

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-147/2016**

**RECURRENTE: PARTIDO DEL TRABAJO**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: DANIEL PÉREZ  
PÉREZ**

Ciudad de México, a treinta de marzo de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-147/2016**, promovido por el Partido del Trabajo en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución "*RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE DURANGO*", de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, identificada con la clave **INE/CG97/2016**, y

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

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

**1. Inicio del procedimiento electoral local.** El siete de octubre de dos mil quince, inició el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), para la elección de Gobernador, Diputados locales e integrantes de Ayuntamientos en el Estado de Durango.

**2. Precampaña electoral.** Del once de diciembre de dos mil quince al diecinueve de enero de dos mil dieciséis, se desarrollaron los procedimientos internos de los partidos políticos en el Estado de Durango, para la selección de candidatos a cargos de elección popular, entre otros, el de Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

**3. Informes de precampaña.** Concluido el periodo de precampaña de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Durango y hasta los diez días siguientes, los partidos políticos debieron rendir ante el Instituto Nacional Electoral los respectivos informes de ingresos y gastos.

**4. Acto impugnado.** El dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución "*RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE DURANGO*", identificada con la clave **INE/CG97/2016**, en la que se determinó, en la parte atinente, lo siguiente:

[...]

**Conclusión 1**

*“1. El PT omitió presentar el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 mediante el SIF V2.0.”*

En consecuencia, al omitir presentar el informe de precampaña para el cargo de Gobernador en el estado de Durango, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie la omisión de presentar el informe de precampaña respectivo; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, referido en el correspondiente Dictamen Consolidado, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, fue omiso en presentar respuesta alguna.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 44 y 223, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus precandidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión. Esto, a efecto que los precandidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los precandidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus precandidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, es

importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia del análisis.

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

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma”*

Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III *“DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”* de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los precandidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II especifica que los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. ***Para tales efectos se analizará de manera separada las infracciones en que incurran”***

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar el informe de precampaña respectivo, no es justificación para no tomar en cuenta el grado de responsabilidad del precandidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

En este tenor, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; ahora, con el nuevo modelo de fiscalización también lo es el precandidato de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y gastos, sin importar si el origen es público o privado.

- Que respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda interna.

- Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos o coaliciones, en relación con los informes de ingresos y gastos que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales generan una responsabilidad solidaria, entre los precandidatos, partidos o coaliciones, pero en modo alguno condiciona la determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan (es decir, el precandidato está obligado a presentar el informe de ingresos y gastos ante el partido o coalición y éste a su vez ante la autoridad electoral) según sea el caso de que se trate.

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los precandidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y precandidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de presentación de informes, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos, coaliciones y precandidatos, a continuación se determinará la existencia o no de responsabilidad por parte de los sujetos obligados.

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General

de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los precandidatos obligados solidarios.

En ese sentido, el incumplimiento de lo anterior, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de precampaña, está a cargo de los partidos políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por estos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.

Cabe destacar que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 7, inciso c), establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea; esto es, existe la obligación originaria de responsabilidad de la documentación que se incorpore al referido sistema.

Por tanto, la responsabilidad de presentar informes de gastos de precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema de Contabilidad en Línea, es original y en un primer plano para el instituto político, como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria en los precandidatos.

En este orden de ideas, los institutos políticos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, acredite la imposibilidad para cumplir con su obligación en materia de fiscalización y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador. Es así que de actualizarse dicho supuesto se aplicaría la responsabilidad solidaria para el precandidato.

En este contexto y bajo la premisa de que se observen diversas irregularidades a los partidos y para efectos de hacer extensiva la responsabilidad solidaria a los precandidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de precampaña respectivos, y cuando éstos se enfrenten ante la situación de no contar con la documentación solicitada, que los institutos políticos presenten acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para acreditar que requirió a los candidatos y que les haya dado vista de la presunta infracción.

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al

emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

*“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición de informes de gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentar los correspondientes informes de precampaña.*

*Sobre esta lógica, frente a un requerimiento de la autoridad para presentar documentación relacionada con gastos encontrados en el monitoreo que realiza la autoridad fiscalizadora o ante la omisión de presentar los informes de gastos de los precandidatos; no es suficiente que los partidos políticos aleguen, en los oficios de errores y omisiones, una imposibilidad material para entregar la documentación requerida y, con ello pretender que la autoridad fiscalizadora los exima de sus obligaciones en la rendición de cuentas.*

*Al respecto, mutatis mutandi, aplica el criterio de esta Sala Superior en el que sostiene que la ausencia de dolo para evitar la sanción por la omisión de presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades las organizaciones de observadores electorales; no puede ser eximente de responsabilidad, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse las disposiciones legales y reglamentarias que imponen la obligación de cumplir en tiempo y forma con la rendición del informe respectivo.”*

Respecto de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables a cargo del partido político, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, cabe precisar que el deslinde que realice un partido político debe cumplir con determinados requisitos, para lo cual resulta pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

**“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”.** (Se transcribe).

De lo anterior se concluye, concatenado con lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-153/2015, que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan los requisitos señalados.

Consecuentemente, las respuestas del partido no fueron idóneas para atender las observaciones realizadas, pues no se advierten conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que esta autoridad fiscalizadora considera que no procede eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Señalado lo anterior a continuación se procederá a la individualización de la sanción correspondiente.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentar el informe de precampaña respectivo; en relación a los informes de aquellos precandidatos que participaron en el proceso de selección interna para ganar una candidatura a un cargo de elección popular, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.



d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.

e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.

f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.

g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

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

Finalmente, se establece que las sanciones económicas que llegaran a imponerse como resultado de las irregularidades realizadas en el marco de la presente revisión, tendrán como elemento objetivo para la imposición de la sanción, el tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad para los procesos internos de selección de candidatos y candidatas, por precandidato y tipo de elección, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

En este orden de ideas, el tope de gastos de precampaña para el cargo de Gobernador en la entidad referida asciende a **\$3,821,043.64 (Tres millones ochocientos veintiún mil cuarenta y tres pesos 64/100 M.N.)**.

En consideración a lo desarrollado en los párrafos que anteceden, por cuestión de metodología se analizarán de manera separada las infracciones en las que incurrieron cada uno de los sujetos obligados atendiendo las características especiales de cada uno de ellos para el precandidato el

apartado **A** y por lo que hace al partido político en el apartado **B**:

**A. Por lo que hace a la imposición de la sanción a los precandidatos.**

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

Es importante referir que derivado del Dictamen consolidado se desprende lo siguiente:

*El Partido del Trabajo (PT) no presentó el Informe de Precampaña sobre el origen y destino de sus recursos a través del Sistema Integral de Fiscalización V. 2.0 correspondiente al precandidato registrado al cargo de Gobernador en el estado de Durango; sin embargo, lo presentó de forma impresa y toda vez que las operaciones que realizó durante el periodo de precampaña sí fueron registradas en el sistema, esta autoridad fiscalizadora procedió a su revisión.*

*Por lo que corresponde al PT, presentó el siguiente informe de manera física al cargo de Gobernador:*

CANDIDATO	ÚNICO INFORME		
	EN TIEMPO	EXTEMPORÁNEO	OMISIÓN
Alejandro González Yáñez	0	0	1

De lo anterior se desprende que si bien es cierto el informe de precampaña no fue presentado por el Partido del Trabajo mediante el Sistema Integral de Fiscalización, medio de contabilidad en el cual los partidos políticos tienen la obligación de registrar su contabilidad, también lo es que esta autoridad cuenta con el mismo de manera física, lo cual de acuerdo con el principio *pro persona* y a efecto de no dejar en estado de indefensión y causarle un agravio mayor e irreparable al mismo esta autoridad electoral considera que la irregularidad no puede ser imputable al C. Alejandro González Yáñez, lo anterior deriva de que la responsabilidad solidaria se da en el caso de que existan elementos a través de los cuales sea posible atribuir la responsabilidad en específico a los precandidatos, pues de lo contrario ésta es únicamente para los partidos políticos.

Por lo anterior, esta autoridad cuenta con indicios que generan convicción respecto de que el precandidato cumplió de una u otra manera con la presentación del informe de gastos de precampaña establecidos en la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, máxime que el deber de rendir los informes correspondientes ante la autoridad fiscalizadora corresponde, única y exclusivamente a los partidos políticos.<sup>13</sup>

13 SUP-RAP-45/2016

En este orden de ideas, y derivado del nuevo modelo de fiscalización esta autoridad no es omisa en señalar el grado de responsabilidad de los sujetos obligados, reiterando que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado, asimismo, procedente de las precampañas la obligación concreta recae en los institutos políticos para que sean ellos quienes lleven el control de los ingresos y gastos de cada uno de sus precandidatos, y finalmente que los precandidatos son sujetos de derechos y obligaciones, sobre todo en materia de rendición de cuentas.

En razón de lo anterior es dable referir que existe un régimen de responsabilidades solidarias en materia de presentación de informes, sin embargo, es preciso realizar el estudio preciso de cada caso en particular, a la luz del principio por persona.

Esta autoridad electoral estima que sancionar al C. Alejandro González Yáñez, implicaría una vulneración al principio por persona, entendido como criterio hermenéutico que informa toda prerrogativa de los derechos humanos en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.

Tiene como finalidad acudir a la norma más protectora y/o preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer y garantizar el ejercicio de un derecho fundamental.

Es de destacarse que los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

Lo anterior constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que, si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en

materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio pro persona (interpretación conforme en sentido amplio).

En conclusión, si bien la falta de presentación del informe de precampaña podría constituir una irregularidad atribuible al precandidato, en virtud de la protección al principio pro persona del C. Alejandro González Yáñez , y toda vez que la Ley General de Partidos Políticos establece que cada partido serán responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad (SIF), no es procedente la aplicación de sanción alguna al precandidato.

**B. Por lo que hace a la individualización e imposición de la sanción al partido político.**

La autoridad de conformidad con el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos observó el incumplimiento relativo a la omisión de presentar el informe de precampaña respectivo. Situación que se vincula con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, mismo que establece que los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, así, la responsabilidad del partido político se analizará en el apartado siguiente para los efectos conducentes.

Así, se analizarán en un primer momento, los elementos para calificar la falta y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción.

**CALIFICACIÓN DE LA FALTA**

**a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En relación con la irregularidad identificada en la **conclusión 1** del Dictamen Consolidado, se identificó que el Partido del Trabajo omitió presentar un informe de precampaña.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión consistente en no haber presentado el Informe de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango, atendiendo a lo dispuesto

en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

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

**Modo:** El partido político infractor omitió presentar un informe de precampaña. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al partido surgió a la conclusión del periodo legal establecido para la presentación de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral 2015-2016.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la precampaña del precandidato en el estado de Durango.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

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

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por omitir presentar un informe de precampaña.

En este caso, la falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, con lo que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera el principio de legalidad como principio rector de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido de mérito viola el valor antes establecido y con ello, afecta a persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma

directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

En la **conclusión 1** el partido en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que a la letra señalan:

**Ley General de Partidos Políticos**

**“Artículo 79.**

*1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:*

*a) Informes de precampaña:*

*(...)*

*III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;*

*(...)”*

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**“Artículo 443.**

*1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:*

*(...)*

*d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus Reglamentos;*

*(...)”*

De los artículos señalados se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo es la legalidad, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan

cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos, vulneran directamente el principio de legalidad, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

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

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

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Es importante señalar que una de las funciones de esta autoridad fiscalizadora es realizar actividades preventivas, con el objeto de garantizar la certeza y transparencia en el manejo de recursos; así como garantizar el principio de legalidad en la actuación de los sujetos obligados. La aplicación efectiva de las normas en materia de fiscalización, radica en buena medida en el diseño de las mismas a la luz de los bienes jurídicos que pretenden tutelar, por lo que el partido político al ser omiso en presentar el Informe de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, vulnera y

obstruye el desarrollo de esta actividad, así como la debida rendición de cuentas.

En consecuencia, al no tener certeza del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se vulnera de manera directa los principios de fiscalización que los entes están obligados a cumplir.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el partido político se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo estas normas de gran trascendencia para la tutela del principio de legalidad.

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

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

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

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

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

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



la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

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

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

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por la conducta señalada en la conclusión 1 es garantizar la legalidad respecto del origen y destino de los recursos con la que se deben de conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En el presente caso la irregularidad imputable al partido infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar los informes de precampaña respectivos.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo**, cuyo objeto infractor concurre directamente en la legalidad respecto del origen y destino de los recursos.

**f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido del Trabajo cometió una irregularidad que se traducen en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

**Calificación de la falta**

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

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político omitió presentar un informe de precampaña.

- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, la legalidad respecto del origen y destino de los recursos.

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

- Que la conducta fue singular.

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

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por Partido del Trabajo se califica como **GRAVE ESPECIAL**.

Lo anterior es así, en razón de que se tratan de una falta de fondo o sustantiva en las que se vulnera directamente el principio de legalidad, toda vez que el partido infractor omitió presentar un informes de precampaña, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

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

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

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el Partido del Trabajo no cumpla con su obligación de presentar informes de precampaña. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena

certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos, situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera el principio de legalidad.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el partido infractor no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

**III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN**

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Así, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, debe valorarse la capacidad económica del infractor por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, así como en su caso, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el Considerando Décimo séptimo de la presente Resolución.

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

*“I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; y*

*V En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político”*

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

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupan, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos, así como a los

principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Así, del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.

- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.

- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Precampaña.

- El partido político no es reincidente.

- Que se trató de una sola irregularidad.

Así, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevos y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

En atención a esto último, la Sala Superior sostiene que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio

para que el que la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencial del presente procedimiento.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente diario para todo el país, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido del Trabajo se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con

anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como grave especial, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta de **omitir presentar un informe de precampaña** y las normas infringidas [artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales], la pluralidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomenta el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido del Trabajo debe ser en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al omitir presentar un informe de precampaña**, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al **22.46% (veintidós punto cuarenta y seis por ciento)** respecto del **20% (veinte por ciento)** sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecido por la autoridad para los procesos internos de selección de precandidatos al cargo de gobernador, con la finalidad de contener en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango, lo cual asciende a un total de **\$171,641.27 (Ciento setenta y un mil seiscientos cuarenta y un pesos 27/100 M.N.)**.<sup>14</sup>

14 Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo.

Derivado de lo anterior, se obtienen las siguientes cifras:

Nombre	Cargo	Tope de Gastos de Precampaña	20% sobre el Tope de Gastos de Precampaña (A)	Partido con Financiamiento Público Ordinario 2016 más alto	Financiamiento Público Ordinario 2016 del Partido Sancionado	Porcentaje de PT respecto del PRI <sup>14</sup> (B)	Sanción (A*B)
Alejandro Gonzales Yáñez	Gobernador	\$3,821,043.64	\$764,208.72	PRI \$19,264,695.18	PT \$4,327,254.06	22.46%	\$171,641.27

15 Sanción calculada con base en el porcentaje de financiamiento del partido político que más recursos públicos recibió en el estado de Durango, por concepto de Actividades Ordinarias Permanentes, en comparación a los montos recibidos por esos mismos conceptos por el partido sancionado.

Asimismo, es preciso referir que el criterio de sanción para el Partido del Trabajo, se fundamenta en lo aprobado por la Comisión de Fiscalización en su sesión extraordinaria del seis de abril del dos mil quince, en el que definen los criterios de proporcionalidad con los que se sancionara a cada instituto político derivado del financiamiento ordinario que perciben.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido del Trabajo, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **2349 (dos mil trescientos cuarenta y nueve) días de salario mínimo general vigente diario para todo el país para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$171,570.96 (Ciento setenta y un mil quinientos setenta pesos 96/100 M.N.).**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**c) Vista.** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones **4 y 6.**

[...]

#### **R E S U E L V E**

[...]

**TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **20.3** de la presente Resolución, se impone al Partido del Trabajo las siguientes sanciones:

[...]

**b) 1** falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **1**

Se sanciona al Partido del Trabajo con una multa consistente en **2349 (dos mil trescientos cuarenta y nueve) días de salario mínimo general vigente diario para todo el país para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$171,570.96 (Ciento setenta y un mil quinientos setenta pesos 96/100 M.N.).**



**II. Recurso de apelación.** El dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, el Partido del Trabajo, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el recurso de apelación al rubro indicado, a fin de controvertir la resolución mencionada en el apartado cuatro (4) del resultando que antecede.

**III. Remisión del expediente.** El veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, mediante oficio identificado con la clave INE-SCG/0419/2016, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente INE-ATG/124/2016, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo.

**IV. Registro y turno a Ponencia.** Mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-147/2016**, con motivo de la promoción del recurso de apelación precisado en el resultado segundo (II) que antecede.

El mismo día, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

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

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

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

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

**1. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito, en el cual el representante del recurrente: **1)** Precisa la denominación del partido político impugnante; **2)** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3)** Identifica el acto impugnado; **4)** Menciona a la autoridad responsable; **5)** Narra los hechos que sustentan la impugnación; **6)** Expresa conceptos de agravio; **7)** Ofrece pruebas, y **8)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

**2. Oportunidad.** El escrito para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada fue dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el **miércoles dieciséis de marzo** de dos mil dieciséis, en tanto que el escrito de demanda fue presentado, ante la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto Electoral, el **inmediato viernes dieciocho**, esto es, de manera oportuna.

Ello es así porque, aun en el supuesto de que el partido político recurrente hubiera tenido conocimiento del acto impugnado el día en que fue emitido, es decir, el miércoles dieciséis de marzo, el plazo de cuatro días, para impugnar, habría transcurrido del **jueves diecisiete** al **domingo veinte** de marzo de dos mil dieciséis, al ser computables todos los días y horas como hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, en razón de que la resolución controvertida está vinculada, de manera inmediata y directa, con el procedimiento electoral local dos mil quince-dos mil

dieciséis (2015-2016), que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Durango.

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

**4. Personería.** Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por acreditada la personería de Pedro Vázquez González, representante propietario del partido político recurrente, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.

**5. Interés jurídico.** En este particular está acreditado que el Partido del Trabajo tiene interés jurídico, para promover el recurso de apelación al rubro indicado, porque controvierte la resolución identificada con la clave **INE/CG97/2016**, en la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le impuso, entre otras, multa consistente en 2349 (dos mil trescientos cuarenta y nueve) días de salario mínimo general vigente diario para todo el país para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta y un mil quinientos setenta pesos 96/100 M.N.), por la supuesta omisión de presentar el informe de precampaña de Alejandro González Yáñez, precandidato de ese instituto político al cargo de Gobernador del Estado de Durango, en el contexto del procedimiento electoral

local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que actualmente se está llevando a cabo en la citada entidad federativa.

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

**TERCERO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, el partido político recurrente expresa los siguientes conceptos de agravio.

[...]

**AGRAVIOS**

**PRIMER AGRAVIO**

**ORIGEN DEL AGRAVIO.-** Lo constituye la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el estado de Durango, en lo que respecta al Partido del Trabajo, concretamente lo expuesto en la Conclusión 1 donde se establece que el PT omitió presentar el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016 mediante el SIF V2.0 (sistema en línea).

**PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS.-** Lo son los artículos 1, 14, 16, 22, y 41, base II y base V apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.-** La autoridad responsable, Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir la resolución que se combate, vulnera en perjuicio de mi representado los preceptos legales invocados en el párrafo

inmediato anterior, así como los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, exhaustividad y seguridad jurídica que como autoridad garante tiene la obligación de respetar, lo anterior por las consideraciones que a continuación se exponen.

La sanción que pretende imponerse resulta desproporcionada, inequitativa y excesiva toda vez como se puede ver del contenido del acuerdo que se impugna si bien es cierto que el Partido del Trabajo no presentó en línea el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016 mediante el SIF V2.0, este si fue presentando en tiempo y forma por escrito ante la propia autoridad de fiscalización, tal como se establece en el contenido del acuerdo que se impugna, mas sin embargo el agravio radica que al momento de aplicar la sanción correspondiente y hacer la valoración de la gravedad de la infracción, lo lleva a cabo la autoridad responsable como si el Partido del Trabajo no hubiera presentado el informe de precampaña en tiempo y forma ya que reiteradamente establece que el Partido del Trabajo omitió presentar un informe de precampaña contraviniendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, lo cual parcialmente es falso, por que dicho informe se presentó por escrito y la autoridad señalada como responsable al aplicarnos la sanción correspondiente no toma en cuenta esos elementos, sino que lo da por no presentado, lo cual resulta totalmente infundado al existir falta de fundamentación y motivación en el acuerdo que se impugna, ya que no se realiza una valoración profunda de que el Partido del Trabajo presento por escrito el informe de precampaña para la elección de Gobernador lo cual es violatorio de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por que al momento de aplicar la autoridad señalada como responsable la sanción correspondiente al Partido del Trabajo debió de haberse allegado de todos los elementos que le rodean respecto al expediente que fue materia de revisión por parte del órgano fiscalizador y así poder realizar una adecuada sanción conforme a derecho, si bien es cierto el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización numeral 7 establece que los Partidos Políticos serán los responsables de la información reportada mediante el sistema de contabilidad en línea, aquí la autoridad señalada como responsable también debió de haber valorado que la aplicación del sistema en línea apenas se está llevando a cabo por primera vez en el estado de Durango, por tanto al existir confusión por parte del área de contabilidad del Partido del Trabajo y por cuestiones internas es que este se realizó por escrito, a lo cual la autoridad señalada como responsable no lo toma en cuenta por que el referido informe de precampaña si fue entregado en tiempo y forma por escrito más

sin embargo, se nos tilda de no presentar el informe de campaña correspondiente a lo cual se nos aplica una sanción económica injusta y desproporcionada a tal grado de calificarla como **Grave Especial**.

También uno de los elementos esenciales para aplicarnos injustamente la sanción correspondiente la autoridad señalada como responsable fue al señalar que el Partido del Trabajo no acreditó ante la autoridad fiscalizadora la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales se demuestre fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con el informe de precampaña referido, a lo cual queremos manifestar que es falso por que el Partido del Trabajo al tratar de cumplir en tiempo y forma con la obligación que tiene en materia de fiscalización al no poder presentar en línea el informe correspondiente lo realizó por escrito, lo cual no es tomado en cuenta como se dijo en párrafos anteriores por la autoridad señalada como responsable al aplicarnos injustamente una sanción excesiva.

Se hace hincapié en el presente agravio que no se actualizaron las supuestas omisiones de presentar el informe de precampaña, a lo cual la autoridad responsable en la Conclusión 1 de la resolución que se impugna, pues como ya se manifestó y se acredita mediante la presentación de la copia de los acuses de los informes de antes referidos se presentó en tiempo y forma por escrito dichos informes, lo cual obra dentro del expediente de marras, en tal virtud, la resolución que se impugna carece de objetividad, certeza, legalidad y congruencia, por lo que debe ser revocada a efecto de que se dicte una nueva donde se tomen en cuenta los informes de precampaña rendidos por escrito y en tiempo ante la autoridad competente.

Si bien es cierto que la autoridad señalada como responsable reconoce en el acuerdo que se impugna que el referido informe se presentó por escrito, pero aquí el problema radica en que al momento de aplicar la sanción correspondiente no lo realiza valorando que se presentó por escrito si no tajantemente se nos impone una multa excesiva como si no se hubiera presentado de ningún modo.

Es de entender que la autoridad pretenda que los sujetos obligados cumplan estrictamente las disposiciones normativas que rigen sus actividades. Pero también los obligados a la vez tienen derecho a que la autoridad se rija estrictamente por los principios de legalidad y seguridad jurídica a que está obligada, pues según señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Sirvan de apoyo las siguientes tesis jurisprudenciales emitidas por este H. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**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 AGUASO ALIENTES Y SIMILARES).**

**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.**

**MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN).**

De acuerdo, a las tesis antes citadas y con la propia resolución que se combate, el valor protegido por la norma es que la autoridad fiscalizadora tenga control sobre el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos y por otra parte el supuesto tipo de infracción consistió en una omisión, sin embargo, el Partido del Trabajo cumplió con entregar en tiempo a la autoridad competente el informe de precampaña de su candidato a Gobernador en el Estado de Durango, por lo que no se actualizó la supuesta infracción de sancionarnos con una conducta **GRAVE ESPECIAL**, por qué en realidad fue un error u omisión presentar los informes de forma impresa y no en línea a lo cual consideramos que no debió de haberse calificado la sanción con la conducta que se califica y mucho menos imponernos una sanción excesiva de **\$171,570.96 (Ciento setenta y un mil quinientos setenta pesos 96/100 M.N.)**.

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

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, pues constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.



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

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

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

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

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

- a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

Ahora bien, en la resolución impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió de haber considerado para imponer la sanción correspondiente que la falta es una falta formal y no de fondo porque finalmente el Partido del Trabajo con el fin de cumplir en tiempo y forma con el informe de precampaña correspondiente lo presentó por escrito, donde es evidente que no existió dolo o mala fe para cumplir con la obligación de presentar a tiempo el informe correspondiente, ya que como se dijo anteriormente con la primera aplicación que se lleva a cabo de entregar el informe de precampaña en línea existieron confusiones al interior del Partido del Trabajo, con lo cual se presentó por escrito y no en línea en consecuencia la conducta acreditable debió de haber sido de carácter formal, porque las faltas formales no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, no representan un indebido manejo de recursos.

Es entonces que se considera que el actuar de la autoridad señalada como responsable fue muy extremista al no hacer un análisis de los elementos que obran dentro del expediente de marras. Porque es evidente que por parte del Partido del Trabajo nunca ha existido dolo alguno para no presentar los informes de precampaña correspondientes, debido a que por ser la primera vez que se aplica el sistema en línea, es que se cometió la omisión de no presentarlo en línea, a lo cual consideramos que la infracción resulta excesiva.

En este orden de ideas, las conclusiones detectadas por la Unidad de Fiscalización en la conclusión antes descrita, consistente puramente en conductas de OMISIÓN, no existe DOLO y NO EXISTE REINCIDENCIA, MALA FE, por lo que, contrario a lo sustentado por la autoridad señalada como responsable, se encuentran dentro de la hipótesis jurídico normativa contenida en el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación número SUP-RAP-98/2003 ***al considerar que la omisión consiste en que el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.***

Ahora bien, como se puede apreciar de la conclusión que se impugna, de ninguna manera puede ser considerada como conducta grave especial porque con la omisión desplegada por el Partido del Trabajo del Trabajo es una conducta de carácter formal y al aplicarnos una multa excesiva va en perjuicio de lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que es desproporcional al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio jurisprudencial.

*9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Pág. 418*

**MULTAS EXCESIVAS. (ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL).** (Se transcribe).

Aunado a lo anterior, no se debe de perder de vista que respecto a la conclusión 1, respecto al acuerdo del Consejo General, con motivo del Dictamen Consolidado de la Unidad de Fiscalización (Unidad Técnica de la Comisión de Fiscalización), la calificativa de falta Grave Especial que se impone, cae en un exceso, dado que no corresponde a la realidad de la misma falta cometida, pues de la esencia misma debe ser considerada como falta formal, dado que se trata de una conducta omisa, sin dolo y no existe la reincidencia por parte de nuestro representado.

Esto es así, debido a que los conceptos principales de las conductas que derivaron la emisión de las observaciones que se analizan, se encuentran debidamente reportadas ante la autoridad responsable, con lo que se cumple la finalidad de acreditar el origen, destino y aplicación de los recursos públicos; bajo esta premisa, contrario a lo sustentado por la autoridad señalada como responsable, es dable arribar a la conclusión de que al momento de presentar todos y cada uno de los requerimientos nuestro instituto político, se condujo bajo el principio de la buena fe, finalidad principal que se persigue con el procedimiento de auditoría que ejerce la autoridad fiscalizadora en materia electoral, portal motivo, de ninguna manera, puede acusarse a mi representado que con la omisión de la presentación en línea a través del Sistema Integral de Fiscalización V.2.0 se haya conducido con error, dolo o mala fe, en el ocultamiento del ejercicio de los recursos públicos.

A mayor abundamiento, como es de verdad sabida y de derecho explorado, de las irregularidades detectadas por la responsable, en la conclusión 1 materia del presente agravio, se puede apreciar claramente que en ninguna de ellas se acredita alguna afectación a los valores sustanciales protegidos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización, situación suficiente y bastante para considerar que dicha omisión es de carácter formal y no de carácter grave especial como de

manera indebida lo califica la autoridad responsable; sobre el particular, esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha emitido las siguientes tesis de jurisprudencia aplicables al caso concreto:

***MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.***

(Se transcribe).

***MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.*** (Se transcribe).

Así las cosas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ningún momento especifica o señala de manera indubitable el método lógico jurídico que le sirvió para establecer la graduación de la sanción administrativa de carácter pecuniario, en estricto apego al principio de legalidad que se encuentra debidamente enmarcado en los textos de las normas jurídicas números 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la sanción que se impuso, debió tener en cuenta que la facultad específica que se le otorga para determinar la sanción y a la vez su graduación a cada caso concreto, debe de guardar concordancia y concurrencia entre el hecho objetivo y la presunta responsabilidad a reprochar, así como con las demás condiciones subjetivas del infractor.

Bajo esa perspectiva el acto de autoridad que hoy se impugna, se traduce en que la cuantificación económica de la sanción impuesta trae un menoscabo en nuestros derechos, reduciendo de manera significativa la capacidad económica de mi representado, enlazando también que con ello nos sitúa en un estado de desigualdad frente a los demás partidos políticos nacionales para realizar nuestras labores y funciones. En razón de que, la autoridad responsable omitió cumplir los principios rectores del Derecho Administrativo sancionador y los fundamentos básicos del derecho punitivo, al dejar de advertir el cálculo aritmético en que debió fundar la aplicación para el monto de la sanción, la cual resulta totalmente excesiva.

Con base en los argumentos antes referidos, dadas las series de violaciones legales y constitucionales que se hacen valer, es procedente que esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revoque el acto que se impugna y ordene la restitución de los derechos violados.

[...]

**CUARTO. Estudio del fondo de la *litis*.** Una vez transcritos el concepto de agravio, a continuación se hace el estudio correspondiente.

El Partido del Trabajo aduce que le genera agravio la resolución controvertida, porque al emitirla el Consejo General del

Instituto Nacional Electoral vulnera lo previsto en los artículos 1°, 14, 16, 22, y 41, párrafo segundo, Bases II y V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la sanción impuesta a ese instituto político, consistente en dos mil trescientos cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.) no está debidamente fundada y motivada, por lo que es desproporcionada, inequitativa y excesiva.

Lo anterior, porque si bien el mencionado instituto político no presentó *“en línea”* el informe de precampaña del precandidato a Gobernador de Durango, lo cierto es, que sí lo hizo, en tiempo y por escrito ante la autoridad fiscalizadora, aunado a que las operaciones que llevó a cabo durante el periodo de precampaña fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización, lo cual no fue considerado por la autoridad responsable, debido a que determinó que el Partido del Trabajo incurrió en una omisión total de presentar el informe de precampaña correspondiente, irregularidad que indebidamente consideró de *“fondo”* y, por tanto, calificó como grave especial, lo cual es incorrecto porque es una falta de naturaleza formal.

En este sentido, aduce el partido político recurrente que no existe afectación a los valores protegidos por la norma jurídica, aunado a que tampoco se acredita la existencia de dolo o reincidencia.

Asimismo, argumenta que la autoridad responsable no especificó, de manera indubitable, el método lógico jurídico que

aplicó para establecer la graduación de la sanción administrativa impuesta al instituto político apelante.

A juicio de esta Sala Superior los mencionados conceptos de agravio son sustancialmente **fundados**, como se razona a continuación.

Con relación a la violación aducida, ha sido criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior, que la falta de fundamentación y motivación es la omisión en que incurre el órgano de autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas.

Por otro lado, la indebida fundamentación existe en un acto o resolución cuando el órgano de autoridad responsable invoca algún precepto legal pero no es aplicable al caso, debido a que las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Respecto de la indebida motivación, se debe aclarar que existe cuando el órgano de autoridad responsable sí expresa las razones particulares que la llevaron a tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En este sentido, la autoridad administrativa electoral nacional al dictar alguna resolución por la acreditación de la infracción no debe ejercer la potestad sancionadora de manera irrestricta o arbitraria, sino que debe observar una correcta fundamentación y motivación, en términos de lo previsto en el

artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica que al ponderar las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y las particularidades del infractor, debe de individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a efecto que no resulte desproporcionada, ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al sujeto de Derecho responsable de volver a incurrir en una conducta similar.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe actuar con mesura al imponer las respectivas sanciones y justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso.

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

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

En ese orden de ideas, la individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad

entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos respecto de la debida fundamentación y motivación para la imposición de la sanción.

Ahora bien, en la resolución impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que el Partido del Trabajo omitió presentar el informe de precampaña correspondiente al precandidato Alejandro González Yáñez, a pesar del requerimiento que le fue formulado a ese instituto político.

En razón de lo anterior, la autoridad responsable determinó que el mencionado partido político vulneró los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, determinó sancionar al citado partido político con una multa consistente en dos mil trescientos cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.).

Hecha la precisión que antecede, cabe destacar que en el particular, como se señaló, el partido político recurrente aduce las siguientes circunstancias de hecho:

- Las operaciones que llevó cabo durante el periodo de precampaña fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización.



- Solicitó al Comité Ejecutivo Nacional del Partido del Trabajo la “contraseña” y los “usuarios”, sin embargo por la “premura” únicamente logró subir dos “movimientos”.

- Debido a lo anterior, presentó en tiempo y de forma impresa, ante el Instituto Nacional Electoral el correspondiente informe de precampaña.

Por su parte, en el respectivo informe circunstanciado rendido por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se alude a lo siguiente:

- Ante la omisión de presentar el informe de precampaña, mediante oficio INE/UTF/DA-L/2966/16, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral requirió al Partido del Trabajo aclarara y subsanara los errores y omisiones en los que incurrió respecto de los diversos informes de las precampañas del procedimiento electoral ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Durango.

- En respuesta a lo requerido, mediante escrito de veinte de febrero de dos mil dieciséis, el Partido del Trabajo manifestó lo siguiente:

[...]

La razón por la que presentamos los informes de precampaña de forma física, documental y no a través del SIF como lo establece el ordenamiento normativo y con el que se hace referencia y con el cual se fundamenta la observación, **se debió a que este Órgano de Finanzas del Comité Estatal del Partido del Trabajo no contaba con las claves de Usuarios y Contraseña para acceder al SIFV2.0**, situación que hicimos del conocimiento del LD. Luis Rey Santillán García Encargado de Enlace de Fiscalización de la Junta Local del INE en Durango, quién nos atendió en varias ocasiones aclarando

amablemente nuestra confusión e informándonos que *'la gestión de los Usuarios y Contraseñas para el ingreso al SIF, estaba a cargo del Comité Ejecutivo Nacional de nuestro partido'*, a quien le hicimos la solicitud de trámite correspondiente. No obstante, y por la premura del tiempo solo logramos subir dos movimientos, quedando como omitidos otros, los cuales presentaremos mediante el Sistema Integral de Fiscalización en el periodo de aclaraciones.

[...]

- Asimismo, en el mencionado informe circunstanciado la autoridad responsable señala lo siguiente:

[...] no pasó desapercibido para la autoridad electoral que ***el Partido del Trabajo exhibió senda documentación en forma física, la cual identificó como 'informe de precampaña', si bien es cierto se tuvo por recibida,*** también lo es que la norma en materia de fiscalización excluye de validez a toda aquella documentación presentada en vía diversa a la establecida, al determinar que el medio a través del cual debía exhibirse el informe correspondiente lo era mediante el Sistema de Contabilidad en Línea

[...]

Ahora bien, para esta Sala Superior, asiste razón al partido político recurrente, porque la parte controvertida de la resolución impugnada no está debidamente fundada y motivada, dado que la autoridad responsable la emitió considerando que en el caso se acreditó la omisión de presentar el informe de precampaña, razonando que la conducta irregular debe ser calificada como grave especial, porque generó daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados, así como afectación a los valores sustanciales, debido a que en el caso se trató de la no rendición de cuentas, lo cual impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos.

No obstante, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió considerar que la aludida omisión es inexistente,

porque tal como es reconocido en la resolución impugnada y en el informe circunstanciado, el Partido del Trabajo presentó de manera física el respectivo informe de ingresos y gastos de Alejandro González Yáñez, precandidato a Gobernador del Estado de Durango e incluso, como se precisa en el dictamen consolidado correspondiente, las operaciones que llevó a cabo el partido político recurrente durante el periodo de precampaña respectivo sí fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización. El mencionado dictamen, en la parte atinente, es al tenor siguiente:

*El Partido del Trabajo (PT) no presentó el Informe de Precampaña sobre el origen y destino de sus recursos a través del Sistema Integral de Fiscalización V. 2.0 correspondiente al precandidato registrado al cargo de Gobernador en el estado de Durango; sin embargo, lo presentó de forma impresa y **toda vez que las operaciones que realizó durante el periodo de precampaña sí fueron registradas en el sistema, esta autoridad fiscalizadora procedió a su revisión.***

*Por lo que corresponde al PT, presentó el siguiente informe de manera física al cargo de Gobernador:*

CANDIDATO	ÚNICO INFORME		
	EN TIEMPO	EXTEMPORÁNEO	OMISIÓN
Alejandro González Yáñez	0	0	1

En este contexto, aun cuando la situación apuntada no constituye una eximente de responsabilidad, debe ser considerada para determinar la infracción administrativa en qué incurrió el Partido del Trabajo y, en su caso, la calificación e imposición de la sanción correspondiente.

Lo anterior, a fin de observar el principio establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que los actos que emita la autoridad administrativa electoral deben estar debidamente fundados y motivados, para efecto de justificar la correcta

adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Esto es así, porque resulta diferente el incumplimiento de un deber, al cumplimiento inoportuno o sin cumplir las formalidades exigidas normativamente, pues si bien no se debe pasar desapercibido que el Partido del Trabajo al rendir de manera física el respectivo informe de ingresos y gastos de Alejandro González Yáñez, precandidato a Gobernador del Estado de Durango, no cumple los requisitos formales, lo cierto es que tal circunstancia no implica un impedimento para garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos de ese instituto político, como lo concluyó la responsable. Máxime que en el caso, como se señaló, las operaciones que llevó a cabo el Partido del Trabajo durante el periodo de precampaña respectivo sí fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización.

En este contexto, a juicio de esta Sala Superior, con la falta formal no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro, por lo que no es conforme a Derecho que la autoridad responsable haya considerado que el partido político apelante vulneró los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este orden de ideas, lo procedente es revocar la parte impugnada de la resolución controvertida, respecto a la sanción impuesta al Partido del Trabajo, consistente en dos mil trescientos

cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.), para efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en plenitud de atribuciones, determine cuál es la infracción administrativa en qué incurrió el Partido del Trabajo y, en su caso, la califique e imponga la sanción correspondiente.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **revoca**, en la parte motivo de la controversia, la resolución impugnada, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** al partido político recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, párrafo 5, y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

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

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**