responsable determinó que dicha falta debía calificarse como leve, en atención a que era de fondo o sustantiva en la que se vulneraran directamente los principios de transparencia y de certeza en la rendición de cuentas, toda vez que el sujeto obligado no registró en el Sistema de Contabilidad en Línea, la agenda de los eventos políticos de los candidatos celebrados en el periodo de campaña, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los sujetos obligados.

Sin que el partido recurrente esgrima argumentos que controviertan los fundamentos y motivos que sustentan la calificación de infracción, pues se limita a señalar una supuesta incongruencia en las determinaciones relativas a la naturaleza de la falta y su calificación.

**f. Fallas en el Sistema de Fiscalización en Línea**

En su escrito de ampliación de demanda, MORENA manifestó que existió falta de certeza en cuanto a la operatividad del SIF, pues éste tuvo diversas fallas que impidieron que la información requerida se incorporara en tiempo y forma.

Al respecto, afirma que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, en pleno procedimiento electoral, tuvo que generar periodos adicionales de operación para que los partidos

políticos llevaran a cabo sus registros contables, pues el programa carece de la capacidad suficiente para la carga contable para que todos los partidos políticos pudieran llevar a cabo sus operaciones al mismo tiempo.

Asimismo, considera que aprobar lineamientos iniciado el procedimiento electoral, tuvo como consecuencia que el SIF se modificara, sin que existiera la capacitación por parte de la responsable respecto de tales cambios.

En este tenor, el recurrente aduce que la fiscalización careció de reglas claras por lo que se deben revocar las sanciones impuestas respecto de los avisos de contratación.

También considera que el Sistema carece de mecanismos de seguridad, en tanto que, si bien ese partido político reportó el registro de cuentas bancarias, informes de capacidad económica y pólizas contables sobre el registro de gastos de casas de campaña, lo cierto es que se le sanciona porque esos registros no se encontraron en la base de datos del programa.

Aunado a lo anterior, afirma que se debió haber llevado a cabo un programa de capacitación integral hacia los partidos políticos, candidatos y responsables financieros e inclusive al personal del INE en sus Juntas Locales y de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas en donde hubo elecciones, lo cual no sucedió y motivó que no hubiera reglas

claras, debido a que no se resolvieron de forma previa los problemas técnicos que se presentaron.

Como complemento de lo anterior, considera que al dictamen consolidado se le debió agregar un reporte pormenorizado de los registros hechos, así como de las fallas que impidieron la carga de información y los tiempos de prórroga otorgados.

Asimismo, MORENA afirma que una de las razones que motivaron el registro extemporáneo al inicio de las campañas tuvo su origen en que los Institutos Electorales locales determinaron de forma extemporánea el registro de candidatos, lo cual fue hecho del conocimiento de la responsable mediante los escritos identificados con las claves REPMORENAINE-186/2016, REPMORENAINE-238/2016, REPMORENAINE-189/2016 y REPMORENAINE-236/2016, por lo que algunos registros no se hicieron en tiempo real, como es la entrega de informes de campaña del primer periodo.

Al efecto, aduce que un caso claro de esta irregularidad ocurrió en Durango, mientras que en Sinaloa, estaban incorporados al Sistema los candidatos a diputados de representación proporcional, quienes no están obligados a presentar informe de campaña.

En este sentido, las fallas del Sistema fueron informadas al Instituto responsable, lo que fue hecho del conocimiento

## SUP-RAP-413/2016

mediante los escritos identificados con las claves REPMORENAINE-231/2016, REPMORENAINE-210/2016 y REPMORENAINE-200/2016.

Esta Sala Superior, considera que los conceptos de agravio son **infundados**.

En primer lugar, se debe dejar claro que el partido político recurrente, respecto del procedimiento electoral que se desarrolló en el Estado de Durango, aduce que existieron inconsistencias en el referido SIF, lo que provocó que se sancionara a MORENA en las conclusiones 11 y 17.

No obstante lo anterior, tal como se analizó en el apartado correspondiente, esta Sala Superior consideró que el mencionado instituto político tuvo conocimiento del procedimiento para poder dar de alta a sus candidatos en el SIF, además de que el Director de la Unidad de Fiscalización el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis hizo de su conocimiento que, por cuanto hace a sus candidatos en el Estado de Durango, fueron aprobados sus registros, por lo que se encontraba en aptitud jurídica de presentar los informes de campaña atinentes, sin que se advierta que esos informes se hubieren presentando.

Además se debe destacar que el oficio identificado con la clave INE/UTF/DG/DPN/8663/2016, de catorce de abril de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de

Fiscalización, le informó al mencionado partido político, entre otras cuestiones, que el SIF *“ha estado operando de manera correcta e ininterrumpidamente para todos los sujetos obligados”*.

Asimismo, le hizo de su conocimiento que *“Las dificultades que su partido ha identificado respecto la captura de operaciones de ingreso o egreso, no son en ningún sentido atribuibles al Sistema Integral de Fiscalización...”*

Sin que en el caso acredite alguna otra irregularidad por cuanto hace al procedimiento que se desarrolla en el Estado de Durango, pues si bien aduce fallas y errores, lo cierto es que de las pruebas que ofreció y aportó no se advierte alguna otra que esté relacionada con la rendición de cuentas respecto de los candidatos que postuló en la aludida entidad federativa.

Por otra parte, tampoco especifica en cuáles casos la autoridad administrativa electoral nacional tuvo que otorgar periodos adicionales de operación para llevar a cabo registros. No obstante, tal circunstancia, de haber acontecido, lejos de actualizar un agravio al recurrente, le generó un beneficio al otorgar un mayor plazo para que cumpliera con su deber de rendición de ingresos y gastos.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera que, si bien el manual correspondiente se aprobó el trece de enero

de dos mil dieciséis, es decir, ya iniciado el procedimiento electoral en el Estado de Durango, lo cierto es que el recurrente no señala en qué forma tal circunstancia tuvo como consecuencia que se modificara el SIF ni como éste fue ajustado, lo cual ameritaba una nueva capacitación a los usuarios.

En este orden de ideas es que el partido político recurrente no acredita, respecto del procedimiento electoral en Chihuahua, que el SIF hubiera presentado alguna otra falla, sino que solo hace manifestaciones genéricas y si bien hace mención a diversos escritos mediante los cuales informó a la autoridad de diversas circunstancias que le impedían hacer los registros correspondientes, lo cierto es que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización dio respuesta a tales planteamientos mediante los oficios INE/UTF/DG/DPN/8663/2016 e INE/UTF/DG/DPN/16686/2016, ambos suscritos el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE y en los cuales se advierte sello de recibido de la representación de MORENA ante el Consejo General del aludido Instituto, cuyo contenido no fue controvertido.

Cabe advertir que en autos obra copia simple de los aludidos oficios, aportadas como pruebas por el ahora recurrente cuya autenticidad no ha sido impugnada y contenido tampoco ha sido desvirtuado en el recurso de apelación al rubro identificado, por lo que en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso b), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, generan convicción en esta Sala Superior de su contenido.

En este contexto cabe señalar que un documento exhibido en copia fotostática simple tiene efecto probatorio pleno en contra de su oferente, al generar convicción respecto de su contenido. Ello, porque su aportación al juicio lleva implícito el reconocimiento del oferente de que tal copia o impresión coincide plenamente con su original, puesto que las partes aportan pruebas con la finalidad de que el juzgador, al momento de resolver, verifique las afirmaciones producidas en los escritos correspondientes.

El criterio precedente ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, dando origen a la tesis de jurisprudencia 11/2003 intitulada **“COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE”**<sup>5</sup>.

En este tenor, es que no asiste razón a MORENA, cuando aduce que el SIF presentó fallas que le impidieron cumplir con su deber de informar respecto de sus ingresos y gastos.

**g. Multas excesivas que exceden su capacidad económica**

MORENA aduce que no se valoraron las atenuantes como la no reincidencia, falta de dolo y capacidad económica, así como la falta de certeza en la aplicación de la reducción del

---

<sup>5</sup> Consultable a fojas 247 a 248 de la *“Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”*, tomo *“Jurisprudencia”*, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

financiamiento mensual.

Además, afirma que se debió tomar en cuenta la capacidad económica del actor, toda vez que para el ejercicio dos mil dieciséis, se le asignó como financiamiento público la cantidad de \$1,105,832.32 (un millón ciento cinco mil ochocientos treinta y dos pesos 32/100), siendo que el total de multas es de \$1,067,552.64 (un millón sesenta y siete mil quinientos cincuenta y dos pesos 64/100), lo cual, a su juicio, equivale al 100% (cien por ciento) del monto total de financiamiento público. Señala también que tampoco se tomó en cuenta que ya se han ejercido seis ministraciones, por lo cual no cuenta con la totalidad del financiamiento público otorgado para actividades permanentes, por lo que su capacidad económica difiere de la tomada en cuenta para la imposición de la sanción.

Considera que se debió tomar en cuenta que MORENA acreditó la voluntad de cumplir todas las observaciones y requerimientos formulados por la responsable. Y que no se consideraron las atenuantes, como la falta de reincidencia, que no hubo beneficio o lucro, el grado de intencionalidad, la falta de dolo ni que con tales sanciones se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades de ese partido político, para cumplir con sus fines constitucionales.

Concluye señalando que las multas son excesivas en contravención del artículo 22 de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón**.

En primer término, porque parte de la premisa incorrecta de que las multas son excesivas y desproporcionadas, ya que en suma rebasan su capacidad económica.

Esto es, no se puede hablar que una multa sea excesiva atendiendo a que sumada con otra pareciera desproporcional, dañando el funcionamiento del partido, por lo que no es factible acceder a la pretensión del partido apelante.

En todo caso, tuvo que haber impugnado, en la medida de lo posible, la individualización de las sanciones de manera particular, pues el argumento para revocarlas en el sentido de que daña el funcionamiento del partido no depende de la autoridad administrativa hoy responsable, sino de la conducta del propio partido se condujo y originó las consecuencias legales que hoy impugna.

En este sentido no se vulnera el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que cada multa fue impuesta de forma individual, para lo cual se tomaron en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, además de que se tomó en cuenta la capacidad económica del partido político sancionado.

En efecto, como se advierte de la resolución impugnada, la autoridad responsable analizó cada una de las conductas que en términos del dictamen correspondiente determinó que eran contrarias a Derecho, por infringir diversas normas en materia de fiscalización.

Asimismo, en cada conclusión, calificó la falta cometida e individualizó cada sanción, tomando en cuenta, para tal efecto, la capacidad económica de MORENA y el monto del financiamiento público para actividades ordinarias en el año que transcurre, además de que ese partido político está legal y fácticamente posibilitados para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales e inclusive, tomó en consideración que no tiene multas pendientes por pagar por sanciones previas.

Además, se debe precisar que la sanción debe ser proporcional a la falta cometida, cuya finalidad es, entre otras, generar un efecto inhibitorio y si bien las sanciones que impuso la responsable se acercan al monto del financiamiento público que tiene asignado MORENA para el año que transcurre, lo cierto es que ese instituto político puede obtener financiamiento privado, además de que podrá terminar de pagar las multas en ejercicios posteriores.

En este orden de ideas, se debe destacar que cada sanción fue impuesta de forma independiente, considerando las circunstancias particulares de tiempo, modo y lugar en cada

caso y verificando las circunstancias objetivas y subjetivas, así como las atenuantes que pudieran ocurrir, además de la no reincidencia. Consecuentemente, el monto total de las multas no puede ser parámetro para considerar que se sanciona de forma desproporcionada al partido político recurrente, sino a que las indebidas conductas llevadas a cabo por MORENA vulneraron lo dispuesto en las normas de fiscalización, que analizadas en lo individual, en cada caso, constituyeron motivo de sanción, de ahí que no haya vulneración al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo aduce el recurrente.

Por lo expuesto y fundado se

### **RESUELVE**

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

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** a MORENA; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 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.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su

oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, y con el voto razonado del Magistrado Manuel González Oropeza, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

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

No obstante que coincido con las consideraciones y sentido de las sentencias correspondientes a los citados recursos de apelación, dado que si bien es cierto que estuvo correcto el parámetro de porcentaje que aplicó la autoridad responsable del 5%, 15% y 30%, sobre el monto involucrado, a fin de establecer las sanciones respectivas, por la irregularidad consistente en el registro extemporáneo de operaciones

contables, también lo es que sería deseable que la normativa electoral en materia de fiscalización fuera objeto de modificación, por parte del legislador o de la propia autoridad administrativa, de acuerdo a los lineamientos que a continuación se explican.

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

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

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

que no sea desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, a fin de que la misma resulte proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

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

**1.-** Al momento de la aplicación de dichos porcentajes se tome en cuenta el número de registros de ingresos y egresos que fueron efectuados de manera extemporánea, esto es, no es

lo mismo que se entregue de manera extemporánea un registro a que se entreguen cien registros, pues los porcentajes podrían variar conforme a esta situación.

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

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

**4.-** Considerar si el registro de las operaciones se llevó a cabo *motu proprio* (de manera espontánea) por el sujeto obligado, es decir, antes de la conclusión del periodo respectivo y sin que medie o sea producto de la notificación de un requerimiento por parte de la autoridad fiscalizadora.

**5.-** Considerar el monto involucrado en los registros extemporáneos y no el presunto beneficio obtenido, a fin de determinar si los registros están vinculados o corresponden a



un mismo acto jurídico o derivan de una secuencia de operaciones ligadas entre sí, atendiendo al tipo de elección, ya sea de Gobernador, Diputados locales o Ayuntamientos.

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

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

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

**SUP-RAP-413/2016**

**MAGISTRADO ELECTORAL**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**