

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-173/2019.

RECURRENTE: MORENA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA.

SECRETARIA: BERTHA LETICIA
ROSETTE SOLIS.

Ciudad de México, diecisiete de diciembre del dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que resuelve el recurso de apelación interpuesto por MORENA en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG533/2019 dictada dentro de procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/INAI/CG/45/2019, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.²

A N T E C E D E N T E S

I. Procedimiento ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.³

1. Denuncia. El veintitrés de agosto del dos mil dieciocho, el INAI —a través de la Plataforma Nacional de Transparencia— recibió denuncia en contra de MORENA por no incluir en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia de la Plataforma Nacional de Transparencia⁴ lo atinente a sus gastos de representación y viáticos.

¹ En lo sucesivo, Sala Superior.

² En lo consecutivo, el Consejo General.

³ En adelante INAI.

⁴ En adelante SIPOT.

SUP-RAP-173/2019

Hechos que dieron lugar a la integración del expediente DIT 0300/2018.

2. Resolución. Previos trámites de ley, el nueve de octubre del dos mil dieciocho las y los Comisionados del INAI determinaron que MORENA había incumplido con su obligación de publicar en SIPOT la información relativa a sus viáticos y gastos de representación correspondientes al segundo trimestre del ejercicio dos mil dieciocho.

A consecuencia de ello, entre otras cosas, se resolvió instruir al señalado instituto político para que publicara la información mencionada dentro del plazo de quince días, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se haría acreedora a la imposición de las medidas de apremio o sanciones previstas en la ley de la materia.

3. Incumplimiento. El diecisiete de diciembre del año citado, las y los Comisionados del INAI emitieron acuerdo en el que, entre otras cosas, se tuvo por incumplida la resolución señalada y se determinó procedente **denunciar** a MORENA ante el Instituto Nacional Electoral,⁵ a efecto de que se diera inicio al procedimiento sancionador correspondiente.

II. Procedimiento sancionador ordinario ante el INE.

1. Inicio. A propósito de la denuncia planteada por el INAI, mediante acuerdo del catorce de febrero del dos mil diecinueve,⁶ la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE⁷ admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador, con lo que se dio lugar al expediente UT/SCG/Q/INAI/CG/45/2019.

2. Primer emplazamiento. A propósito de la denuncia planteada por el INAI, la Unidad Técnica, mediante acuerdo del quince de marzo, emplazó a MORENA al procedimiento sancionador correspondiente.

⁵ En lo subsecuente INE.

⁶ En adelante las fechas señaladas se entienden referidas a esta anualidad, salvo mención expresa de otro año.

⁷ En adelante Unidad Técnica.

3. Vista para Alegatos. Por acuerdo del nueve de abril, la Unidad Técnica, entre otras cuestiones, tuvo por recibida la contestación de MORENA y ordenó poner a la vista de las partes —por un plazo de cinco días hábiles— las constancias del expediente, para la formulación de los alegatos.

4. Reposición de emplazamiento. Por acuerdo del siete de mayo, la Unidad Técnica tuvo por recibido el escrito de alegatos presentado por MORENA; asimismo, ordenó la reposición del emplazamiento al considerar que el primer acuerdo dictado para esos efectos podía vulnerar el derecho de MORENA de preparar debidamente su defensa, en atención a que no había quedado precisado que la materia del procedimiento sancionador ordinario se encontraba referida a determinar su grado de responsabilidad y la sanción que correspondía imponerle ante el incumplimiento de la resolución emitida por el INAI en relación con sus obligaciones de transparencia.

5. Acto impugnado. Previos trámites de ley, el veinte de noviembre el Consejo General resolvió fundado el procedimiento sancionador ordinario en contra de MORENA, en consecuencia, se determinó imponer a ese instituto político una sanción consistente en una multa de 1,000 (un mil) Unidades de Medida y Actualización⁸ vigentes para el año dos mil dieciocho, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), la cual sería deducida de sus ministraciones mensuales de financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes.

Resolución que fue notificada al recurrente en la misma fecha.⁹

III. Recurso de apelación.

1. Demanda. El veintiséis de noviembre, MORENA interpuso el presente recurso de apelación por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE.

⁸ En adelante UMA'S.

⁹ Según lo reconoce en el escrito de demanda.

2. Turno. Por proveído del dos de diciembre, el Magistrado Presidente de la Sala Superior, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ordenó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁰

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir la demanda del medio de impugnación, declarar cerrada la instrucción, y ordenó formular el proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación precisado al rubro, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g), y 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como artículos 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del INE, en la que le fue impuesta una sanción económica a MORENA. Autoridad que constituye un órgano central del referido Instituto, en términos del artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹¹

¹⁰ En adelante, Ley de Medios.

¹¹ En lo sucesivo, Ley de Instituciones.

2. Procedencia. El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 42, párrafo 1; y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos formales, ya que se presentó ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y agravios que, a juicio del promovente, le causa el acto controvertido.

2.2. Oportunidad. El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios.

Se concluye lo anterior, toda vez que el propio recurrente reconoce en su escrito de demanda que tuvo conocimiento del acto impugnado el veinte de noviembre, esto es, en la sesión ordinaria del Consejo General en que fue dictado, por lo que el plazo transcurrió del veintiuno al veintiséis de noviembre —sin que deban ser considerados dentro de ese cómputo, los días veintitrés y veinticuatro al tratarse de días inhábiles—.

En ese entendido, si la demanda fue presentada el veintiséis de noviembre, es evidente que ello ocurrió dentro del plazo de Ley.

2.3. Legitimación. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, por un partido político nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

2.4. Personería. En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha la calidad con la que comparece Carlos H. Suárez Garza, toda vez que le fue

SUP-RAP-173/2019

reconocida dentro del procedimiento sancionador ordinario del cual deriva la resolución controvertida.¹²

2.5. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierte la determinación por la cual le fue impuesta una sanción económica ante el incumplimiento de observar la resolución dictada por el INAI, lo que, en su concepto, le genera una afectación a su esfera de derechos.

2.6. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación.

3. Planteamiento de la controversia.

El partido recurrente **pretende** que esta Sala Superior revoque la resolución controvertida y, en consecuencia, se deje sin efectos la sanción económica que le impuso la autoridad electoral.

Su **causa de pedir** la hace consistir en que, en su concepto, fue contrario a derecho que la responsable hubiera determinado la **reposición del emplazamiento**; además, aduce que **fue indebida la calificación de la falta e individualización de la sanción impuesta**, y que fue **vulnerado en su perjuicio el principio de presunción de inocencia**.

En esos términos, la **materia de controversia** se endereza a dilucidar si fue correcta o no la determinación de la autoridad responsable, o, por el contrario, se debe revocar la resolución apelada en términos de los agravios que se hacen valer en esta instancia.

4. Estudio.

a) **Agravios relacionados con la indebida reposición del emplazamiento.**

¹² Lo que se corrobora en términos del acuerdo de nueve de abril del dos mil diecinueve, dictado dentro de procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/INAI/CG/45/2019, visible a foja 94-97.

El recurrente aduce que en el procedimiento sancionador ordinario incoado en su contra se transgredieron diversas disposiciones que regulan el debido proceso, en razón de que:

- La Unidad Técnica vulneró los principios de seguridad jurídica, certeza y legalidad, al haber ordenado la reposición del emplazamiento en el expediente UT/SCG/Q/INAI/CG/45/2019.
- La Unidad Técnica no contaba con facultades expresas para modificar o revocar sus acuerdos y determinaciones, toda vez que el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE no establece precepto alguno que la faculte para iniciar nuevamente las etapas del procedimiento sancionador, por lo cual consideró que la determinación carecía de justificación legal o fáctica. Argumentos que respalda con las tesis aisladas de rubro: *“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ESTABILIDAD DE LAS”* y *“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. INCAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA REVOCAR SUS PROPIAS DETERMINACIONES”*.
- Que la determinación de reponer el emplazamiento fue violatoria del principio de legalidad, porque la etapa en la que se encontraba el procedimiento sancionador ordinario era la correspondiente al dictado de resolución, por lo que la responsable debió pronunciarse respecto de la *litis* inicial respetando el principio de seguridad jurídica. Argumento que el recurrente robustece con la cita de la tesis *“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”*.
- Que la reposición del emplazamiento careció de fundamentación y motivación para variar la *litis* planteada, puesto que no señaló las razones para ordenar un nuevo emplazamiento.

Los motivos de disenso referidos son **infundados** en una parte, e **inoperantes** en otra.

Ello, porque, por un lado, contrario a lo que argumenta MORENA, la autoridad responsable sí puede ordenar la reposición del emplazamiento con la finalidad de garantizar una adecuada defensa; y por otro, el recurrente no precisa de qué forma la reposición ordenada hubiera

SUP-RAP-173/2019

trascendido en el sentido de la decisión por haber generado una afectación a sus defensas.

En efecto, dentro de las garantías del debido proceso que reconoce el artículo 14 constitucional se prevé un núcleo duro de derechos que se deben observar en todo procedimiento de carácter jurisdiccional;¹³ este núcleo duro está dado por la satisfacción de ciertas formalidades esenciales que, en su conjunto, integran la garantía de audiencia,¹⁴ lo que a su vez, hace posible el derecho de defensa.

Estas **formalidades esenciales del procedimiento** son:

- La notificación al inicio del procedimiento —emplazamiento— y sus consecuencias;
- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- La oportunidad de alegar; y
- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas

En otro orden, existe un elenco de garantías mínimas que debe tener toda persona, cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la manifestación punitiva del estado como acontece en los procedimientos administrativos sancionadores, en las cuales se identifican: **i)** el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo, a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y, **ii)** la combinación de ese elenco mínimo con el derecho de igualdad ante la ley.

Conforme a lo anterior, constituye una obligación de **todas las autoridades** vigilar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, cuando éstas emitan actos privativos de derechos, a fin de

¹³ Es orientador el criterio que informa la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10A.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”.

¹⁴ Es orientador el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 47/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”.

que las personas que son sometidas a un proceso tengan la posibilidad de una defensa efectiva.

En este orden de ideas, está jurídicamente permitido y es un imperativo constitucional que si la autoridad administrativa advierte que el emplazamiento que realizó es deficiente —por no contener los elementos necesarios para que las personas destinatarias de ese acto estuvieran en aptitud de preparar su defensa—, entonces estará en posibilidad de reponerlo a fin de garantizar el ejercicio de una defensa adecuada.¹⁵

De ahí que, contrario a lo que alega MORENA, la autoridad responsable sí puede y debe reponer un emplazamiento si con ello se permite una adecuada defensa.

Así, el apelante parte de una premisa equivocada al sostener que la autoridad responsable se encontraba impedida para ordenar la reposición del emplazamiento dado que, en su concepto, ello equivaldría a revocar sus propias determinaciones, lo que se encuentra prohibido según los criterios emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶, en donde se ha establecido que en que cuando se ha reconocido un derecho a favor de las partes en un proceso o procedimiento, la autoridad o el juzgador no lo puede desconocer de manera unilateral, sino que esa situación sólo puede modificarse a través de los medios de impugnación atinentes.

Lo impreciso de tal razonamiento reside en que en el caso concreto no se surten los supuestos de aplicación de los criterios que invoca, dado que de su contenido es posible advertir que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias resoluciones **cuando éstas han creado derechos a favor de las personas beneficiadas con las mismas**, puesto que tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior en el mismo asunto. Lo que en el caso no acontece,

¹⁵ Es orientador el criterio que informa la tesis aislada, emitida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. DEBE ORDENARSE SI EXISTE UNA OMISIÓN DEL JUEZ QUE HAYA DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO”.

¹⁶ Con los rubros siguientes: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ESTABILIDAD DE LAS” y “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, INCAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA REVOCAR SUS PROPIAS DETERMINACIONES”.

SUP-RAP-173/2019

porque la responsable no revocó ninguna determinación que hubiese creado un derecho a favor del recurrente, sino un acto de carácter meramente procedimental, a fin de garantizarle una adecuada defensa.

En ese tenor, se considera que el acuerdo de siete de mayo del dos mil diecinueve, a través del cual el Titular de la Unidad Técnica ordenó la reposición del emplazamiento, previamente realizado sí satisface la exigencia **constitucional de fundamentación y motivación**.

Ello, porque el acuerdo de reposición del emplazamiento tuvo lugar justamente para tutelar al núcleo esencial del artículo 14 constitucional, el cual prevé las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento seguido en forma de juicio; de aquí que, al tener la naturaleza de un derecho fundamental, se torna en un imperativo de todas las autoridades su observancia para cumplir el principio de legalidad.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha sustentado el criterio de que se debe garantizar al denunciado una debida defensa,¹⁷ lo que en parte se logra con un emplazamiento formulado conforme a derecho, ya que es a través de esa actuación como una persona puede **tener conocimiento cierto, pleno y oportuno del inicio del procedimiento instaurado en su contra**, así como **las razones que motivaron** la queja de que se trate. Lo que resulta necesario para estar en posibilidad de preparar los argumentos de defensa pertinentes, así como de recabar los elementos de prueba que estimen necesarios.

En esta misma línea argumentativa, se advierte que en el caso concreto **la autoridad sí expresó las razones por las que consideraba que se debía reponer el emplazamiento, para lo cual, expuso los siguientes argumentos:**

“...de una revisión a las constancias que integran el expediente en que se actúa, esta autoridad instructora estima que el acuerdo de emplazamiento **de quince de**

¹⁷ En términos de la jurisprudencia 27/2009, de rubro: “AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO”.

marzo de presente año, referido en párrafos anteriores, podría vulnerar el derecho del partido político denunciado a preparar debidamente su defensa, en razón de que no se le precisó, de forma debida y sin lugar a dudas, que la **materia del presente procedimiento consiste, exclusivamente, en determinar su grado de responsabilidad respecto del incumplimiento a la resolución dictada en el expediente DIT 0300/2018, conducta que, de forma previa, el INAI calificó como infractora de la normativa en materia de transparencia, y cuya remisión al INE fue para el único efecto de que éste último impusiera la sanción que en Derecho corresponda**, de conformidad con el sistema mixto previstos en las leyes en materia de transparencia y electoral...”

La cita anterior pone de manifiesto que la autoridad responsable consideró que el primer emplazamiento practicado al recurrente podía vulnerar su derecho a una defensa adecuada, en razón de que en aquél no había quedado precisada la materia del procedimiento sancionador ordinario, por lo que, ante esa deficiencia, determinó que lo procedente era emplazar al recurrente nuevamente, razón por la cual se cumple con el requisito de la motivación de los actos de autoridad.

En ese contexto, la reposición que aqueja al apelante fue realizada con la finalidad de que aquél estuviera en posibilidad de preparar una debida defensa. Determinación que, según se desprende de las constancias del expediente, fue notificada a MORENA¹⁸; por tanto, estuvo en la aptitud legal de ejercer todos sus derechos en el curso del procedimiento,¹⁹ entre ellos, alegar lo que a su interés convenía y, en su caso, ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación en su contra.

En ese sentido, contrario a lo que aduce el apelante, la reposición del emplazamiento cumplió con el canon de fundamentación y motivación; sin que se consideren inobservados los criterios de interpretación invocados en el escrito de demanda, porque —se insiste—, dicho acto se ajustó al principio de legalidad.

¹⁸ Conforme a la cédula de notificación que corre agregada a foja 127 del cuaderno accesorio único.

¹⁹ Mediante escrito presentado el diecisiete de mayo, el ahora apelante desahogó el emplazamiento que le fue formulado en el citado acuerdo de reposición, asimismo, formuló alegatos.

SUP-RAP-173/2019

Finalmente, el apelante alega en forma genérica que con la reposición del emplazamiento se produjo una nueva *litis*; sin embargo, no expresa agravios para demostrar que con el nuevo emplazamiento se hubiera afectado su derecho de defensa durante el curso del procedimiento sancionador.

En ese sentido, si el apelante no demuestra que la reposición del emplazamiento hubiera afectado su defensa y trascendido a la resolución que impugna, sus agravios resultan **inoperantes**.

b) Agravios relacionados con la calificación de la falta e individualización de la sanción.

En lo que respecta a estos motivos de disenso, el partido recurrente acusa lo siguiente:

- Que la autoridad responsable al calificar la falta debió considerar que MORENA dio trámite y cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70, fracción IX de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁰ cuenta habida que manifestó que la información requerida se encontraba en proceso de carga en la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que, en concepto del recurrente, al tratarse de una falta formal y no sustancial, en lugar de una sanción económica le debió ser impuesta una amonestación.
- La Unidad Técnica vulneró los principios de proporcionalidad, igualdad, legalidad, certeza, objetividad y seguridad jurídica al imponer una multa excesiva e ilegal de 1,000 (un mil) UMA'S vigentes en dos mil dieciocho, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta y seis mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), puesto que en la resolución impugnada no fundó ni motivó de forma adecuada y suficiente la imposición y graduación de la sanción.
- Que la sanción es excesiva e ilegal dado que para su imposición no fueron valoradas las condiciones del infractor, entre ellas, que no

²⁰ En adelante, Ley de Transparencia.

existía reincidencia, dolo, por lo que, la falta no debió calificarse como grave ordinaria, además debió tomar en cuenta que no se acreditó un beneficio económico cuantificable.

- Sostuvo que resultaban aplicables las tesis emitidas por los tribunales colegiados, de rubros: *“MULTAS EXCESIVAS”* y *“MULTA. MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FIJA SU MONTO, DENTRO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”*.

Al respecto, en concepto de esta Sala Superior, los motivos de disenso referidos devienen **infundados** e **inoperantes**, como se explica.

En cuanto a la falta que se sanciona.

La **inoperancia** atiende al **planteamiento** relativo a que la autoridad responsable al calificar la falta debió considerar que MORENA dio trámite y cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70, fracción IX de la Ley de Transparencia, cuenta habida que se manifestó que la información requerida se encontraba en proceso de carga en la Plataforma Nacional de Transparencia.

En efecto, el nueve de octubre del dos mil dieciocho, el INAI emitió la resolución en el expediente DIT 0300/2018, mediante la cual, entre otras cuestiones, determinó que MORENA incumplió con la obligación prevista en el artículo 70, fracción IX de la Ley de Transparencia, toda vez que no publicó la información relativa a viáticos y gastos de representación del segundo trimestre del ejercicio dos mil dieciocho, por lo que se instruyó al recurrente a observar lo siguiente:

“a) Publicar en el SIPOT la información para el segundo trimestre del ejercicio 2018, relativa a la fracción IX del artículo 70 de la Ley General, “Gastos de representación y viáticos”, atendiendo a los criterios previstos en los Lineamientos Técnicos Generales”.

Posteriormente, el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, el INAI emitió **acuerdo de incumplimiento** de la resolución emitida en el expediente DIT 0300/2018, dado que consideró que el sujeto obligado no atendió la instrucción de publicar la información mencionada.

SUP-RAP-173/2019

Lo anterior pone de manifiesto que el sujeto obligado **no atendió a cabalidad lo instruido en por el INAI**, razón por la que en el acuerdo en cita ordenó denunciar a MORENA ante el INE por el incumplimiento respectivo.

En ese contexto, la conducta denunciada ante el INE es la **contumacia de un partido político** para dar cumplimiento a la resolución del órgano garante (INAI), dado que ello implicó un obstáculo al adecuado ejercicio de sus atribuciones.

De ahí que, lo jurídicamente relevante es que en esta instancia el planteamiento formulado por el recurrente —en el sentido de que la responsable debió considerar que dio trámite y cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70, fracción IX de la Ley de Transparencia— no forma parte de la *litis*, sino que ésta se circunscribe únicamente en la forma en que el INE determinó el grado de responsabilidad y la sanción del partido apelante a consecuencia de su contumacia para cumplir con la resolución dictada por el INAI.

Legalidad de la individualización de la sanción.

Por otro lado, en el capítulo de individualización de la sanción, la responsable citó, entre otros, los artículos 456 y 458, párrafo 5, de la Ley de Instituciones, así como diversas jurisprudencias, tesis relevantes y precedentes de este Tribunal Electoral.

Asimismo, para su individualización procedió de la siguiente manera:

- **Calificó la falta**, considerando que:

1. Tipo de infracción. Se trató de la vulneración de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Instituciones, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de la Ley de Transparencia, debido a que se **omitió dar cumplimiento a la resolución**

de nueve de octubre de dos mil dieciocho, emitida por el INAI en el expediente DIT 0300/2018, en la que se ordenó publicar la información prevista en la fracción IX, del artículo 70, de la Ley de Transparencia, relativa a gastos de representación y viáticos correspondiente al ejercicio dos mil dieciocho.

2. Bien jurídico tutelado. El bien jurídico tutelado es el derecho humano de acceso a la información, mediante el debido cumplimiento de las resoluciones emitidas por el INAI.

3. Singularidad y/o pluralidad de la falta acreditada. La falta fue singular.

4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. La falta derivó de una actitud pasiva de MORENA de dar cumplimiento a lo que le fue instruido por el INAI en resolución dictada el nueve de octubre de dos mil dieciocho dentro del expediente DIT 0300/2018, consistente en el deber de publicar la información prevista en la fracción IX, del artículo 70, de la Ley de Transparencia. La conducta se actualizó en la Ciudad de México, en donde el partido infractor tiene sus oficinas centrales.

5. Comisión dolosa o culposa de la falta. La comisión de la infracción se consideró culposa en atención a que del expediente no se advertían elementos o indicios que permitieran establecer una intención deliberada de incumplir con lo ordenado por el INAI, o con el propósito de obtener un beneficio o evitar un perjuicio.

6. Condiciones externas y medios de ejecución. La conducta desplegada por la parte denunciada se reflejó en el SIPOT (Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia), puesto que omitió almacenar diversa información.

7. Individualización de la sanción:

a) Reincidencia. Determinó que no se actualiza la reincidencia;

b) Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurrió.

Consideró la falta como de gravedad ordinaria, para lo cual tuvo en cuenta que: **a.** La infracción es de tipo constitucional y legal; **b.** Se tuvo por acreditada la conducta infractora, tal como se advierte en el acuerdo emitido por el Pleno del INAI el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, en el expediente administrativo DIT 0300/2018; **c.** Se trata de una sola infracción; **d.** No se acreditó reincidencia y **e.** Se estableció que la infracción fue de carácter culposo, y la calificó como grave ordinaria.

c) Sanción a imponer. Se determinó imponer una multa porque con esa medida se permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, es decir, disuadir al infractor de la posible comisión de faltas similares en el futuro y prevenga a los demás sujetos de derecho para no incurrir en tales acciones irregulares.

• **Fijó el monto de la multa.** Consideró que conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Instituciones, el parámetro de sanciones monetarias que se pueden imponer a los partidos políticos será desde **uno** hasta **diez mil días** de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, para lo cual consideró la capacidad económica de MORENA.

Luego entonces, el parámetro para establecer el monto de la multa no fue en función de una cantidad fija, sino que ello se hizo en función del mínimo y máximo a que se refiere la disposición jurídica en cita. Además, de que el cálculo de la sanción se estableció de conformidad con el valor de la UMA vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción.

Así, en la resolución impugnada se consideró que atento a las circunstancias objetivas que rodeaban a la infracción, era adecuado imponer una multa de un mil UMA'S, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional). Ello, en tanto que se trataba de una falta que se cometió derivado de una omisión, que vulneró el derecho humano de acceso a la información pública, y la cual sería suficiente para inhibir una posible repetición de conductas similares.

En ese orden de ideas, se puede apreciar que la responsable sí fundó y motivó la sanción económica, dado que tuvo en cuenta las circunstancias materiales en las que se cometió la conducta infractora, y las circunstancias subjetivas del partido infractor. Además, contrario a lo que sostiene el recurrente, la autoridad responsable tuvo por acreditados los hechos que dieron origen a la infracción.

Por otra parte, en relación con que se trata de una multa desproporcionada y excesiva, ya que la autoridad responsable no valoró las condiciones del infractor, así como ciertas atenuantes como que **no existía reincidencia** y el grado de intencionalidad, por lo que, en su caso, le debió ser impuesta una amonestación en lugar de una sanción económica, esta Sala Superior considera que dicho agravio también deviene **infundado**.

Lo anterior es así porque, contrario a lo aducido por el partido recurrente —como ya fue desarrollado en los párrafos precedentes— la autoridad sí tomó en cuenta las condiciones del infractor para determinar el tipo de sanción y su cuantificación, ya que la resolución impugnada sí señaló que en el caso concreto no se había constatado **reincidencia**, que la falta era de carácter culposo, y también se tomó en cuenta la capacidad económica del partido.

Ahora bien, en relación con la reincidencia ha sido criterio de esta Sala Superior considerar que ese elemento no constituye un factor atenuante de la sanción, pero, en caso de constatarse ello sí puede suponer una agravante capaz de impactar para efectos de sanción; esto es, la ausencia de reincidencia no se traduce en un beneficio que tenga por resultado reducir la sanción a imponer.²¹

A partir de lo señalado, esta Sala Superior considera que la responsable sí justificó de manera suficiente por qué debía ser impuesta una sanción económica. De ahí que, en oposición a lo sostenido por el partido

²¹ Dicho criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, entre otros, en los recursos de apelación SUP-RAP-336/2018, el SUP-RAP-423/2016 y el SUP-RAP-412/2016.

SUP-RAP-173/2019

apelante, la falta **no puede considerarse de carácter formal**, puesto que, la conducta asumida por el sujeto obligado transgredió de manera directa el derecho fundamental de acceso a la información y el adecuado ejercicio de las atribuciones del órgano garante, por tanto, se estima válido que la falta se calificara como grave ordinaria.

A partir de lo señalado, esta Sala Superior considera que la responsable sí justifico de manera suficiente la imposición de la sanción económica, aunado a que la misma no resulta desproporcionada en relación con la conducta sancionada y, por ende, el agravio respectivo debe ser desestimado.

Lo anterior, porque la autoridad administrativa sí tomó en cuenta para cuantificar el monto respectivo, las condiciones del infractor, el que no existía reincidencia, que se trataba de una infracción de carácter culposo, y la condición socioeconómica del partido sancionado; por tanto, contrario a lo que aduce el apelante, no es factible utilizar la reincidencia como un elemento atenuante de la sanción, porque dicho aspecto constituye en realidad una agravante, sin que su ausencia pueda ser considerada para reducir la sanción a imponer.²²

Finalmente, no tiene razón el recurrente respecto de que, para la resolución del procedimiento ordinario sancionador, debieron aplicarse y resultan obligatorias las tesis emitidas por los tribunales colegiados, de rubros: *“MULTAS EXCESIVAS”* y *“MULTA. MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FIJA SU MONTO, DENTRO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”*.

Lo anterior, pues los criterios que emiten los tribunales colegiados de circuito, si bien, en ocasiones pueden resultar orientadores para la resolución de los casos en la materia, no resultan obligatorios para los órganos electorales encargados de impartir justicia, como sí lo es la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, en términos del artículo

²² Criterio sostenido en las sentencias pronunciadas en los recursos de apelación SUP-RAP-336/2018, SUP-RAP-423/2016 y SUP-RAP-412/2016.

233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o los criterios que emita sobre la materia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese contexto, si lo que pretende el partido actor al citar las referidas tesis es reforzar la idea de que no se motivó adecuadamente la imposición de la sanción, a lo largo del presente análisis ha quedado evidenciado que dicha apreciación es incorrecta.²³

c) Agravios relacionados con violación al principio de presunción de inocencia.

Sobre este tema, el recurrente sostiene lo siguiente:

- Que las violaciones procesales que atribuye a la responsable le impidieron presentar los elementos de prueba para desvirtuar las consideraciones que la llevaron a tener por incumplidas las obligaciones de transparencia.
- Que en el procedimiento sancionador se debieron realizar las diligencias necesarias para tener todo el material probatorio tendente a vencer el principio de presunción de inocencia dado que ese tipo de procedimientos es de naturaleza inquisitiva.
- Que resultó indebido que se determinara su responsabilidad y se le impusiera una sanción a partir de inferencias carentes de sustento sobre el supuesto incumplimiento a las obligaciones de transparencia.
- Que la decisión de la responsable encontró apoyo en pruebas indirectas, lo que resulta insuficiente para desvirtuar su presunción de inocencia.

En concepto de esta Sala Superior, los motivos de disenso apuntados, son **inoperantes**, en una porción, e **infundados** en otra, como se explica.

El recurrente hace depender sus motivos de disenso en la circunstancia de que en el caso concreto no fue demostrada su culpabilidad en relación con el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

²³ Criterio similar se adoptó al resolver el SUP-RAP-126/2019.

SUP-RAP-173/2019

Sin embargo, como ha quedado expuesto en el análisis del agravio que antecede, la conducta que se cuestionó en el procedimiento sancionador ordinario fue el incumplimiento de la resolución dictada por el INAI el nueve de octubre del dos mil dieciocho, en donde se había instruido a ese instituto político a publicar en el SIPOT la información para el segundo trimestre del ejercicio 2018, relativa a la fracción IX del artículo 70 de la Ley General, “Gastos de representación y viáticos”, atendiendo a los criterios previstos en los Lineamientos Técnicos Generales”.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior el considerar que de la interpretación de los artículos 6º, Apartado A, fracción VII, párrafo décimo cuarto y 41, segundo párrafo, fracciones I y V, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo 1, incisos j) y aa), y 443, párrafo 1, incisos a) y k), de la Ley de Instituciones; 28, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos; así como 207, 208 y 209 de la Ley de Transparencia, se advierte que el INAI y el INE, como órganos constitucionales autónomos, participan en un sistema mixto conforme al cual, el primero conoce de denuncias sobre el posible incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública y, en caso de determinar la actualización de dicho incumplimiento, da vista al segundo para que imponga y ejecute las sanciones en el procedimiento administrativo que corresponda de conformidad con las leyes electorales.

Por lo anterior, la materia de *litis* en el presente recurso de apelación ya no la constituye el procedimiento seguido ante el INAI, sino la resolución dictada por el INE a propósito de la denuncia que planteara el primero.

Aunado a ello, lo **inoperante** de los motivos de disenso reside en que sus planteamientos son genéricos, sin precisar a qué pruebas se refiere o cuáles fueron valoradas de forma indebida por la autoridad responsable.

Ahora bien, lo **infundado** de los agravios reside en que el recurrente en su escrito de contestación al primer emplazamiento reconoció lo siguiente:

“Es preciso referir a esa H. Unidad que por cuestiones laborales no se ha podido obtener la totalidad de la información requerida, pues derivado de la enorme carga de trabajo que actualmente tiene este instituto político, no ha sido posible que nos proporcionen de manera íntegra, la información relativa a la fracción IX del artículo 70 de la Ley General, correspondiente a “Gastos de representación y viáticos”.

Es menester precisar que, desde el momento en que se dictó resolución en el expediente DIT 0300/2018, se realizaron las tareas necesarias para cumplir con la misma; sin embargo, se solicita de la manera más atenta, **tomen en consideración la temporalidad con la que se dieron los requerimientos de la autoridad, pues derivado de la enorme carga de trabajo y falta de personal, con motivo del proceso electoral federal y elecciones concurrentes 2017-2018, y los subsecuentes procesos electorales locales y extraordinarios de 2018-2019, el área correspondiente de este instituto no ha enviado la información relativa.**

Por lo anterior, se considera que en el presente procedimiento no existe contumacia por parte de este instituto político, pues se reitera, desde el momento de dictar resolución se han hecho tareas necesarias para poder obtener la información necesaria; **sin embargo, por dificultades que rebasan por mucho al personal de este partido no se ha podido obtener la totalidad de las mismas”**

(El resaltado es añadido).

Así, del escrito de contestación se desprende que el recurrente no negó haber incumplido con lo que le fue ordenado por el INAI en la resolución dictada dentro del DIT 0300/2018. En ese tenor, en términos del artículo 15, párrafo 1 de la Ley de Medios y el 26 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el incumplimiento no constituía un hecho controvertible susceptible de probarse dado su reconocimiento expreso, con independencia de que el mismo se acreditó en términos de las documentales públicas que fueron precisadas en la resolución controvertida, mismas que no fueron objetadas en su momento por el recurrente.

En ese sentido se desestima el planteamiento de MORENA cuando señala que debió privilegiarse el principio de presunción de inocencia y que, en todo caso, correspondía a la autoridad responsable la carga de probar el

SUP-RAP-173/2019

incumplimiento que se le imputó en relación con la resolución emitida por el INAI. Máxime tal planteamiento se desvirtúa, si se considera que el propio recurrente manifestó que había realizado las “tareas necesarias para obtener la información”, por lo que a dicho partido correspondía la carga de probar ese extremo, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 2 de la Ley de Medios, lo que en el caso concreto no ocurrió, ni aún en el segundo escrito de contestación que presentó a propósito de la reposición del emplazamiento, puesto que el recurrente se limitó a reiterar el contenido de su primera contestación, así como el contenido de los alegatos que formuló en su momento.²⁴

De ahí que no se considere vulnerado en perjuicio del recurrente el principio de presunción de inocencia, cuenta habida que en todo momento reconoció haber incurrido en el incumplimiento de la resolución dictada por el INAI.

Criterio similar al sustentado en esta sentencia fue asumido en los recursos de apelación SUP-RAP-14/2019, SUP-RAP-58/2019, SUP-RAP-63/2019, SUP-RAP-102/2019, SUP-RAP-103/2019, SUP-RAP-104/2019 y SUP-RAP-126/2019.

5. Decisión

Por todo lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** en lo que fue materia de impugnación la resolución controvertida.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Sala Superior:

R E S U E L V E

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

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

²⁴ Ambos escritos corren agregados a fojas 90 a 92 y 137 a 141 del cuaderno accesorio único.

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

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

SUP-RAP-173/2019

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS