

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-152/2018

RECURRENTE: JAIME HELIODORO
RODRÍGUEZ CALDERÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: OLIVER
GONZÁLEZ GARZA Y ÁVILA Y
PRISCILA CRUCES AGUILAR

COLABORÓ: JOSÉ EDUARDO
MUÑOZ SÁNCHEZ

Ciudad de México a veinte de junio de dos mil dieciocho

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR**, en lo que es materia de controversia, la resolución **INE/CG473/2018** emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En esta sentencia se declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/16/2018, por la existencia de aportaciones en especie prohibidas de dependencias de gobierno del estado de Nuevo León.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	4
4. ESTUDIO DE FONDO.....	6
4.1. Resolución impugnada.....	6
4.2. Síntesis y estudio de agravios.....	7
4.2.1. Ausencia de facultades de la autoridad para fiscalizar el periodo de obtención de apoyo ciudadano	7
4.2.2. Violación al principio dispositivo que rige el procedimiento	13
4.2.3. Inexistencia de la conducta denunciada	26
4.2.4. Duplicidad de sanción	32
4.2.5. Multa excesiva.....	34
5. PUNTO RESOLUTIVO.....	37

GLOSARIO

COF:	Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales
Ley de Medios:	Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
Reglamento:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

Resolución impugnada:	INE/CG473/2018, resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra del C. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente de la República identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/16/2018
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ANTECEDENTES

1.1. Escrito de queja. El primero de febrero de dos mil dieciocho¹, diversos ciudadanos presentaron un escrito de queja ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el estado de Nuevo León al considerar que se podrían actualizar diversas infracciones contraventoras a la normatividad electoral, particularmente en materia de origen y aplicación de los recursos durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano en contra del hoy recurrente.

1.2. Resolución impugnada. El veintiocho de mayo, el Consejo General aprobó la Resolución INE/CG473/2018 en el procedimiento de queja en materia de fiscalización con clave de expediente INE/Q-COF-UTF/16/2018, en la que declaró parcialmente fundado el procedimiento.

1.3. Demanda. El cuatro de junio, el hoy quejoso presentó un recurso de apelación en contra de la resolución impugnada.

¹ En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil dieciocho salvo mención expresa.

1.4. Turno. Mediante el acuerdo de ocho de junio, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-152/2018 y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.5. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y determinó cerrar la instrucción del presente medio de impugnación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente asunto, en virtud de que se trata de un recurso de apelación promovido por un ciudadano en su carácter de candidato independiente al cargo de Presidente de la República a fin de controvertir una resolución del Consejo General relativa a un procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en su contra.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución General; 186, fracción III, inciso g); y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); y 45,

párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del ciudadano que promueve el recurso, el domicilio para recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos y agravios que causa la resolución impugnada.

3.2. Oportunidad. La resolución impugnada fue notificada al actor el 31 de mayo de dos mil dieciocho y la demanda fue presentada el cuatro de junio del mismo año, de lo que se advierte que la demanda se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de Medios.

3.3. Legitimación y personería. El recurso de apelación lo interpone un ciudadano, por su propio derecho, en su calidad de candidato independiente al cargo de Presidente de la República ante la autoridad responsable, carácter que le es reconocido en el informe circunstanciado correspondiente.

3.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral, a través de la cual se le impone una sanción al recurrente como sujeto obligado en materia de fiscalización.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir los actos impugnados y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Resolución impugnada

La autoridad responsable, declaró **fundado** el procedimiento administrativo de queja en materia de fiscalización por la recepción de recursos provenientes de personas impedidas por la normativa electoral, consistentes en **aportaciones en especie** bajo la modalidad de prestación de servicios de **656** (seiscientos cincuenta y seis) servidores públicos adscritos a **29** (veintinueve) dependencias del Gobierno de Nuevo León que en días y horas hábiles fungieron como auxiliares para la recopilación de firmas a favor del entonces aspirante al cargo de Presidente de la República, el ciudadano Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 380, numeral 1, inciso d), fracción II² y 401, numeral 1, inciso b)³ de la LEGIPE; así como el artículo 12 del Acuerdo **INE/CG476/2017**.⁴

²“**Artículo 380.**

1. Son obligaciones de los aspirantes:

(...)

d) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

(...)

ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;”

³“**Artículo 401.**

1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

(...)

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal;”

⁴ “**Artículo 12.** Los servidores públicos que aspiren a una candidatura o aquellos que busquen reelegirse por esta vía de conformidad con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna, no podrán utilizar recursos financieros, materiales y humanos de carácter público para buscar el apoyo ciudadano, ni hacer tareas de proselitismo o realizar propaganda de carácter institucional en la que se promoció su nombre, imagen, voz o símbolo.

Los recursos públicos ejercidos en contravención del párrafo anterior, se considerarán una aportación de ente prohibido.”

La autoridad responsable al considerar la calidad de aspirante del recurrente, las sanciones establecidas en la normativa y su capacidad económica, le impuso una sanción consistente en una **multa** correspondiente al 25 % de sus ingresos, equivalente a 4,995 (cuatro mil novecientas noventa y cinco) unidades de medidas y actualización⁵ equivalentes a **\$377,072.55** (trescientos setenta y siete mil setenta y dos pesos 55/100 m.n.).

En consecuencia, el planteamiento del problema consiste en determinar si la resolución de la autoridad responsable se encuentra ajustada a Derecho al declarar fundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización.

4.2. Síntesis y estudio de agravios

4.2.1. Ausencia de facultades de la autoridad para fiscalizar el periodo de obtención de apoyo ciudadano

Esencialmente, el actor hace valer la inexistencia de soporte constitucional o legal para la fiscalización en la etapa correspondiente del proceso de obtención de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes por lo que considera aplicable el principio de “no hay delito, no hay pena sin ley”. En ese sentido, el actor sostiene que la autoridad fiscalizadora carece de facultades para imponer sanciones.

⁵ Para el año dos mil diecisiete.

Por otro lado, señala que la autoridad vulnera su acceso a la justicia pues desestimó las consideraciones que en su oportunidad se expusieron.

Además, manifiesta que la sanción demuestra una competencia desigual e inequitativa que atenta contra la legalidad, objetividad, certeza y transparencia.

Asimismo, afirma que la resolución reclamada contradice el ejercicio de sus derechos humanos, en términos de los numerales 1 y 2 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En consideración de esta Sala Superior, los agravios del actor resultan por una parte **infundados**, y por otra, **inatendibles** e **inoperantes**, como se expondrá enseguida.

Sobre la supuesta **falta de competencia** de la autoridad responsable para fiscalizar los ingresos y gastos realizados durante la obtención de apoyo ciudadano, esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado** pues la autoridad responsable sí cuenta con competencia para vigilar el origen y destino de los recursos utilizados por los aspirantes a fin de obtener el apoyo necesario para ser registrados como candidatos, y el actor, en su calidad de aspirante, se encuentra obligado a cumplir las reglas que en materia de fiscalización prevén las disposiciones legales.

El Apartado B, del artículo 41, Base V de la Constitución General establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a

cargo del Consejo General y que, para ello, la ley desarrollará las atribuciones de dicha autoridad y de los órganos técnicos dependientes del mismo para la realización de tal función.

Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido que los **procedimientos en materia de fiscalización** son **complejos** y requieren la intervención de diversos órganos del INE (UTF y Comisión de Fiscalización) correspondiéndole al Consejo General su aprobación en forma definitiva⁶.

Por un lado, tal como reconoció la autoridad responsable, la UTF cuenta con **competencia** para regular y vigilar el registro contable y el origen y destino lícito de ingresos y egresos de los aspirantes y candidatos independientes, que en la especie, se traduce en la investigación y sustanciación del procedimiento de queja.⁷

Asimismo, la Comisión de Fiscalización es **competente** para conocer de los proyectos de resolución sobre los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización y someterlos a consideración del Consejo General quien resuelve de forma definitiva⁸.

Por otro lado, de forma clara, diversas disposiciones legales establecen las **obligaciones** que los aspirantes deben observar en materia de financiamiento y fiscalización respecto de los recursos utilizados durante la etapa de apoyo ciudadano, entre las que trasciende la obligación de presentar el informe de

⁶ Razonamientos comprendidos en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-545/2017 y acumulados, así como en el recurso de apelación SUP-RAP-66/2018 y acumulado.

⁷ LEGIPE, artículos 428, numeral 1, incisos a), c), d) y g).

⁸ LEGIPE, artículos 192, numeral 1, inciso b).

ingresos y gastos correspondiente y la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, proveniente de dependencias de la administración pública local o federal⁹.

A partir de dichas bases legales, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización regula de forma detallada cada una de las etapas del procedimiento a seguir para la sustanciación y resolución, entre otros, de las quejas interpuestas en materia de uso y destino de los recursos.

Además, no escapa de la consideración de esta Sala Superior que el actor ha reconocido de forma previa la competencia de la autoridad fiscalizadora para realizar las auditorías del periodo de obtención de apoyo ciudadano, lo que se demuestra con la presentación del informe de ingresos y gastos respectivo, cuyo dictamen y resolución no controversió en el momento procesal oportuno¹⁰.

Respecto a la supuesta vulneración del principio de “no hay delito, no hay pena sin ley”, es importante destacar que el mismo implica que la autoridad competente para resolver un procedimiento sancionador únicamente puede aplicar penas

⁹ LEGIPE, artículos 373; 374; 376; 377; 378; 380 en relación con el 401 de la LEGIPE y 54 de la LGPP; 429; 430, numeral 1; 442 y 446.

¹⁰ Acuerdos del Consejo General identificados como INE/CG274/2018 e INE/CG275/2018 correspondientes al dictamen consolidado relativo a los “*INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PARA LA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO DE LAS Y LOS ASPIRANTES AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL ORDINARIO 2017-2018*”. De acuerdo con los antecedentes de dichos acuerdos, los aspirantes presentaron su informe con fecha límite del 24 y 27 de febrero, destacando que el actor sí presentó su informe de ingresos y gastos el 23 de febrero, así como respuesta al oficio de errores y omisiones técnicas y registró asistencia a la confronta prevista por medio de representante.

expresamente previstas en una ley escrita establecida con anterioridad al hecho o conducta que se sanciona y vigente al momento de aplicar la sanción.

Como se ha expuesto, el Consejo General sí es autoridad competente para resolver en forma definitiva de las resoluciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los aspirantes a candidatos independientes.

En la especie, la autoridad responsable reprochó al aspirante la recepción de recursos proveniente de un ente impedido, consistente en aportaciones en especie -bajo la modalidad de prestación de servicios- de servidores públicos adscritos a dependencias del Gobierno de Nuevo León, pues dichos servidores públicos, en días y horas previstos para el desempeño de sus funciones públicas, realizaron actividades para la recopilación de firmas.

Contrario a lo afirmado por el actor, la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, por sí o por interpósita persona, proveniente de dependencias de entidades gubernamentales sí es una conducta previamente establecida en la normativa electoral y por ende, susceptible de sanción, en términos de lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso d) fracción VI, con relación al 401, numeral 1, inciso i), ambos de la LEGIPE.¹¹

¹¹ **LEGIPE**

Artículo 380, párrafo 1. *Son obligaciones de los aspirantes: ... d) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de: ... IV. Las personas morales.*

Como resultado de lo anterior, la autoridad responsable sí estaba en aptitud de determinar la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción II de la LEGIPE.¹²

En cuanto a la supuesta vulneración del derecho de acceso a la justicia, pues según el actor la autoridad responsable desestimó sus consideraciones, el agravio deviene **inoperante** al ser vago y genérico pues omite precisar qué manifestaciones no fueron atendidas o valoradas.

Igualmente, sobre la alegada competencia desigual con los partidos políticos al habersele impuesto una sanción, el agravio es **inatendible** al no ser posible determinar la causa de pedir con este alegato, sin que esta Sala Superior pueda observar algún aporte argumentativo para sostener un planteamiento de ilegalidad, inconstitucionalidad o inconvencionalidad en el que se desvirtúen las razones con las que la autoridad responsable sustentó la imposición de la sanción.

En cuanto a la supuesta vulneración a sus derechos humanos, el agravio **también es inatendible** al ser una mera afirmación dogmática, pues el recurrente omite explicar por qué la resolución reclamada contradice el ejercicio de sus derechos humanos, esto es, no controvierte las consideraciones con base en las cuales la responsable resolvió en el sentido que lo hizo.

Artículo 401, párrafo 1. *No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia: ... i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

¹² LEGIPE

Artículo 456, párrafo. 1. *Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: ... c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular: ... II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal –UMA—.*

4.2.2. Violación al principio dispositivo que rige el procedimiento

En esencia, el recurrente argumenta que la autoridad responsable violenta en su perjuicio el principio dispositivo establecido como rector de los procedimientos administrativos sancionadores, ya que inobserva los artículos 440, numeral 1, inciso e), fracciones II y IV, así como el diverso 471, numeral 5, inciso d) de la LEGIPE¹³.

Lo anterior es así, pues a su consideración, el escrito de queja no se acompañó de prueba alguna dirigida a demostrar o comprobar la veracidad de los hechos denunciados y tampoco identifica las que debería requerirse a la autoridad; por lo que se debió desechar la denuncia al ser frívola, pues estima que no se aportó prueba alguna y se fundamentó únicamente en notas periodísticas o de carácter noticioso.

Aunado a ello, el recurrente expone que la autoridad violenta el principio de exhaustividad y congruencia, ya que solicitó a la

¹³ Artículo 440.

1. *Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:*

(...)

e) *Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:*

(...)

II. *Aquellas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;*

(...)

IV. *Aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.*

(...)

Artículo 471.

(...)

5. *La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:*

(...)

d) *La denuncia sea evidentemente frívola.*

autoridad responsable desechar la denuncia por las razones expuestas en el párrafo que antecede, a lo que la autoridad responsable respondió que en el momento procesal oportuno se pronunciaría, sin embargo, al dictarse el acuerdo del emplazamiento, dicho pronunciamiento no aconteció.

Por último, el recurrente refiere que en el caso resulta aplicable el principio de presunción de inocencia como estándar de la prueba al estarse ante un procedimiento sancionador en uso de la facultad punitiva del Estado, así como la locución *in dubio pro-reo* que prevé que en caso de duda sobre la comisión de una infracción, debe resolverse a favor de la persona a quien se pretende sancionar.

Decisión

Al respecto, esta Sala Superior estima que los motivos de agravio resultan, por una parte, **infundados** y por otra **ineficaces e inoperantes**, con base en las consideraciones que a continuación se exponen.

Marco normativo

Procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización

De una interpretación integral de la legislación electoral en materia de fiscalización¹⁴ se prevé un sistema que tiene por

¹⁴ Artículos 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, inciso b), segundo párrafo de la Constitución General; 191, párrafo 1, inciso c) y g); 192; 199, 428 de la LEGIPE; 77, 80, 81 de la LGPP; 1, 335, 337 del Reglamento de Fiscalización; 1, párrafo 1; 25, 26, 27, 29,

objeto que todos los actos que estén relacionados con el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados se ajusten a los principios de transparencia, certeza y rendición de cuentas.

Para ello, se prevén dos tipos de procedimientos de fiscalización: a) Revisión de Informes, y b) Procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio a través de la presentación de una queja o denuncia o, en su caso, de manera oficiosa.

Esto último cuando el Consejo General, la Comisión y/o la UTF tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, de los cuales incluso, pudo haber tenido conocimiento en el procedimiento de revisión de informes, ya sea anuales, **de obtención de apoyo ciudadano**, de precampaña o campaña.

Es decir, se necesita lo que en Derecho Penal se llama *notitia criminis*, la cual inicia la actividad de la justicia mediante la promoción del proceso, ya sea por la denuncia, querrela o por la prevención policial o de oficio, es decir, llevar ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Ahora bien, respecto de los procedimientos sancionadores el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización señala que una vez que se determina que la queja cumple con los requisitos formales y no se presenta alguna causa de improcedencia que tenga como consecuencia el

35bis y 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

desechamiento o sobreseimiento, la UTF tiene la obligación de hacer las diligencias necesarias para investigar la veracidad de los hechos por todos los medios a su alcance siempre que no sean contrarios a la moral y al derecho¹⁵.

En ese contexto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN**¹⁶, ha sustentado que se está ante una

¹⁵ Este criterio fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución pronunciada en sesión de veinticinco de enero de dos mil siete, emitida en el expediente 2/2006, relativo al dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión para investigar violaciones graves de garantías individuales, donde estableció, entre otras consideraciones que: *“A juzgar por lo plasmado en el informe que se analiza, esto no fue atendido, bajo la idea de que tal audio era una prueba ilícita y nada debía hacerse en relación con ello; sin embargo, sí debió haberse considerado su contenido como una mera hipótesis por dilucidar”,* así como que: *“Descartar de antemano esto, omitirlo siquiera como una línea de investigación posible, excluye indebidamente una posible explicación de los hechos, pues cuando se inicia una investigación ninguna hipótesis puede descartarse a priori, antes bien, se deben ir formulando todas las hipótesis que la propia investigación vaya arrojando como probables y consecuentemente ir tratando de esclarecer lo turbio para poder advertir cuál de ellas es la conducente. [...]”*

¹⁶ Época: Décima Época. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis 1^a. XXXV/2017 (10^a). Página: 441, cuyo texto es: El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han

manifestación del Derecho Administrativo Sancionador cuando el procedimiento: **1)** presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; **2)** se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta - acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función, y **3)** tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Es por ello que **los procedimientos en materia de fiscalización se rigen primordialmente por el principio inquisitivo**, dado que se trata de posibles infracciones relacionadas con el origen, monto y destino de los recursos públicos.

En ese sentido, la UTF tiene amplias facultades para la investigación de los hechos presuntamente infractores, sin que sus atribuciones se limiten a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del

dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta - acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Instituto, sino que deberá agotar todas las medidas idóneas y necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.

En ese orden de ideas, la investigación derivada de la queja o del procedimiento oficioso se deberá dirigir, *prima facie*, a corroborar los indicios que se advierten, por leves que sean, de los elementos de prueba aportados u ofrecidos por el denunciante; por lo que en principio el quejoso debe aportar los elementos probatorios para ser valorados por la autoridad.

En los procedimientos de queja en materia de fiscalización la obligación primigenia en materia de pruebas recae en el quejoso, pues está obligado a presentar elementos al menos con valor de indicio, de ahí que el inicio de un procedimiento requiere el impulso procesal de la prueba que presente el quejoso, lo que resulta en que solo en el inicio sea de naturaleza dispositiva; sin embargo, una vez que el quejoso ha cumplido con ese requisito, la autoridad está obligada a ejercer sus facultades indagatorias, con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos, por ello es que es “esencialmente inquisitivo”.

Esto es, la autoridad fiscalizadora deberá actuar, en un primer momento, sobre la base de las pruebas aportadas por el quejoso y ya que cuentan con amplias facultades de investigación verificar la existencia de personas y cosas relacionadas con la denuncia y tendientes a su localización.

Lo anterior conlleva a dos resultados: a) que de las investigaciones y diligencias realizadas se desvirtúen o

destruyan los indicios aportados por el quejoso y no se generen nuevos, en cuyo caso se justificará que la UTF no instrumente nuevas medidas tendientes a generar principios de prueba en relación con esos u otros hechos o b) que se fortalezca la determinación de los hechos denunciados y que la autoridad sustanciadora valore el posible vínculo entre los indicios iniciales y los que resulten de la investigación y, en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados.

De lo anterior se concluye que el procedimiento sancionador en materia de fiscalización **tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos**, es decir la búsqueda de la verdad, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con independencia de que su finalidad también sea la de esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Así, en los procedimientos administrativos sancionadores, para acreditar el incumplimiento de obligaciones por parte de los partidos políticos, la carga de la prueba recae, en principio, en la autoridad electoral, lo cual descansa, como se señaló, en el principio inquisitivo, cuya finalidad es conocer la verdad de los hechos presuntamente constitutivos de una infracción administrativa.

De este modo, con la acreditación fehaciente de alguna infracción a partir de elementos de convicción suficientes, la autoridad estará en posibilidad de imputar o atribuir la comisión

de esa infracción al sujeto denunciado y en consecuencia fijarle alguna sanción.

Caso concreto

Resulta **infundado** el agravio relativo a que la autoridad responsable vulneró el principio dispositivo aplicable al procedimiento administrativo, ya que el procedimiento de queja en materia de fiscalización se rige por el principio inquisitivo, como se explicará en seguida.

En la especie, el recurrente parte de una premisa errónea, pues argumenta que la Unidad Técnica de lo Contencioso violenta en su perjuicio el principio dispositivo, establecido como rector de los procedimientos administrativos sancionadores, ya que inobserva los artículos 440, numeral 1, inciso e), fracciones II y IV; y 471, numeral 5, inciso d) de la LEGIPE¹⁷.

¹⁷ Artículo 440.

2. *Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:*

(...)

e) *Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:*

(...)

II. *Aquellas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;*

(...)

IV. *Aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.*

(...)

Artículo 471.

(...)

5. *La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:*

(...)

d) *La denuncia sea evidentemente frívola.*

Sin embargo, contrario a lo argumentado por el inconforme, la autoridad encargada de la investigación relativa dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización es la UTF.

Igualmente, resulta incorrecta la afirmación del recurrente al manifestar que el principio dispositivo es el rector de los procedimientos administrativos sancionadores, pues tal y como se expuso en el apartado anterior, en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, la carga de la prueba recae, en principio, en la autoridad electoral, lo cual denota que dicho procedimiento se rige preponderantemente por el principio inquisitivo¹⁸, ya que el

¹⁸ Tesis II/2004, emitida por esta Sala Superior bajo el rubro: "**AVERIGUACIÓN PREVIA. SUS ACTUACIONES SON ADMISIBLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, POR LO MENOS, COMO FUENTE DE INDICIOS.**- La interpretación sistemática y funcional de los artículos 21, párrafo 1, y 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 113 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales; 40, 49, 49-A, 49-B, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 6.1, 6.4 y 6.5, del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, lleva a la conclusión de que las actuaciones y constancias derivadas de una averiguación previa pueden ser recibidas como medios de prueba en el procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, al no existir algún impedimento de tipo procedimental, merecen, por lo menos, el valor probatorio de un indicio. Se sostiene lo anterior, toda vez que si bien existen diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en ambos existe similitud en relación con la función probatoria que desarrollan las autoridades encargadas de la investigación, pues tanto el ministerio público como la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuentan con una facultad investigadora en la que prevalece el principio inquisitivo, pues están facultadas, e incluso obligadas, a investigar la verdad de los hechos por todos los medios a su alcance, similitud que, aunado al auxilio y cooperación que existe entre las autoridades referidas, en relación con la información que ambas posean, permite que las constancias y actuaciones que obran en las averiguaciones previas puedan allegarse al procedimiento administrativo sancionador electoral, pues en ambos casos se aplican los mismos principios rectores del proceso, que previenen el dejar en estado de indefensión a los entes que intervienen en el procedimiento administrativo; además de que la información de las averiguaciones previas puede ser de gran utilidad en el mismo, pues en ambos casos se investigan conductas que pueden constituir ilícitos. Ahora bien, conforme a los principios de contradicción, defensa y libre apreciación de la prueba, las actuaciones y constancias de las averiguaciones previas allegadas al procedimiento administrativo sancionador electoral, no pueden tener plena eficacia probatoria en el mismo, pues al ser traídas de un procedimiento diverso, es claro que el ente denunciado en el procedimiento administrativo no intervino en la preparación y desahogo de tales probanzas en el procedimiento en el que se originaron, aunque sí

objetivo del mismo es conocer la verdad de los hechos presuntamente constitutivos de una infracción administrativa.

Lo anterior, ya que una vez recibida la queja o denuncia, corresponde a la autoridad fiscalizadora la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias, por lo que las facultades otorgadas a la autoridad fiscalizadora no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del Instituto, sino que le impone la obligación de agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de denuncia¹⁹.

Por tanto, resulta incuestionable que, no obstante que la base de la queja primigenia fueron notas periodísticas, lo cierto es que, de las mismas, la autoridad responsable advirtió indicios suficientes para desplegar su facultad investigadora y realizar las diligencias correspondientes y necesarias para llegar a la verdad de los hechos denunciados, lo que implicaba entrar al estudio de los planteamientos de la misma.

Más aún, si el supuesto normativo planteado por el recurrente fuera correcto, es dable señalar que el principio dispositivo

podrá hacerlo en el procedimiento administrativo, en el cual se establecen los mecanismos idóneos para darle la oportunidad de objetarlos, y probar su disenso, con elementos de convicción que servirán de sustento para la decisión final; razón por la cual y con sustento además en los principios citados, deben ser valorados como indicios, ya que de ellos se pueden desprender rastros, vestigios, huellas o circunstancias, que puedan conducir a la comprobación de los hechos sujetos a investigación, y su valor indiciario dependerá de su grado y vinculación con otras pruebas, el cual se incrementará en la medida de que existan elementos que las corroboren, incluso podrían en su conjunto, generar plena convicción, y decrecerá, con la existencia y calidad de los que las contradigan.” Consultable en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 366 a 368.

¹⁹ SUP-RAP-719/2017 y acumulados.

aplicado a los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores es preponderante, mas no limitativo, lo que implica que, si bien corresponde a la parte quejosa aportar pruebas de naturaleza documental y técnica, la autoridad administrativa conforme a la normativa aplicable en la materia, puede realizar el desahogo de las pruebas que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados²⁰.

Por otra parte, es **ineficaz** el agravio respecto a que la autoridad violenta el principio de exhaustividad y congruencia al no emitir pronunciamiento en relación con su solicitud de desechamiento de la denuncia.

Lo anterior, pues de autos se advierte que en la resolución INE/CG473/2018 de veintiocho de mayo, la autoridad responsable determinó que con motivo de las diligencias preliminares, de los documentos y actuaciones que integraban el expediente, resolvió la admisión y el estudio de fondo de dicha denuncia, por lo que resulta indiscutible que no era estimable atender la solicitud de improcedencia, al advertir indicios suficientes, producto de su facultad investigadora, para el estudio y resolución sobre la posible existencia de irregularidades.

²⁰ Jurisprudencia 22/2013. “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN**”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.

Por último, el agravio es **inoperante** respecto a la aplicabilidad del principio de inocencia como estándar de la carga de prueba y de la solución del caso bajo el amparo del principio *in dubio pro reo* aplicable en caso de duda sobre la comisión de una infracción a sancionarse. Lo anterior, ya que se trata de argumentos genéricos e imprecisos que no controvierten los razonamientos de la responsable, que son el sustento del acto impugnado.

La presunción de inocencia es el derecho fundamental de toda persona acusada de la comisión de un ilícito, a ser considerada y tratada como inocente, en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad.

El llamado principio de presunción de inocencia, es aplicable y debe observarse en los procedimientos sancionadores en materia electoral .

Dicho principio, entendido en su aspecto de estándar probatorio²¹ –al que se refiere el actor—, se define como el criterio que debe satisfacer toda autoridad al imponer una sanción, puesto que si y solo si, en el ejercicio de sus atribuciones, comprueba plenamente la comisión de una conducta prohibida, puede hacer uso de su facultad punitiva.

En otras palabras, las autoridades están jurídicamente imposibilitadas para imponer las consecuencias previstas para una infracción, a quienes se les sigue un procedimiento

²¹ Esta Sala Superior a establecido que el principio de presunción de inocencia puede conocerse desde tres perspectivas distintas: como regla de trato al individuo que se procesa o investiga; como regla probatoria; como estándar probatorio. Véase la jurisprudencia de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

administrativo electoral sancionador, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.

En la especie, de la resolución controvertida se desprende que la responsable, antes de imponer una sanción, realizó diversas diligencias y actuaciones.

En primer término, identificó la conducta a investigar; describió los antecedentes del caso y los hechos sucedidos, enunció las actuaciones que llevó a cabo, así como los requerimientos de información y documentación que realizó.

Asimismo, precisó las líneas de investigación que siguió; analizó la normativa aplicable; y continuó con el examen y valoración de los elementos que obran en el expediente para determinar si se actualizaba o no la conducta infractora que investigó.

Una vez que la responsable concatenó los diversos elementos a partir de los cuales tuvo por comprobada la comisión de la conducta infractora atribuible al aspirante, desarrolló la individualización de la sanción, y los elementos para su imposición.

Para ello, estudió el tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron los hechos, la comisión intencional o culposa de la falta, la trascendencia de las normas transgredidas, los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, y la singularidad de la falta acreditada.

De lo expuesto, el agravio deviene **inoperante** ya que se aprecia que la responsable para sustentar su determinación, después de adminicular el caudal probatorio, emitió una serie de razonamientos lógico-jurídicos, **ninguno de los cuales es combatido por el actor**, quien se limita a manifestar que se vulneró en su perjuicio el principio de presunción de inocencia y que debe aplicarse el principio *in dubio pro reo*, sin que manifieste razones que controvertan las pruebas y conclusiones sustentadas por la autoridad responsable o argumente cómo subsiste una duda razonable en el presente caso.

4.2.3. Inexistencia de la conducta denunciada

El actor aduce que en la resolución impugnada la autoridad responsable citó de forma incompleta y tendenciosa el artículo 16 del acuerdo INE/CG476/2017²².

En su opinión para que se actualice el supuesto debe cumplirse la condición, esto es, para que se consideren servicios prestados en forma permanente y que deban cuantificarse y registrarse, debe existir evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante cinco o más días de una semana, hecho que en la especie no es mencionado y no se acreditó, por lo que la resolución de la autoridad responsable es incongruente y dolosa.

²² Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como gastos que se consideran como apoyo ciudadano para el proceso electoral ordinario 2017-2018, aprobado por el Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el veinte de octubre de dos mil diecisiete.

Decisión

El agravio del actor es **infundado** porque la autoridad responsable realizó planteamientos lógico-jurídicos relacionados con la prestación de servicios bajo el concepto de aportaciones en especie de servidores públicos para la obtención de apoyo ciudadano en beneficio de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón en horario laboral, conducta que constituyó una aportación de ente prohibido por la ley.

El recurrente parte de una premisa falsa al considerar que la responsable citó de forma incompleta y dolosa el artículo 16 del acuerdo INE/CG476/2017.

Lo anterior, porque como se advierte en el apartado B.2. del considerando 3 de la resolución impugnada la autoridad responsable estableció las consideraciones que justificaron su determinación, por lo que en un primer momento presentó: *i)* La narrativa de los elementos de prueba presentados, las diligencias realizadas y las pruebas obtenidas; *ii)* Los cruces de información y resultados; y *iii)* Las conclusiones.

Así, determinó la participación de seiscientos cincuenta y seis servidores públicos, asignados a veintinueve dependencias de la administración pública del estado de Nuevo León en actividades relacionadas con la obtención del apoyo ciudadano en beneficio de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en concreto por la obtención de firmas en horario laboral²³.

²³ Visible de las fojas 52 a 77 de la resolución impugnada.

En un segundo momento, determinó que con la ejecución de la conducta se actualizó, en concepto de la materia de fiscalización electoral, una aportación en especie, cuyo origen provino de un ente prohibido por la ley.

Posteriormente construyó la base argumentativa del beneficio económico que representó la actividad y justificó su cuantificación.

En este orden, la responsable determinó que una aportación en principio tiene un valor identificable susceptible de cuantificarse, no obstante, si se actualizaron los elementos que a continuación se presentan, estaríamos ante el supuesto de gratuidad²⁴.

- Que los servicios sean prestados por simpatizantes que no tengan actividades mercantiles o profesionales.
- Que los servicios sean otorgados de forma gratuita; y desinteresada, expresado a través de un escrito libre; y
- Que el servicio no sea prestado de forma permanente y/o esta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante²⁵.

²⁴ Visible en la foja 77 de la resolución impugnada.

²⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 16 del acuerdo INE/CG476/2017, **“Artículo 16. De conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Fiscalización, no se consideran aportaciones realizadas a las Asociaciones Civiles y aspirantes, los servicios prestados por simpatizantes que no tengan actividades mercantiles o profesionales y que sean otorgados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada; siempre y cuando el servicio no se preste de manera permanente y/o ésta no sea la única actividad que desempeña el simpatizante.**

*Se considerará que se trata de **servicios prestados en forma permanente que deben cuantificarse y registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización, cuando exista evidencia de que los servicios prestados por los simpatizantes se realizaron durante cinco o más días de una semana.***

Situación que en la especie no se actualizó, esto es, el análisis radicó en justificar que la actividad relativa a la obtención de firmas del apoyo ciudadano constituyó una aportación en especie que representó un beneficio económico (valor identificable) susceptible de cuantificarse al tope de gastos correspondiente²⁶.

De ahí que el razonamiento de la autoridad sea conforme a Derecho y no se advierta la presunta omisión de citar de forma incompleta o tendenciosa el artículo 16 del acuerdo INE/CG476/2017, pues este se analizó desde la perspectiva del beneficio económico y no así de la conducta infractora.

El actor considera que la conducta infractora sancionada no se actualizó porque en esencia no se acreditó que las actividades de los servidores públicos fueran permanentes, premisa que es errónea, pues la conducta infractora radica en la actividad realizada y el origen de la aportación, y no en la característica de la permanencia del servicio.

En este sentido, la autoridad responsable acreditó que seiscientos cincuenta y seis ciudadanos con la calidad de servidores públicos realizaron actividades tendientes a recabar

En caso de que se trate de actividades realizadas por simpatizantes de forma gratuita, voluntaria y desinteresada, se deberá recabar y registrar en el Sistema Integral de Fiscalización un escrito en formato libre, con la fecha, el nombre, la clave de elector, detallando las actividades realizadas y la firma autógrafa del simpatizante y el período en el que prestó sus servicios al aspirante, los cuales deberán ser presentados como documentación adjunta al informe.” [Énfasis añadido]

²⁶ La autoridad determinó que la actividad para recabar firmas implicó una acción a cargo de un sujeto en la que interviene un elemento volitivo que se materializa en un tiempo y espacio determinado, lo que conlleva una disponibilidad temporal y física de la persona para la recolección de firmas.

firmas de apoyo en beneficio de la aspiración a candidato independiente del actor, durante el horario laboral²⁷.

Esta conducta implicó la disposición de recursos humanos de veintinueve dependencias de la administración pública del estado de Nuevo León, en beneficio del entonces aspirante.

Así, la participación de los servidores públicos en horario laboral a través de actividades ajenas a su función pública significó la disposición física y temporal de los funcionarios, vulnerando los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, y por ende se actualizaron aportaciones de un ente prohibido por la ley.

Esto es así, porque en el sistema de fiscalización electoral en atención al carácter de los sujetos obligados, estos tienen derecho a recibir aportaciones en efectivo o en especie de simpatizantes, militantes o las aportaciones que realizan los aspirantes, precandidatos o candidatos a sus propios fines electorales o en su actividad ordinaria a los partidos políticos dentro de un margen lícito; por lo que las aportaciones, deben regirse dentro del margen de la ley y registrarse en el Sistema Integral de Fiscalización.

Por ende, para verificar el origen de las aportaciones la autoridad administrativa nacional electoral tiene la facultad de realizar investigaciones para comprobar la licitud de los ingresos y gastos, en el caso concreto, respecto de aportaciones en especie que recibió el entonces aspirante, las

²⁷ Ciudadanos que fueron registrados como **auxiliares** para la obtención de apoyo ciudadano en beneficio del entonces aspirante.

cuales resultaron tener un origen prohibido; por lo que pretender desvirtuar una conducta ilícita con el concepto de permanencia de una conducta lícita resulta incongruente a la pretensión del actor.

Consecuentemente, la autoridad responsable determinó que al no rechazar la aportación prohibida por la ley el entonces aspirante vulneró lo dispuesto en los artículos artículo 380, numeral 1, inciso d), fracción II y 401, numeral 1, inciso b) de la LEGIPE; así como el artículo 12 del Acuerdo INE/CG476/2017²⁸.

Esta autoridad jurisdiccional no advierte que la resolución impugnada sea incongruente y dolosa, pues en atención a las

²⁸ LEGIPE

“Artículo 380

1. *Son obligaciones de los aspirantes*

(...)

d) *Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:*

(...)

ii) *Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*”

“Artículo 401.

1. *No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:*

(...)

b) *Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal;*

INE/CG476/2017

“Artículo 12. *Los servidores públicos que aspiren a una candidatura o aquellos que busquen reelegirse por esta vía de conformidad con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna, no podrán utilizar recursos financieros, materiales y humanos de carácter público para buscar el apoyo ciudadano, ni hacer tareas de proselitismo o realizar propaganda de carácter institucional en la que se promoció su nombre, imagen, voz o símbolo.*

Los recursos públicos ejercidos en contravención del párrafo anterior, se considerarán una aportación de ente prohibido.”

consideraciones expuestas en párrafos precedentes acreditó la existencia de una conducta infractora de la normatividad electoral, por lo que fue emitida conforme a derecho.

4.2.4. Duplicidad de sanción

El actor aduce que, no obstante que en la resolución impugnada se acreditó la existencia de seiscientos cincuenta y seis servidores públicos que recabaron firmas en días y horas hábiles para el apoyo ciudadano en beneficio de Jaime Helidoro Rodríguez Calderón, en el marco de la revisión del informe de ingresos y gastos respectivo, la autoridad responsable sancionó la omisión de reportar gastos relacionados con los auxiliares al omitir presentar el formato que diera cuenta de la gratuidad.

Por lo que, si ya se sancionaron en la etapa de apoyo ciudadano los seiscientos cincuenta y seis voluntarios como gastos no reportados (el monto de la sanción correspondió a \$253,570.91 m.n.), la autoridad responsable está duplicando la sanción impuesta en la resolución impugnada.

Decisión

Esta Sala Superior considera que el agravio del actor es **inoperante** porque presenta argumentos genéricos e imprecisos que no controvierten frontalmente la determinación de la autoridad responsable.

El actor aduce la existencia de duplicidad entre los auxiliares, materia de sanción en la resolución impugnada, y los auxiliares sancionados en el dictamen consolidado y resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado

de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes al cargo de Presidente de la República mexicana, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2017-2018, en específico por lo que hace al considerando 33.12 de la resolución en cita²⁹.

No obstante, el recurrente en su demanda se limitó a señalar la alegada duplicidad sin referir en forma específica los nombres de los auxiliares sancionados en la resolución INE/CG275/2018 y que en su consideración fueron sancionados en la resolución impugnada³⁰.

Cabe señalar que en la resolución correspondiente al informe de apoyo ciudadano de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón el Consejo General determinó sancionar al entonces aspirante por la omisión de reportar gastos de ciento noventa y seis auxiliares de apoyo ciudadano³¹, conducta distinta a la determinada en la resolución impugnada.

Consecuentemente, al no señalar los nombres de los auxiliares y los argumentos por los cuales considera que se trata de conductas idénticas, lo procedente es declarar inoperante el agravio expuesto.

²⁹ Dictamen consolidado **INE/CG274/2018** y resolución **INE/CG275/2018**, aprobados por el Consejo General en sesión ordinaria celebrada el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

³⁰ El dictamen consolidado y resolución no fueron impugnadas por el actor, por lo que se encuentran firmes.

³¹ Conclusión 11 del dictamen consolidado y considerando 33.12, inciso b) de la resolución.

4.2.5. Multa excesiva

El actor aduce que la multa impuesta por cuatro mil novecientas noventa y cinco (4,995) unidades de medida y actualización vigente en el ejercicio 2017, misma que asciende a la cantidad de \$377,072.55 (trescientos setenta y siete mil setenta y dos pesos 55/100 m.n.) no atiende a los criterios de proporcionalidad y necesidad, así como, con lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la LEGIPE.

Lo anterior, porque al sumar las dos multas que se imponen para el mismo ejercicio de la etapa de apoyo ciudadano resulta un monto de \$630,643.55 (seiscientos treinta mil seiscientos cuarenta y tres pesos 55/100 m.n.), el cual representa casi un 42 % (cuarenta y dos por ciento) de la capacidad económica declarada.

El actor afirmó que la sanción derivada de los informes de obtención de apoyo ciudadano ya fue liquidada en su totalidad.

Decisión

A juicio de esta Sala Superior, los agravios expuestos por el actor se consideran **inoperantes** por tratarse de afirmaciones subjetivas y genéricas que no controvierten de fondo las consideraciones de la autoridad responsable para la determinación de la sanción impuesta.

En el mismo sentido, el actor tampoco expone razones para desvirtuar las consideraciones de la autoridad responsable por las que clasificó la conducta infractora, así como las razones por las cuales considera que la sanción impuesta afecta su

capacidad económica, máxime que el propio actor manifiesta que la sanción impuesta por \$253,570.91 (doscientos cincuenta y tres mil quinientos setenta pesos 91/100 m.n.) fue liquidada en su totalidad.

Como quedó acreditado en párrafos precedentes la autoridad responsable motivó y fundó debidamente la conducta infractora acorde a la vulneración de los artículos artículo 380, numeral 1, inciso d), fracción II y 401, numeral 1, inciso b) de la LEGIPE.

Por lo que, para la determinación del monto involucrado y la imposición de la sanción, la autoridad responsable consideró las circunstancias particulares del caso.

En este contexto, del análisis de la resolución recurrida se advierte que la autoridad responsable tomó en cuenta para la individualización e imposición de la sanción los siguientes elementos:

- El tipo de infracción (omisión de rechazar una aportación en especie de persona prohibida por la ley).
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron los hechos, esto es:
 - Modo: Prestación de servicios (auxiliares) para la obtención del apoyo ciudadano por parte de seiscientos cincuenta y seis servidores públicos de diversas dependencias del Gobierno del estado de Nuevo León
 - Tiempo: Las actividades se realizaron dentro del periodo para la obtención del apoyo ciudadano en el marco del proceso electoral federal 2017-2018
 - Lugar: Se concretizó a través del aparato estatal que compone la administración pública en el estado de Nuevo León.

- La comisión de la falta (dolo eventual).
- La trascendencia de las normas transgredidas [vulneración a los artículos 380, numeral 1, inciso d), fracción II en relación con el 401, numeral 1, inciso b) de la LEGIPE].
- Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta (certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos).
- La singularidad de la falta acreditada.
- La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (no se acreditó la reincidencia en la conducta imputada).
- La calificación de la falta (grave especial).
- El monto involucrado (\$2,624,000.00 dos millones seiscientos veinticuatro mil pesos 00/100 m.n.).
 - El monto posible de sanción (\$6,035,200.00 seis millones treinta y cinco mil doscientos pesos 00/100 m.n.).
- La capacidad económica del ente infractor
 - De conformidad con el informe presentado por el propio aspirante se consideró que tenía ingresos por \$1,508,497.00 (un millón quinientos ocho mil cuatrocientos noventa y siete pesos 00/100 m.n.).
 - De conformidad con los criterios establecidos por la comisión de fiscalización para determinar la capacidad económica de los aspirantes a candidatos independientes para hacer frente a las sanciones, el porcentaje que correspondió a Jaime Helidoro Rodríguez Calderón fue de hasta el 25 % de los ingresos del entonces aspirante.

Con base en lo anterior, la autoridad responsable determinó que en principio la sanción a imponer al aspirante correspondía a \$6,035,200.00 (seis millones treinta y cinco mil doscientos pesos 00/100 m.n.), no obstante, considerando la capacidad

económica del ente infractor, la autoridad responsable impuso una sanción por cuatro mil novecientos noventa y cinco unidades de medida y actualización vigentes en 2017, equivalentes a \$377,072.55 (trescientos setenta y siete mil setenta y dos pesos 55/100 m.n.).

Respecto al porcentaje aludido por el actor, resultante de la sumatoria de las sanciones impuestas en la resolución de informes de apoyo ciudadano y en la resolución impugnada, no presenta argumento alguno que combata las consideraciones de la autoridad electoral en la resolución impugnada o la afectación que le produce, máxime que como se precisó en párrafos precedentes, el actor manifestó que dio cumplimiento al pago de la sanción de informes.

Así, contrario a lo expuesto por el actor, la autoridad responsable atendió los principios de proporcionalidad y necesidad que se ajustan a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la LEGIPE.

5. PUNTO RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO