

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-129/2019

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: JOSÉ ALBERTO
MONTES DE OCA SÁNCHEZ Y
ALEXANDRA DANIELLE AVENA
KOENIGSBERGER

Ciudad de México, a once de septiembre de dos mil diecinueve

Sentencia de la Sala Superior que **confirma** la resolución dictada en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/INAI/CG/311/2018.

CONTENIDO

GLOSARIO.....2
1. ANTECEDENTES..... 2
2. COMPETENCIA..... 3
3. ESTUDIO DE FONDO.....4
4. RESOLUTIVO.....10

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
INAI:	Instituto Nacional de Transparencia, de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

SIPOT:	Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
UMAS:	Unidades de Medida y Actualización
UTC:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncia ante el INAI (procedimiento DIT 0187/2018). El veintidós de junio de dos mil dieciocho, se presentó ante el INAI, una denuncia en contra de MORENA, por la omisión de cumplir con diversas obligaciones en materia de transparencia.

1.2. Resolución del INAI. El veintidós de agosto de dos mil dieciocho, el pleno del INAI declaró fundada la denuncia e instruyó a MORENA que, dentro de los quince días hábiles siguientes, cumpliera con sus obligaciones de transparencia.

1.3. Cumplimiento. El primero de octubre posterior, MORENA presentó el oficio MORENA/OIP/329/2018, a fin de acreditar el cumplimiento de la resolución precisada.

1.4. Acuerdo de incumplimiento. El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, el pleno del INAI emitió un acuerdo de incumplimiento del partido de atender sus obligaciones de transparencia. Concretamente, por haber incumplido con lo dispuesto en el artículo 76, fracción XIII, consistente en la obligación de publicar, en sus medios electrónicos, la información de los tiempos que corresponden a canales de radio y televisión.

1.5. Denuncia ante el INE. El diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, el INAI informó al INE sobre el acuerdo de incumplimiento.

El nueve de enero de dos mil diecinueve¹, la UTC instauró el procedimiento ordinario sancionador bajo el número de expediente UT/SCG/Q/INAI/CG/311/2018 y emplazó a MORENA.

El siete de mayo, la UTC ordenó la reposición del emplazamiento a MORENA.

1.6. Resolución impugnada. El catorce de agosto, el Consejo General del INE determinó declarar fundado el procedimiento sancionador y le impuso a MORENA una multa de mil UMAS, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 m.n.).

1.7. Recurso de apelación. MORENA interpuso un recurso de apelación el veintiuno de agosto.

El expediente se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quien radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del recurso.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una determinación del Consejo General del INE, relacionada con la imposición de una multa a un partido político nacional, derivado de un procedimiento ordinario sancionador en materia de cumplimiento de obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución general; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica; 40, 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

¹ Salvo mención en contrario se entenderá que todas las fechas posteriores hacen referencia al año dos mil diecinueve.

SUP-RAP-129/2019

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

3.1. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la responsable; constan el nombre y la firma autógrafa del representante del partido recurrente; se identifican a los actos impugnados y a la autoridad; se mencionan los hechos y se exponen agravios.

3.2. Oportunidad. El requisito se satisface porque la resolución impugnada fue emitida el catorce de agosto y el recurso se interpuso el veinte de agosto, es decir, dentro del plazo de cuatro días hábiles. Lo anterior, sin considerar el sábado diecisiete y domingo dieciocho de agosto, ya que la litis no tiene relación con algún proceso electivo.

3.3. Legitimación y personería. Los requisitos se cumplen puesto que MORENA interpuso, a través de su representante ante el Consejo General del INE, el recurso de apelación. El Consejo General reconoce en su informe, la personería del representante.

3.4. Interés jurídico. MORENA tiene interés jurídico porque controvierte una resolución del Consejo General, mediante la cual se le impone una sanción.

3.5. Definitividad. El recurso bajo estudio es la vía idónea para resarcir los derechos presuntamente vulnerados en perjuicio del recurrente, y no hay otro medio impugnativo que deba agotarse.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

El presente asunto está vinculado con la sanción de mil UMAS que le impuso el Consejo General a MORENA, debido a que este instituto no acató una resolución del INAI relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

SUP-RAP-129/2019

MORENA acude a esta instancia federal y sostiene que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada, aunado a que viola los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza.

El recurrente expresa su inconformidad en contra del acuerdo de la UTC de siete de mayo, mediante el cual se repuso el emplazamiento al procedimiento ordinario que derivó en la sanción que combate. Al respecto, sostiene que tal acto es ilegal pues el plazo para la presentación de alegatos ya culminó, además de que esa autoridad no tiene facultades para modificar sus propias determinaciones.

Por otra parte, MORENA alega que la sanción de mil UMAS, equivalente a \$80,600.00 m.n. (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 m.n.), es ilegal porque el Consejo General no tomó en cuenta que cumplió con la información solicitada por el INAI, lo cual se corrobora a partir del contenido del SIPOT.

El recurrente considera que es injustificada la forma en cómo la autoridad responsable individualizó la sanción, pues se basó en afirmaciones genéricas y debió considerar que se dio trámite y cumplimiento a la orden dada por el INAI.

Asimismo, señala que se debe considerar que no existió un ocultamiento a la información requerida, ya que la misma se encontraba en la Plataforma Nacional de Transparencia. Así, sugiere que en todo caso lo que procedía era una amonestación, ya que la falta fue de carácter formal y no sustancial, de forma que tampoco es posible considerar que se afectó el derecho de acceso a la información.

Sostiene, además, que la multa impuesta es excesiva y desproporcionada porque la misma autoridad reconoció que no se acreditó un beneficio económico cuantificable de la falta y que, además, no hay reincidencia.

MORENA argumenta que se trató de una falta formal y no sustancial porque la información requerida se cargó debidamente a la plataforma, pero ello fue insuficiente en concepto de la autoridad para tener por cumplidas las obligaciones del partido en materia de transparencia.

SUP-RAP-129/2019

Por todo lo anterior, solicita que se revoque la resolución impugnada por carecer de debida fundamentación y motivación, además de que la sanción impuesta es desproporcionada, infundada y excesiva.

En este sentido, de la demanda se advierte que MORENA señala como actos reclamados destacados: (i) el acuerdo de siete de mayo de dos mil diecinueve, dictado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por el cual, determinó reponer el emplazamiento dentro del procedimiento ordinario iniciado por incumplimiento a sus obligaciones en materia de transparencia y (ii) la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitida dentro del referido procedimiento sancionador.

Sin embargo, en el presente asunto debe tenerse como acto reclamado solamente la resolución del mencionado Consejo General; porque el acuerdo por virtud del cual se ordenó reponer el emplazamiento constituyó un acto intraprocesal que no puede ser impugnado por sí mismo ni de manera destacada.

4.2. Incumplimiento de obligaciones de transparencia

Esta Sala Superior considera que las manifestaciones de MORENA para justificar el incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia son **infundadas** por lo siguiente.

Del análisis al acuerdo de la UTC de siete de mayo del presente año, se aprecia que la autoridad responsable estimó que el primer emplazamiento que realizó y le fue notificado al recurrente podía vulnerar su derecho a una adecuada defensa, en razón de que no le precisó que la materia del procedimiento sancionador consistía en determinar su grado de responsabilidad respecto de la conducta que de forma previa el INAI calificó como infractora en materia de transparencia.

De manera que, con la finalidad de que el partido recurrente pudiera preparar una debida defensa, ordenó la reposición del emplazamiento.

Ahora, de la lectura del escrito de demanda, se aprecia que el apelante alega en forma genérica que con la reposición del emplazamiento se varió

la litis; sin embargo, no expresa agravios para demostrar que con el nuevo emplazamiento se hubiera afectado su derecho de defensa durante el curso del procedimiento sancionador y que ello hubiera trascendido a la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que debe garantizarse al denunciado una debida defensa, lo cual se logra con el adecuado emplazamiento, pues es a través de éste que se puede tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, del inicio del procedimiento instaurado en su contra, así como las razones en que se sustenta, a partir de los planteamientos de la queja de que se trate, para que prepare los argumentos de defensa y se recaben los elementos de prueba que estime pertinentes².

4.3. Violación a las reglas para la calificación de la falta e individualización de la sanción

Esta Sala Superior estima que los agravios son **infundados** porque está comprobado que MORENA no cumplió con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, además de que el Consejo General sí individualizó correctamente la sanción y los agravios expresados no combaten eficazmente tales consideraciones.

MORENA alega que el Consejo General no consideró al graduar la sanción, que sí se cumplió con la orden del INAI, por lo que la falta debió ser considerada como formal e imponerle solo una amonestación.

Del análisis a la resolución impugnada se advierte que el Consejo General sí tomó en cuenta los elementos necesarios para la imposición de la sanción como se aprecia a continuación:

- **Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurrió.** Consideró la falta como de gravedad ordinaria, para lo cual tuvo en cuenta que: *i)* la infracción es de tipo constitucional y legal; *ii)* se tuvo por acreditada la conducta infractora, tal como se advierte en

² Véase la jurisprudencia 27/2009, de rubro **AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.**

la determinación del INAI; *iii*) se trata de una sola infracción; *iv*) no se acreditó la reincidencia, y *v*) se estableció que la infracción fue de carácter culposo.

- **Sanción a imponer.** Se determinó que debía imponerse una multa, por considerar que MORENA inobservó sus obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, por lo que con tal medida se permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, es decir, disuadir al infractor de la posible comisión de faltas similares en el futuro y se prevenga a los demás sujetos de derecho para no incurrir en tales acciones irregulares.
- **Fijación del monto de la multa.** Primero se precisó que dicha multa podría ser de una hasta diez mil UMAS al momento de la comisión de la infracción, esto es, en dos mil dieciocho.
- En ese sentido, señaló que, tomando en cuenta las circunstancias objetivas que rodean la infracción, era adecuado imponer una multa de mil Unidades de Medida y Actualización, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 m.n.), lo anterior, en tanto que se trataba de una falta que se cometió derivado de una omisión **que vulneró el derecho humano de acceso a la información pública, y la cual sería suficiente para inhibir una posible repetición de conductas similares.**
- El Consejo General precisó que no se acreditó un beneficio económico cuantificable y valoró las condiciones socioeconómicas e impacto en las actividades del infractor, para lo cual destacó que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de agosto de dos mil diecinueve, a MORENA le correspondía la cantidad de \$130,641,081.00 (ciento treinta millones seiscientos cuarenta y un mil ochenta y un pesos 00/100 m.n.), una vez descontado el importe de las sanciones, por lo que se encontraba en posibilidad de pagar la multa sin que se afectara su

operación ordinaria, dado que dicha multa representa el 0.06 % de su ministración mensual.

De lo anterior, se advierte que la responsable sí fundó y motivo adecuadamente la multa, ya que tuvo en cuenta todas las circunstancias materiales en las que se registró la conducta infractora, y las circunstancias subjetivas del partido infractor, incluidas sus condiciones económicas y el posible impacto de la sanción en el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Además, justificó que era insuficiente imponer una amonestación pública, así como las razones por las que era adecuado imponer una sanción mayor a la mínima prevista en la norma aplicable y mucho menor a la máxima, para cumplir con los fines de ejemplaridad, sin llegar a una sanción excesiva o desproporcionada, contrario a lo que sustenta MORENA.

Además, debe destacarse que, contrario a lo afirmado por MORENA, el Consejo General calificó la conducta como grave al tratarse de una infracción constitucional a un derecho humano fundamental, como es el acceso la información.

En tal sentido, para calificar la gravedad de la falta únicamente como ordinaria, la autoridad consideró, entre otras circunstancias, que no había dolo, porque no existían elementos para considerar que las omisiones hayan obedecido a una intención deliberada o a una acción concertada de la que se advierta el deseo de provocar molestia o daño.

Bajo esta óptica, el partido no expone argumentos para demostrar que, a pesar de ser infracciones constitucionales a un derecho humano fundamental como es el de acceso la información, la infracción solamente debía ser calificada como leve.

En relación con el agravio de una multa desproporcional y excesiva, ya que la autoridad responsable no valoró ciertas atenuantes como la no reincidencia, dicho aspecto constituye, en realidad, una agravante, sin que su ausencia pueda ser considerada para reducir la sanción a imponer.

SUP-RAP-129/2019

Como ya se mencionó, la infracción se consideró como culposa, lo cual fue una de las circunstancias que se tomaron en cuenta para que la gravedad se calificara como ordinaria y no como especial o gravísima. Así, en vista de que se trató de una falta grave ordinaria es que se sancionó a MORENA únicamente con 1000 UMAS, y no como pudo haber sido en otros casos de mayor gravedad, en los que se pueden imponer multas que van de los 5000 y hasta los mil UMAS.

En consecuencia, no se advierte que la multa impuesta a MORENA por el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia sea excesiva o desproporcional, como pretende hacerlo valer el partido actor.

Finalmente, no tiene razón el promovente respecto de que, para la resolución del procedimiento ordinario sancionador, debieron aplicarse y resultan obligatorias las tesis emitidas por los tribunales colegiados, de rubros **MULTAS EXCESIVAS (ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL) Y MULTA. MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FIJA SU MONTO, DENTRO DE LOS PARÁMETROS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Los criterios que emiten los tribunales colegiados de circuito, si bien, en ocasiones pueden resultar orientadores para la resolución de los casos en la materia, no resultan obligatorios para las autoridades jurisdiccionales, como sí lo es la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o los criterios que emita sobre la materia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese contexto, si lo que pretende el partido actor al invocar las referidas tesis es reforzar la idea de que no se motivó adecuadamente la imposición de la sanción, a lo largo del presente análisis ha quedado evidenciado que dicha apreciación es incorrecta.

5. RESOLUTIVO

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

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La secretaria general de acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SUP-RAP-129/2019

BERENICE GARCÍA HUANTE