

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-35/2017.

**PROMOVENTE:** MORENA.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA.

**SECRETARIO:** ESTEBAN MANUEL  
CHAPITAL ROMO.

Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecisiete.

**VISTOS**, para resolver los autos relativos al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-35/2017, promovido por el partido político MORENA, por conducto de Horacio Duarte Olivares, representante propietario de dicho instituto político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de la resolución número INE/CG854/2016, de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, emitida por dicho Consejo General, en el procedimiento sancionador ordinario número UT/SCG/Q/TEV/CG/33/2016, incoado con motivo de la vista que se ordenó dar a la autoridad responsable mediante resolutive segundo en relación con el considerando séptimo de la resolución número PES-17/2016, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho procediera respecto de la conducta atribuible a Norma Alicia Riego Azuara,

en su carácter de Consejera Electoral, derivada de su asistencia en un día hábil a un evento proselitista en el que estuvo presente el entonces precandidato; y,

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

**PRIMERO. Antecedentes.**

De lo expuesto por la parte recurrente y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**I. Resolución dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz.**

El dos de mayo de dos mil dieciséis, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral el oficio **357/2016**, firmado por el Actuario adscrito al Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, mediante el cual le hizo del conocimiento, la resolución de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, emitida por dicho órgano jurisdiccional en el procedimiento especial sancionador PES-17/2016.

En el resolutivo “SEGUNDO”, en relación con el considerando “SÉPTIMO” de la mencionada resolución, se ordenó dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en Derecho correspondiera respecto de la conducta atribuible a Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera Electoral, derivado de su asistencia en día hábil a un evento proselitista en el que estuvo presente el entonces precandidato a la

gubernatura de dicha entidad federativa, Miguel Ángel Yunes Linares.

Cabe precisar, que la mencionada resolución fue recurrida a través de un juicio de revisión constitucional electoral y un juicio electoral, radicados con los números SUP-JRC-187/2016 y SUP-JE-63/2016, del índice de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promovidos por el Partido Revolucionario Institucional y Norma Alicia Riego Azuara, respectivamente, los que fueron resueltos por esta Autoridad, el siete de junio de dos mil dieciséis, en el sentido de, previa acumulación, confirmar la resolución impugnada.

**II. Apertura de cuaderno de antecedentes.** El nueve de mayo de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, radicó la vista señalada en el segundo párrafo del punto que antecede, como cuaderno de antecedentes número UT/SCG/CA/TEV/CG/55/2016; ello, a fin llevar a cabo las diligencias necesarias a fin de esclarecer los hechos denunciados

**III. Cierre de cuaderno de antecedentes y apertura de procedimiento ordinario sancionador.** El veintidós de junio de dos mil dieciséis, se ordenó el cierre del cuaderno de antecedentes, y con los autos originales se registró la vista mencionada como Procedimiento Sancionador Ordinario, el que se registró con el número UT/SCG/Q/TEV/CG/33/2016; y se admitió a trámite el cinco de junio del propio año;

## **SUP-RAP-35/2017.**

emplazándosele a Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera Electoral, a efecto que expresara lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

**IV. Solicitud de información.** Mediante acuerdo de ocho de noviembre de dos mil dieciséis, el órgano substanciador solicitó información al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que proporcionara información relacionada con la capacidad económica de Norma Alicia Riego Azuara.

**V. Resolución impugnada.** Seguido el procedimiento sancionador ordinario número UT/SCG/Q/TEV/CG/33/2016 por sus trámites legales, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió la resolución que ahora se combate, número INE/CG854/2016, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario instaurado en contra de **Norma Alicia Riego Azuara**, en su carácter de Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz, en términos de lo expuesto en el Considerando **SEGUNDO**.

**SEGUNDO.** Se impone a **Norma Alicia Riego Azuara**, en su carácter de Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz, una sanción económica consistente en \$1,233.54 (mil doscientos treinta y tres pesos 54/100 M.N.), en términos de lo establecido en el Considerando **TERCERO**, importe que deberá ser pagado conforme a lo determinado en el Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, a partir del momento en que la presente Resolución sea definitiva y firme.

**TERCERO.** La presente Resolución es impugnada a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos de lo establecido en el Considerando QUINTO.

**SEGUNDO. Recurso de apelación.** El veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, el partido político MORENA por conducto de Horacio Duarte Olivares, quien se ostenta como su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso presente recurso de apelación en que se actúa, haciendo valer los motivos de disenso que estimó pertinentes.

**TERCERO. Trámite y remisión de expediente.**

**I. Recepción de expediente.** Mediante oficio número INE/SCG/084/2017, de doce de enero del año en curso, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el trece siguiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación de que se trata; la demanda con sus respectivos anexos; el informe circunstanciado de ley; y, la demás documentación que estimó atinente para la resolución del asunto.

**II. Turno a Ponencia.** Por proveído de trece de enero de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior

## **SUP-RAP-35/2017.**

acordó integrar el expediente **SUP-RAP-35/2017**, formado con motivo del recurso de apelación antes precisado y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

EL acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-242/17 de esa misma fecha, signado por la Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**III. Acuerdo de radicación.** El dieciocho de enero del año en curso, el Magistrado instructor emitió el acuerdo mediante el cual tuvo por radicado en la Ponencia a su cargo el expediente citado al rubro.

**IV. Admisión y cierre de instrucción.** Por diverso proveído de veinticinco del mismo mes y año, el Magistrado instructor admitió a trámite el expediente en que se actúa, y en virtud de que se encontraba concluida la sustanciación respectiva, al no encontrarse prueba alguna pendiente de desahogar ni diligencia que practicar, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

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

**PRIMERO. *Jurisdicción y Competencia.***

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 12; 13; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, 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, para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que es un órgano central de dicho Instituto, en un procedimiento ordinario sancionador incoado con motivo de la vista que se ordenó dar a la autoridad responsable mediante resolutivo segundo en relación con el considerando séptimo de la resolución número PES-17/2016, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz.

**SEGUNDO. *Requisitos de Procedibilidad.***

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

## **SUP-RAP-35/2017.**

**a) Forma.** El recurso de apelación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hace constar el nombre del partido político recurrente; se identifica el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se menciona el acto impugnado y la autoridad responsable; así como los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; además, se ofrecen pruebas y se hacen constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

**b) Oportunidad.** El artículo 8, párrafo 1, en relación con el diverso 7, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen que los medios de impugnación previstos en dicho ordenamiento deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable; y que durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles.

En el caso, el recurso de apelación se interpuso dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución combatida se emitió el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis y el escrito del recurso de apelación se presentó el veintitrés siguiente, según se desprende del sello de recepción que obra en el anverso de la

primera foja del escrito inicial de demanda, por lo que es inconcuso que su promoción fue oportuna.

**c) Legitimación y personería.** Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque el presente recurso es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político, por lo tanto, con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, pues la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, le reconoce a Horacio Duarte Olivares su calidad de representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**d) Definitividad.** También se satisface este requisito, pues conforme a la legislación aplicable, en contra de actos como el aquí reclamado no procede algún otro medio de defensa por el que pudieran ser confirmados, modificados o revocados.

**e) Interés Jurídico.** Se colma el requisito de procedibilidad previsto en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el partido político MORENA impugna la resolución número INE/CG854/2016, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento

## **SUP-RAP-35/2017.**

sancionador ordinario número UT/SCG/Q/TEV/CG/33/2016, incoado con motivo de la vista que se ordenó dar a la autoridad responsable mediante resolutive segundo en relación con el considerando séptimo del diverso fallo número PES-17/2016, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho procediera respecto de la conducta atribuible a Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera Electoral, derivada de su asistencia en un día hábil a un evento proselitista en el que estuvo presente el entonces precandidato, el cual, si bien no repercute en la esfera jurídica del partido impugnante, también lo es que éste tiene el carácter de entidad de interés público que interviene en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

En efecto, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés.

En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es

evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también la prevalencia del interés público.

Al respecto, es de considerar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público, razón por la cual están facultados para acudir en ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos o colectivos, así como para controvertir las resoluciones que por su naturaleza afecten el interés público, con independencia de que hayan participado o no en el procedimiento sancionador correspondiente.

En este caso, en concepto del mencionado partido político apelante, la resolución controvertida infringe los principios de independencia e imparcialidad que rigen la función electoral, en razón de que es incongruente y no se encuentra fundada y motivada la sanción impuesta; de tal manera que el recurrente tiene interés jurídico para formular su impugnación a efecto de defender el interés público que les asiste.

En el particular es aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **3/2007**<sup>1</sup>, que es del tenor literal siguiente:

---

<sup>1</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 32 y 33.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, a pesar de que hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, en virtud de que éstos tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. En efecto, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés. En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también, la prevalencia del interés público.

**TERCERO. Agravios**

De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la pretensión del partido político recurrente consiste en que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada, en la cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso una multa de \$1,233.54 (mil doscientos treinta y tres pesos 54/100 M. N.) a Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera del 12 Consejo Distrital Electoral de ese Instituto en el Estado de Veracruz, derivado de su asistencia a un evento de carácter proselitista en día hábil, durante el proceso electoral local 2015-2016 en dicha entidad federativa.

Su causa de pedir la sustenta en lo siguiente:

- a) Que la responsable dejó de aplicar el artículo 483, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque calificó la infracción cometida por Norma Alicia Riego Azuara como grave ordinaria y le impuso una sanción económica, cuando dicha falta vulnera los principios constitucionales rectores de la materia electoral y del servicio público, así como las reglas de la ética, por lo que, correspondía calificarla como grave especial y destituir la del cargo, en términos del citado artículo y los diversos 8, fracción XIX-D y 13, párrafos cuarto y quinto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no en el artículo 15 de ese ordenamiento, como se determinó en la resolución combatida.
- b) Que la sanción impuesta equivale a tres veces el monto que le hubiera correspondido por un día de honorarios (sic), de modo que no es acorde a la infracción que cometió, pues vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 479, incisos a), d) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que debe considerarse grave.
- c) Que de la resolución controvertida se advierte que existió dolo o intención por parte de la Consejera mencionada de

**SUP-RAP-35/2017.**

infringir la normativa electoral, por lo que se debió determinar la destitución del puesto y no sólo una sanción económica.

- d) Que la responsable de manera incongruente, infundada e inmotivada, calificó como grave ordinaria la infracción cometida por la entonces denunciada y, - por otra parte, en una falta de exhaustividad, consideró que el periodo para el cual fue designada como Consejera concluyó con el proceso electoral local 2015-2016 y que no existían elementos para sostener que se haya reelecto, lo que a juicio del recurrente es falso, ya que tal funcionaria fue ratificada y designada en ese cargo para el proceso electoral local 2016-2017, mediante acuerdo A01/INE/VER/CL/10-11-16.
- e) Que la asistencia de la Consejera, en su carácter de Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería, al evento proselitista del entonces precandidato a Gobernador del Estado de Veracruz, no brinda certeza sobre su actuar, dado que puede llegar a fijar entrevista con el Gobernador para establecer temas de relevancia para su asociación, condicionándola al apoyo a favor de cierto partido político o a la emisión del voto en determinados acuerdos del Consejo Distrital; por ello, tiene comprometida su obligación de garantizar la independencia, certeza e imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral local 2016-2017.

f) Que Norma Alicia Riego Azuara ya no cumple con el requisito para ser Consejera Distrital previsto en el artículo 66, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque al asistir a un evento proselitista e incumplir con los principios rectores de legalidad, imparcialidad e independencia en la función de su cargo, ya no goza de buena reputación, por lo que solicita la aplicación del artículo 483, inciso e), del citado ordenamiento, al actualizarse la causal grave de destitución del cargo.

**CUARTO. *Cuestión previa.***

Previo al análisis de los conceptos de agravio aducidos por el partido político recurrente, cabe precisar que, tratándose de recursos de apelación, como en la especie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe suplir en favor de los promoventes, la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre que, los mismos puedan deducirse de los hechos expuestos.

Esto, siempre y cuando expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se consideren fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya, en su concepto, que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable o, por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al

## SUP-RAP-35/2017.

caso concreto o, en todo caso, realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia **3/2000<sup>2</sup>**, de esta Sala Superior, cuyo rubro es **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**

Consecuentemente, dicha figura jurídica, suplencia de la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, se aplicará en el presente fallo, siempre y cuando, se reitera, esta Autoridad jurisdiccional federal advierta una mínima expresión de conceptos de agravio, aunque ésta sea deficiente o bien, la parte apelante exponga en su demanda hechos de los cuales se puedan deducir, pues si bien para que proceda el estudio de los motivos de disenso, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, ello no implica que la parte actora se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues resulta obvio que a ella corresponde exponer razonadamente por qué estima ilegales los actos que reclama o recurre.

### **QUINTO. Estudio de fondo.**

Por cuestión de técnica jurídica procesal se analizarán en distinto orden al propuesto por el partido recurrente los motivos de disenso que hace valer, mismos que son **inoperantes** en parte e **infundados** en otra.

---

<sup>2</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 122 y 123.

En efecto, respecto los supuestos vicios formales que, según el apelante, adolece la resolución reclamada, consistentes en que la responsable sin fundar y motivar calificó como grave ordinaria la infracción cometida por la entonces denunciada, debe señalarse que son **infundados**.

El artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos.

La fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la *litis*, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia con número de registro **238212**<sup>3</sup>, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomos 97-102, Tercera Parte, Séptima Época.

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En este sentido, podrá estimarse que se violenta la garantía de fundamentación y motivación cuando la autoridad no invoque los preceptos legales en los que sustente su criterio, o que los razonamientos que sostienen su actuar sean tan imprecisos que no expresen la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, y no se proporcionen elementos suficientes al gobernado para defender sus derechos.

Es decir, la sentencia o resolución entendida como un acto jurídico completo, no permite suponer que la autoridad jurisdiccional deba fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas la divide, sino que al ser considerada como una unidad, para que se cumpla con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con

precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Sirve de apoyo a lo expuesto, por su *ratio essendi*, la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior, número **5/2002**<sup>4</sup>, que es del tenor literal siguiente:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).** Conforme se dispone en el artículo 28, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes, los acuerdos, resoluciones o sentencias que pronuncien el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, los consejos distritales y municipales, así como el Tribunal Local Electoral deben contener, entre otros requisitos, los fundamentos jurídicos y razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución o sentencia, de lo que se deduce que es la sentencia, resolución o acuerdo, entendido como un acto jurídico completo y no en una de sus partes, lo que debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que no existe obligación para la autoridad jurisdiccional de fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas, divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Señalado lo anterior, esta Sala Superior considera que es **infundado** lo alegado por el partido político apelante, en cuanto a que la resolución reclamada carece de fundamentación y

---

<sup>4</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 370 y 371.

## **SUP-RAP-35/2017.**

motivación, ello, porque del análisis integral de la resolución impugnada se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apoyó sus puntos resolutivos y en específico la individualización de la sanción que impuso a Norma Alicia Riego Azuara, en principios jurídicos y en los preceptos legales aplicables al caso concreto; vertió las causas materiales o de hecho que dieron lugar a la emisión del acto reclamado, indicando las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvieron de sustento para el pronunciamiento del mismo, cumpliendo así con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, del capítulo de considerandos del fallo impugnado, y específicamente del tercero, se advierte que el Consejo responsable señaló los preceptos que estimó aplicables al caso concreto, además de que vertió la argumentación atinente para demostrar por qué estimó que era infundado el procedimiento ordinario sancionador origen de la resolución que constituye el acto reclamado en el presente recurso de apelación, así como las circunstancias de hecho que en el caso específico producen la actualización de los supuestos contenidos en dichos preceptos.

Dicho considerando es del tenor literal siguiente:

[...]

**TERCERO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.** Una vez precisado lo anterior, y toda vez que ha quedado demostrada la

actualización de la infracción administrativa por parte de **Norma Alicia Riego Azuara**, en su carácter de Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz, corresponde determinar el tipo de sanción a imponer, para lo cual se atenderá lo dispuesto en los artículos 458, párrafo 5, de la *LGIPE [circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa]*, así como lo previsto en el precepto 483, párrafo 1, de la ley en cita [*sanciones aplicables a los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral*].

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que en la individualización de la sanción que se debe imponer a un Partido Político Nacional por la comisión de alguna irregularidad, se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta, y en el caso que nos ocupa, aun cuando no se trata de un instituto político sino de servidor público del *INE*, las circunstancias que han de considerarse para individualizar la sanción deben ser las mismas, es decir, deben estimarse los factores objetivos y subjetivos que hayan concurrido en la acción u omisión que produjeron la infracción electoral.

**I.-** Así, para **calificar** debidamente la falta, se debe valorar:

- a) Tipo de infracción
- b) Bien jurídico tutelado
- c) Singularidad o pluralidad de la falta
- d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción
- e) Comisión dolosa o culposa de la falta
- f) Condiciones externas, y
- g) Medios de ejecución

**a) El tipo de infracción**

<b>TIPO DE INFRACCIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA CONDUCTA</b>	<b>DISPOSICIONES JURÍDICAS INFRINGIDAS</b>
Constitucional y legal  En razón de que se trata de la vulneración a los principios que rigen los comicios electorales y la función electoral del Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus funciones.	La asistencia a un evento de carácter proselitista en un día hábil, en el caso, el lunes siete de marzo de la presente anualidad, en el que estuvo presente Miguel Ángel Yunes Linares, entonces precandidato a la gubernatura del estado de Veracruz, postulado por el Partido Acción Nacional para el Proceso Electoral local 2015-2016.	Artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**b) El bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas electorales)**

## SUP-RAP-35/2017.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución*, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la *LGIFE*, establece el principio de imparcialidad que deben seguir los servidores públicos, que consiste esencialmente en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista, así como el de evitar el uso indebido de recursos públicos que implica que ningún servidor público utilice su cargo para afectar la contienda electoral.

El principio referido, reviste una principal relevancia cuando se trata de servidores públicos del *INE*, pues estos, acorde al criterio establecido por la *Sala Superior*, tienen la obligación de observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral en mayor magnitud que otros funcionarios de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

De tal suerte, que la denunciada, derivado de su actuar, omitió aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estaban bajo su responsabilidad, que en el caso concreto, se tradujo en el tiempo que debió destinarse al servicio público, así como por la vulneración a los principios que rigen el funcionamiento del *INE* en el desempeño de sus funciones.

### **c) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el presente caso, la conducta infractora de **Norma Alicia Riego Azuara**, en su carácter de Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz, se concreta en la asistencia de un evento de carácter partidista en un día hábil, estando en funciones de dicho consejo, razón por la cual se debe considerar que es singular.

### **d) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción**

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

**i) Modo.** La irregularidad atribuible a **Norma Alicia Riego Azuara**, estriba en haber vulnerado uno de los principios que deben imperar en los procesos electorales, así como los que rigen el funcionamiento del *INE* en el desempeño de sus funciones, en razón de que asistió en un día y hora hábiles, esto es, el lunes siete de marzo de dos mil dieciséis a las once horas, a un evento de carácter proselitista al estar en funciones

como Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz.

**ii) Tiempo.** La infracción se cometió en el día siete de marzo de dos mil dieciséis a las once horas, durante el Proceso Electoral local 2015-2016 en el estado de Veracruz, en particular, en el periodo de precampañas.

**iii) Lugar.** La irregularidad atribuible a Norma Alicia Riego Azuara, se cometió en el estado de Veracruz.

**e) Comisión dolosa o culposa de la falta**

Se considera que sí existió por parte de Norma Alicia Riego Azuara la intención de infringir lo previsto en lo establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución*, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la *LGIPE*, dado que, del análisis de los elementos que obran en autos, se advierte que la denunciada tenía pleno conocimiento de que debía respetar los principios que rigen los comicios electorales y el funcionamiento del *INE*, dada su condición de Consejera Electoral además de que en la invitación que recibió para el evento, se señaló específicamente la finalidad del mismo, y no obstante, asistió a un evento de carácter proselitista en un día hábil, en el que estuvo presente *el entonces precandidato*, para el Proceso Electoral local 2015-2016.

**f) Las condiciones externas (contexto fáctico) y los medios de ejecución**

La conducta infractora desplegada por **Norma Alicia Riego Azuara**, en su carácter de *Consejera Electoral*, deriva por la violación del principio de imparcialidad, en el desempeño de sus funciones, en razón de que el siete de marzo de dos mil dieciséis a las once horas, día y hora hábiles, asistió a un evento de carácter proselitista *del entonces precandidato*, estando en funciones.

**II.-** Una vez sentadas las anteriores consideraciones, y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción, se procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Calificación de la gravedad de la infracción
- Reincidencia
- Condiciones socioeconómicas
- Sanción a imponer
- Impacto en las actividades del infractor

**La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra**

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos precisados, la infracción debe calificarse dependiendo las circunstancias particulares de cada caso concreto, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción.

Bajo este contexto, acreditada la infracción, esta autoridad electoral debe determinar en principio, si la falta fue levísima, leve, o grave, y en caso del último supuesto precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

En este sentido, considerando que la conducta desplegada por la denunciada consistió en la vulneración al principio de imparcialidad que rige los comicios electorales y el funcionamiento del *INE* en el desempeño de sus funciones, lo cual implicó una infracción a lo establecido en artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la *LGIPE*, y valorando que de las constancias que obran en el expediente se advierte que el periodo para el cual fue designada como Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Veracruz, concluyó con el Proceso Electoral local 2015-2016 desarrollado en dicha entidad federativa, además de que no existen elementos de que la denunciada se haya reelecto para postularse para otro periodo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, de la cita ley, por tanto, la conducta desplegada por la denunciada, debe calificarse con una **gravedad ordinaria**.

**Reincidencia**

Se considera reincidente al infractor que habiendo sido responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones que se encuentran previstas en la *LGIPE* incurra nuevamente en la misma conducta infractora; para ello sirve de apoyo el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, a través de la Jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es:

**“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.”**

Debe precisarse que con base en los elementos descritos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el presente asunto no puede considerarse actualizada la reincidencia respecto de la conducta que se le atribuye a **Norma Alicia Riego Azuara**, pues en el archivo de este Instituto no obra algún expediente en el cual se le haya sancionado y hubiese quedado firme la resolución correspondiente, por haber infringido lo dispuesto en lo establecido en artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución*, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la *LGIPE*.

**Sanción a imponer**

Para determinar el tipo de sanción a imponer debe recordarse que la *LGIPE* confiere a la autoridad electoral, arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor.

En el caso a estudio, las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos del *INE*, se encuentran especificadas en el artículo 483, párrafo 1, de la *LGIPE*.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, lo cierto es que en cada caso se deben valorar las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En el caso a estudio, las sanciones que se pueden imponer a la denunciada de acuerdo con el artículo 483, párrafo 1, de la *LGIPE*, son las previstas en el inciso c), del primer párrafo del mismo ordenamiento legal, mismas que establecen:

**ARTÍCULO 483**

*1. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Capítulo y a las cometidas en el (sic) contravención del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistirán en:*

*a) Apercibimiento privado o público;*

## SUP-RAP-35/2017.

*b) Amonestación privada o pública;*

**c) Sanción económica;**

*d) Suspensión;*

*e) Destitución del puesto, y*

*f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Ahora bien, cabe precisar que las modalidades de gravedad dependen de la intensidad de la misma, y equivalen a imponer una sanción mayor o menor, según sea el caso, conforme al catálogo establecido en la *LGIFE*.

Así, tomando en consideración el catálogo de sanciones que dispone la ley, una infracción calificada como **levísima o leve** se podría sancionar con un apercibimiento privado o público y/o amonestación privada o pública, mientras que a la **gravedad ordinaria** le correspondería una sanción económica, una infracción calificada con **gravedad especial** le correspondería una suspensión o destitución del puesto o inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En ese sentido, resulta relevante para el asunto que tanto un apercibimiento privado o público, o una amonestación privada o pública; no serían suficientes para sancionar la conducta desplegada por la denunciada. Lo anterior, ya que como se precisó en su oportunidad la labor que le fue encomendada se rige por determinados principios sin los cuales no se puede desempeñar la función de servidor público en materia electoral. En el caso que nos ocupa, no se trata de cualquier servidor público que tenga funciones ya sean administrativas o sustantivas de acuerdo al marco jurídico que le aplique dentro de los tres niveles de gobierno o que forme parte de los Poderes de la Unión; sino se trata de un servidor público que tiene encomendado que los principios rectores de la materia electoral sean aplicados de manera eficaz.

Es el caso que, como se dijo, se violó un principio de profunda relevancia para el desempeño de cualquier servidor público del *INE*, que es el de imparcialidad. De tal suerte, que la infracción amerita una sanción económica debido a que ésta se estima proporcional a la afectación causada al *INE*, ya que además de que dejó de asistir a sus labores de manera injustificada, se presentó en un evento de carácter proselitista como quedó acreditado tanto en el expediente formado por el Tribunal Electoral de Veracruz como en el presente procedimiento sancionador.

Lo anterior, ya que el primer párrafo del artículo 483 de la *LGIPE*, establece que las sanciones previstas en dicho numeral serán como resultado de las infracciones que se contemplen en el Capítulo II del Título Segundo de la ley referida, así como las que sean en contravención de las previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ese tenor, la fracción XIX-D del artículo 8, y el primer párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establecen lo siguiente:

**ARTÍCULO 8.** *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

**XIX-D.-***Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;*

**ARTICULO 15.** *Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

Ahora bien, a efecto de determinar que la sanción no sea desproporcionada esta autoridad solicitó tanto a la denunciada como a las autoridades correspondientes la capacidad económica de Norma Alicia Riego Azuara. En ese sentido, ésta adjuntó copia de talón de "DIETAS PROCESO ELECTORAL", que hace las veces de comprobante de pago de honorarios, del que se desprende que al mes de junio del presente año le correspondió un monto de \$12,335.50 (doce mil trescientos treinta y cinco pesos 50/100 M.N.). Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización remitió oficio 103-05-2016-0925 suscrito por la Administradora Central de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria, través del cual se adjuntó la situación fiscal de la denunciada por los años 2013, 2014 y 2015.

Como se señaló, la sanción debe resultar una medida ejemplar, pero además debe descansar sobre una base, que para el presente caso se estima es precisamente el uso del recurso público utilizado de manera irregular por la denunciada, que consistió en el día que, además de no asistir a sus labores, participó en un evento proselitista. En ese sentido, esta

autoridad considera que la infracción cometida es suficiente para sancionar con el monto máximo que la norma administrativa sancionadora permite, es decir de hasta tres tantos del daño causado. Con la sanción referida, no se pretende resarcir el daño causado al *INE* (uso indebido de recursos públicos), sino sancionar de manera ejemplar la actuación indebida del servidor público, máxime si éste es del *INE*, ya que como lo estableció la *Sala Superior*, los servidores públicos del Instituto tienen la obligación trascendental de observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Es orientadora, en la parte conducente la siguiente tesis sustentada por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación:

**SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO ECONÓMICO CAUSADO, EFECTUADO CON POSTERIORIDAD A LA CONSUMACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA, ES IRRELEVANTE PARA GRADUARLA.** El artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en desarrollo del postulado contenido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga oportunidad a la autoridad para graduar la sanción económica que imponga, que podrá ser de hasta tres tantos del beneficio o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados, sin que pueda ser menor o igual a éstos. **Así, a partir de la teleología objetiva en que descansa la norma, los elementos que toma como base, tanto el Constituyente como el legislador para la imposición de la sanción, son el beneficio o lucro obtenido o el daño o perjuicio causado, para de ahí graduarla en los mínimos y máximos establecidos para su individualización, los cuales resultan relevantes, pues de ellos se advierte que la intención del propio Constituyente no fue obtener el resarcimiento del quebranto patrimonial sufrido, sino sancionar de manera ejemplar la actuación indebida del servidor público.** En estas condiciones, el aludido precepto 15 otorga elementos claves para identificar el punto de partida y final que se tomarán en consideración para obtener el monto del beneficio obtenido o daño causado, los cuales deben iniciar desde el momento en que se realiza la conducta y hasta que ésta se consuma, o bien si es continua (de tracto sucesivo) respecto a los que se siguen causando con motivo de la materialización que acontezca en cada momento. Por tanto, el beneficio obtenido o el daño causado que servirá para graduar la referida sanción económica, debe calcularse hasta que la conducta se consume totalmente, sin que tenga trascendencia, que con posterioridad a esa consumación, se resarza parcial o totalmente el daño económico causado, dado que ese elemento es indiferente para la sanción que, como se dijo, no pretende, el resarcimiento patrimonial (reparación del

*daño), sino una medida ejemplar en relación con el mal causado.*

De tal suerte que, esta autoridad determina una sanción económica por la cantidad de \$1,233.54 (mil doscientos treinta y tres pesos 54/100 M.N.) que equivale a tres veces el monto que le hubiera correspondido por un día de honorarios, es decir, tres veces la cantidad de \$411.18 (cuatrocientos once pesos 18/100 M.N.).

#### **Impacto en las actividades del sujeto infractor**

De lo señalado, se considera que si bien la **sanción económica** impuesta le causa una afectación onerosa a **Norma Alicia Riego Azuara**, en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

[...]

De ahí lo **infundado** del motivo de inconformidad en estudio.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la parte apelante en el sentido de que en la resolución recurrida se incurrió en falta de exhaustividad en la valoración de pruebas, porque la responsable consideró que el periodo para el cual fue designada como Consejera Norma Alicia Riego Azuara, concluyó con el proceso electoral local 2015-2016 y que no existían elementos para sostener que se haya reelecto, lo que a su juicio es falso, pues tal funcionaria fue ratificada y designada en ese cargo para el proceso electoral local 2016-2017, mediante acuerdo A01/INE/VER/CL/10-11-16, debe señalarse que es **infundado**.

Para arribar a la anterior calificación, conviene tener presente que es criterio jurisprudencial que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones

## **SUP-RAP-35/2017.**

admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegura el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparación e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral.

Sustenta lo anterior los argumentos vertidos en la tesis de jurisprudencia **43/2002**<sup>5</sup>, de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**

---

<sup>5</sup> *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 536 y 537.

De ese modo, el principio de exhaustividad impone que la autoridad, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia **12/2001**<sup>6</sup>, sustentada por esta Sala Superior, cuyo rubro es **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

En la especie, lo **infundado** del motivo de inconformidad en estudio, deriva del hecho de que, contrariamente a lo alegado, la autoridad responsable analizó todos y cada uno de los elementos probatorios que obran en el procedimiento administrativo sancionador origen de la presente instancia, de

---

<sup>6</sup>, *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 346 y 347.

## **SUP-RAP-35/2017.**

los cuales, como efectivamente determinó que no existía elemento de prueba alguno que permitiría acreditar la ratificación de Norma Alicia Riego Azuara, en el cargo de consejera distrital para el proceso electoral local 2016-2017. Cabe resaltar que el acuerdo A01/INE/VER/CL/10-11-16 que presenta la parte apelante ante esta instancia no obraba en los autos del expediente del referido procedimiento razón por la cual no fue valorada, motivo por el cual, la autoridad no incumplió con el principio de exhaustividad, pues como ya se asentó, se pronunció sobre el valor de todos y cada uno de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al procedimiento, cuya valoración utilizó como sustento para resolver en definitiva, por lo que se reitera, deviene infundado el motivo de inconformidad que se analiza.

En distinto orden de ideas, se estiman **inoperantes** las alegaciones consistentes en que:

- En la resolución reclamada la responsable, de manera incongruente, calificó como grave ordinaria la infracción cometida por la entonces denunciada sin tomar en cuenta que la servidora pública sujeta a procedimiento sancionador fue ratificada y designada en ese cargo para el proceso electoral local 2016-2017, mediante acuerdo A01/INE/VER/CL/10-11-16.
- La responsable dejó de aplicar el artículo 483, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque calificó la infracción cometida por Norma Alicia Riego Azuara como grave ordinaria y le impuso una sanción

económica, cuando dicha falta vulnera los principios constitucionales rectores de la materia electoral y del servicio público, así como las reglas de la ética, por lo que, correspondía calificarla como grave especial y destituir a la Consejera del cargo, en términos del citado artículo y los diversos 8, fracción XIX-D y 13, párrafos cuarto y quinto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no en el artículo 15 de ese ordenamiento, como se determinó en la resolución combatida.

- La sanción impuesta a la Consejera equivale a tres veces el monto que le hubiera correspondido por un día de honorarios por lo que no es acorde a la infracción que cometió, porque vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 479, incisos a), d) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que debe considerarse grave.

- La resolución controvertida se advierte que existió dolo o intención por parte de la Consejera de infringir la normativa electoral, por lo que se debió determinar la destitución del puesto y no sólo una sanción económica.

- La asistencia de la Consejera, en su carácter de Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería, al evento proselitista del entonces precandidato, Miguel Ángel Yunes Linares, actual Gobernador del Estado de Veracruz, no brinda certeza sobre el actuar de la funcionaria en comento, dado que

## **SUP-RAP-35/2017.**

puede llegar a fijar entrevista con el Gobernador para establecer temas de relevancia para su asociación, condicionándola al apoyo en favor de cierto partido político o a la emisión del voto en determinados acuerdos del Consejo Distrital; por lo que tiene comprometida su obligación de garantizar la independencia, certeza e imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral local 2016-2017.

- La denunciada Norma Alicia Riego Azuara ya no cumple con el requisito para ser Consejera Distrital previsto en el artículo 66, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque al asistir a un evento proselitista e incumplir con los principios rectores de legalidad, imparcialidad e independencia en la función de su cargo, debe entenderse que ya no goza de buena reputación, por lo que solicita la aplicación del artículo 483, inciso e), del citado ordenamiento, al actualizarse la causal grave de destitución del cargo.

La inoperancia de los motivos de inconformidad en estudio, deriva en la especie, del hecho de que con las anteriores manifestaciones la parte apelante se abstiene de argumentar ante esta Sala Superior cómo es que, a su juicio, el hecho de que la autoridad responsable contara dentro de las constancias de autos con el mencionado acuerdo de ratificación número A01/INE/VER/CL/10-11-16, hubiera propiciado la modificación de la calificación de la falta y la individualización de la sanción.

En efecto, como se advierte de los motivos de inconformidad referidos, éstos van encaminadas a demostrar que de haberse tomando en cuenta que la consejera sancionada había sido ratificada para otro proceso periodo la falta sería más grave y sanción impuesta mayor porque quedó acreditado que se vulneró el principio de imparcialidad, por lo que lo procedente era su destitución.

Sin embargo, la inoperancia de tales agravios radica en que el partido recurrente pierde de vista que, para calificar la falta e individualizar la sanción la responsable no tomó únicamente en cuenta la violación al principio de imparcialidad y que no estaba acreditado que la consejera hubiera sido ratificada para otro proceso, pues como se advierte de la resolución reclamada la responsable tomó en cuenta otros elementos, los cuales no son controvertidos.

En efecto, la simple lectura de los agravios señalados se advierte que el partido apelante no combate jurídicamente y a cabalidad las restantes consideraciones torales que sustenta la resolución recurrida, específicamente el considerando tercero de la misma, relativo a la individualización de la sanción impuesta, consistentes esencialmente en que:

- Para calificar debidamente la falta, se debía valorar: a) Tipo de infracción; b) Bien jurídico tutelado; c) Singularidad o pluralidad de la falta; d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción; e) Comisión dolosa o culposa de la falta; f) Condiciones externas; y, g) Medios de ejecución.

- Respecto al **tipo de infracción**, la responsable estimo que se habían infringido disposiciones constitucionales y legales, consistentes en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque se trataba de la vulneración por parte de una servidora pública a los principios que rigen los comicios electorales y la función electoral del Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus funciones, al asistir a un evento de carácter proselitista en un día hábil (lunes siete de marzo de dos mil dieciséis), en el que estuvo presente Miguel Ángel Yunes Linares, entonces precandidato a la gubernatura del estado de Veracruz, postulado por el Partido Acción Nacional para el Proceso Electoral local 2015-2016.

- En cuanto al **bien jurídico tutelado** (trascendencia de las normas electorales), la autoridad estimó que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece el principio de imparcialidad que deben seguir los servidores públicos, que consiste esencialmente en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista, así como el de evitar el uso indebido de recursos públicos que implica que ningún servidor público utilice su cargo para afectar la contienda electoral; y que reviste principal relevancia cuando se trata de

servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, pues éstos, acorde al criterio establecido por la Sala Superior, tienen la obligación de observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral en mayor magnitud que otros funcionarios de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

- La denunciada con su actuar omitió aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estaban bajo su responsabilidad, que en el caso concreto, se tradujo en el tiempo que debió destinarse al servicio público, así como por la vulneración a los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus funciones.

- En cuanto a la **singularidad o pluralidad** de las faltas acreditadas, estimó la autoridad que la conducta infractora de Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de ese Instituto en el estado de Veracruz, se concreta en la asistencia de un evento de carácter partidista en un día hábil, estando en funciones de dicho consejo, razón por la cual se debe considerar que es singular.

Respecto las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, la responsable señaló:

- **Modo.** La irregularidad atribuible a Norma Alicia Riego Azuara, estriba en haber vulnerado uno de los principios que deben imperar en los procesos electorales, así como los que rigen el

## **SUP-RAP-35/2017.**

funcionamiento del Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus funciones, porque asistió en un día y hora hábiles a un evento de carácter proselitista al estar en funciones como Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de ese Instituto en el estado de Veracruz.

- **Tiempo.** La infracción se cometió en el siete de marzo de dos mil dieciséis a las once horas, durante el Proceso Electoral local 2015-2016 en el estado de Veracruz, en particular, en el periodo de precampañas.

- **Lugar.** La irregularidad atribuible a Norma Alicia Riego Azuara, se cometió en el estado de Veracruz.

- Por su parte, en cuanto a la **comisión dolosa o culposa** de la falta, la responsable determinó que sí existió por parte de Norma Alicia Riego Azuara la intención de infringir lo previsto en lo establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque del análisis de los elementos que obran en autos, se advertía que la denunciada tenía pleno conocimiento de que debía respetar los principios que rigen los comicios electorales y el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, dada su condición de Consejera Electoral además de que en la invitación que recibió para el evento, se señaló específicamente la finalidad del mismo, y no obstante ello, asistió a un evento de carácter proselitista en un

día hábil, en el que estuvo presente el entonces precandidato, para el Proceso Electoral local 2015-2016.

- Por cuanto a las **condiciones externas** (contexto fáctico) y los **medios de ejecución**, estableció la responsable que la conducta infractora desplegada por Norma Alicia Riego Azuara, en su carácter de Consejera Electoral, derivaba por la violación del principio de imparcialidad en el desempeño de sus funciones, porque el siete de marzo de dos mil dieciséis a las once horas, día y hora hábiles, asistió a un evento de carácter proselitista del entonces precandidato.

Ahora, a efecto de individualizar la sanción, la responsable determinó:

- **La calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra.** Considerando que la conducta desplegada por la denunciada consistió en la vulneración al principio de imparcialidad que rige los comicios electorales y el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral en el desempeño de sus funciones, lo cual implicó una infracción a lo establecido en artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y valorando que de las constancias que obran en el expediente se advierte que el periodo para el cual fue designada como Consejera Propietaria del 12 Consejo Distrital de ese Instituto en el estado de Veracruz, concluyó con el Proceso Electoral local 2015-2016 desarrollado en dicha entidad federativa,

## SUP-RAP-35/2017.

además de que no existen elementos de que la denunciada se haya reelecto para postularse para otro periodo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, de la cita ley, por tanto, la conducta desplegada por la denunciada, debe calificarse con una **gravedad ordinaria**.

- Respecto la **Reincidencia**, estimo que en el caso no podía considerarse actualizada la reincidencia respecto de la conducta atribuida a Norma Alicia Riego Azuara, pues en el archivo de ese Instituto no obraba algún expediente en el cual se le haya sancionado y hubiese quedado firme la resolución correspondiente, por haber infringido lo dispuesto en lo establecido en artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en relación con los artículos 77, párrafo 4, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Que para determinar el **tipo de sanción** a imponer debía recordarse que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere a la autoridad electoral arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor.

- Que las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, se encuentran especificadas en el artículo 483, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y consisten en a) Apercibimiento privado o público; b) Amonestación privada o

pública; c) Sanción económica; d) Suspensión; e) Destitución del puesto; e, f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

- Que debía precisarse que las modalidades de gravedad dependen de la intensidad de la misma, y equivalen a imponer una sanción mayor o menor, según sea el caso, conforme al catálogo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Que tomando en consideración el catálogo de sanciones que dispone la ley, una infracción calificada como levísima o leve se podría sancionar con un apercibimiento privado o público y/o amonestación privada o pública, mientras que a la gravedad ordinaria le correspondería una sanción económica, una infracción calificada con gravedad especial le correspondería una suspensión o destitución del puesto o inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

- Que resulta relevante para el asunto que tanto un apercibimiento privado o público, o una amonestación privada o pública; no serían suficientes para sancionar la conducta desplegada por la denunciada, porque la labor que le fue encomendada se rige por determinados principios sin los cuales no se puede desempeñar la función de servidor público en materia electoral.

## **SUP-RAP-35/2017.**

- Que en el caso, no se trata de cualquier servidor público que tenga funciones ya sean administrativas o sustantivas de acuerdo al marco jurídico que le aplique dentro de los tres niveles de gobierno o que forme parte de los Poderes de la Unión; sino se trata de un servidor público que tiene encomendado que los principios rectores de la materia electoral sean aplicados de manera eficaz.

- Que en el caso, se violó un principio de profunda relevancia para el desempeño de cualquier servidor público del Instituto Nacional Electoral, que es el de imparcialidad, por lo que la infracción amerita una sanción económica porque ésta se estima proporcional a la afectación causada al mencionado instituto, ya que además de que dejó de asistir a sus labores de manera injustificada, se presentó en un evento de carácter proselitista como quedó acreditado tanto en el expediente formado por el Tribunal Electoral de Veracruz como en el procedimiento sancionador. Ello, porque el primer párrafo del artículo 483 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las sanciones previstas en dicho numeral serán como resultado de las infracciones que se contemplen en el Capítulo II del Título Segundo de la ley referida, así como las que sean en contravención de las previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Que a efecto de determinar que la sanción no fuera desproporcionada la autoridad solicitó tanto a la denunciada

como a las autoridades correspondientes la capacidad económica de Norma Alicia Riego Azuara. En ese sentido, ésta adjuntó copia de talón de “DIETAS PROCESO ELECTORAL”, que hace las veces de comprobante de pago de honorarios, del que se desprende que al mes de junio del año pasado le correspondió un monto de \$12,335.50 (doce mil trescientos treinta y cinco pesos 50/100 M.N.). Asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización remitió oficio 103-05-2016-0925 suscrito por la Administradora Central de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria, través del cual se adjuntó la situación fiscal de la denunciada por los años 2013, 2014 y 2015.

- Que como se señaló, la sanción debe resultar una medida ejemplar, pero además debe descansar sobre una base, que para el caso se estima, es precisamente el uso del recurso público utilizado de manera irregular por la denunciada, que consistió en el día que, además de no asistir a sus labores, participó en un evento proselitista. En ese sentido, la autoridad considera que la infracción cometida es suficiente para sancionar con el monto máximo que la norma administrativa sancionadora permite, es decir de hasta tres tantos del daño causado.

- Que con la sanción referida, no se pretendía resarcir el daño causado al Instituto (uso indebido de recursos públicos), sino sancionar de manera ejemplar la actuación indebida del servidor público, máxime si éste es de ese instituto, ya que como lo estableció la Sala Superior, los servidores públicos del

Instituto tienen la obligación trascendental de observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Citando al efecto la tesis sustentada por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, del rubro “**SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO ECONÓMICO CAUSADO, EFECTUADO CON POSTERIORIDAD A LA CONSUMACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA, ES IRRELEVANTE PARA GRADUARLA**”.

- Que la sanción a determinada consiste en una sanción económica por la cantidad de \$1,233.54 (mil doscientos treinta y tres pesos 54/100 M.N.) que equivale a tres veces el monto que le hubiera correspondido por un día de honorarios, es decir, tres veces la cantidad de \$411.18 (cuatrocientos once pesos 18/100 M.N.).

- Por último, en cuanto al **impacto en las actividades** del sujeto infractor, se consideró que, si bien la sanción económica impuesta le causaba una afectación onerosa a Norma Alicia Riego Azuara, en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

Como se advierte, el recurrente no ataca la totalidad de las consideraciones que tomó en cuenta la responsable para calificar la falta e individualizar la sanción, por lo que sus alegaciones se tornan inoperantes, con independencia de que

sólo alegue que al haber sido ratificada la sanción debió ser la destitución, pues omite considerar que no es el único elemento que se toma en cuenta para ello.

De tal suerte, que al no combatirse jurídicamente las anteriores consideraciones de la responsable, las mismas se mantienen vivas para continuar rigiendo el sentido del fallo recurrido

En mérito de lo anterior, al haber resultado infundados en parte e inoperantes en otra, los agravios hechos valer por el partido apelante, lo procedente es confirmar el acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado; se,

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA** la resolución número INE/CG854/2016, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento sancionador ordinario número UT/SCG/Q/TEV/CG/33/2016, incoado con motivo de la vista que se ordenó dar a la autoridad responsable mediante resolutive segundo en relación con el considerando séptimo de la resolución número PES-17/2016, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

**SUP-RAP-35/2017.**

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SUP-RAP-35/2017.**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**