

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-311/2016.

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIA. AURORA ROJAS
BONILLA.

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil dieciséis.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de controvertir la resolución emitida el catorce de julio de dos mil dieciséis, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con la clave INE/CG594/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Chihuahua.

RESULTANDO:

SUP-RAP-311/2016

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

1. Inicio del procedimiento electoral local. El primero de diciembre de dos mil quince, inició el procedimiento electoral en el Estado de Chihuahua, para la elección de Gobernador, diputados al Congreso de la entidad, así como de ayuntamientos municipales.

2. Jornada electoral. El cinco de junio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Chihuahua.

3. Acto impugnado. En sesión extraordinaria del catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ emitió la resolución identificada con la clave **INE/CG594/2016**, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Chihuahua, cuyos

¹ En adelante, Consejo General o Consejo responsable.

puntos resolutivos, en la parte atinente, son al tenor siguiente:

RESUELVE

[...]

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 28.4 de la presente Resolución, se impone al Partido Verde Ecologista de México, las sanciones siguientes:

a) 3 faltas de carácter formal: conclusiones 15, 17 y 18.

Una multa equivalente a 100 (cien) Unidades de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$7,304.00** (siete mil, trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.).

b) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 2, 9 y 12.

Conclusión 2

Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$650,574.08** (seiscientos cincuenta mil quinientos setenta y cuatro pesos 08/10 M.N.)

Conclusión 9

Una multa equivalente a 1,031 (mil treinta y una) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$75,304.24** (setenta y cinco mil trescientos cuatro pesos 24/100 M.N.).

SUP-RAP-311/2016

Conclusión 12

Una multa equivalente a 457 (cuatrocientos cincuenta y siete) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$33,379.28** (treinta y tres mil trescientos setenta y nueve pesos 28/100 M.N.).

c) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 5, 10 y 16.

Conclusión 5

Una multa equivalente a 8047 (ocho mil cuarenta y siete) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$587,752.88** (quinientos ochenta y siete mil, setecientos cincuenta y dos pesos 88/100 M.N.).

Conclusión 10

Una multa equivalente a 217 (doscientas diecisiete) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$15,849.68** (quince mil ochocientos cuarenta y nueve pesos 68/100 M.N.).

Conclusión 16

Una multa equivalente a 80 (ochenta) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$5,843.20** (cinco mil ochocientos cuarenta y tres pesos 20/100 M.N.).

d) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 19.

Conclusión 19

Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por

concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **\$665,135.60** (seiscientos sesenta y cinco mil ciento treinta y cinco pesos 60/100 M.N.)
[...]

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. El dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, presentó escrito de demanda de recurso de apelación a fin de controvertir la resolución precisada en resultando que antecede.

2. Recepción en Sala Superior. El veintiuno de julio de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el expediente **INE-ATG/295/2016**, integrado con el escrito del recurso de apelación mencionado, así como sus anexos, informe circunstanciado y demás documentación relacionada con ese medio de impugnación.

3. Turno a Ponencia. Por proveído de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-311/2016**, con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido Verde Ecologista de México, y se ordenó turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos

SUP-RAP-311/2016

previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral².

4. Retorno. Mediante proveído de ocho de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente por ministerio de ley, retornó el medio de impugnación al rubro indicado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, por estar vinculado al juicio de revisión constitucional electoral que motivó la integración del expediente identificado con la clave SUP-JRC-317/2016, turnado también a la Ponencia del mencionado Magistrado.

5. Recepción, radicación y admisión. En su oportunidad, el entonces Magistrado ponente, Flavio Galván Rivera acordó radicar, admitir y cerrar la instrucción del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-311/2016**.

III. Presentación y rechazo de proyecto. El treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera presentó proyecto de resolución, el cual fue rechazado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior.

IV. Retorno. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente

² En adelante, Ley General de Medios.

de esta Sala superior retornó el asunto a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General de Medios.

V. Radicación. El seis de septiembre de dos mil dieciséis, el Magistrado instructor radicó en la Ponencia a su cargo el expediente al rubro indicado.

VI. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c) y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Medios, porque se trata de un

SUP-RAP-311/2016

recurso de apelación promovido en contra del Consejo General, órgano central del aludido Instituto.

Cabe señalar que en el recurso de apelación se controvierte una resolución relativa a la revisión de informes de gastos de campaña, entre otros, de los candidatos al cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua, en la que se determinó imponer diversas sanciones al Partido Verde Ecologista de México. Por tanto, al estar vinculada con la elección de Gobernador, esta Sala Superior es competente para resolver la controversia planteada por el instituto político recurrente.

No es óbice que esta Sala Superior haya considerado que si un recurso de apelación es promovido para impugnar diversas sanciones que se vinculan con las elecciones de diputados locales o de integrantes de ayuntamientos de una entidad federativa, es competente para resolver el medio de impugnación la Sala Regional que corresponda, dado que en el caso, se controvierte una resolución relativa a la revisión de informes de gastos de campaña de candidatos al cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua, de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos de esa entidad federativa, por lo que, para no dividir la continencia de la causa, esta Sala Superior es competente para resolver la controversia planteada por el Partido Verde Ecologista de México.

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

1. Requisitos formales. En este particular se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General de Medios, porque la demanda se presentó por escrito, en el cual el representante del recurrente: **1.** Precisa la denominación del partido político impugnante; **2.** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3.** Identifica el acto impugnado; **4.** Menciona a la autoridad responsable; **5.** Narra los hechos que sustentan la impugnación; **6.** Expresa conceptos de agravio; **7.** Ofrece y aporta pruebas, y **8.** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

2. Oportunidad. La demanda del recurso de apelación que se resuelve se interpuso oportunamente, esto es dentro del plazo de cuatro días previsto en los artículos 7, párrafo 2 y 8 de la Ley General de Medios.

Lo anterior en virtud de que se tiene en cuenta que la resolución impugnada fue emitida el catorce de julio de dos

SUP-RAP-311/2016

mil dieciséis, por lo que, si la demanda del recurso de apelación fue presentada el dieciocho siguiente, es incuestionable que su interposición fue en el tiempo legal previsto para tal efecto.

3. Legitimación. Se cumple con tal requisito, ya que el recurso de apelación, al rubro indicado, es promovido por el **Partido Verde Ecologista de México**, por conducto de Jorge Herrera Martínez, su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Medios.

4. Personería. Se tiene por acreditada la personería de **Jorge Herrera Martínez**, quien suscribe la demanda, en su carácter de representante propietario del partido político recurrente, ante el Consejo General, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.

5. Interés jurídico. En este particular, el **Partido Verde Ecologista de México** tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, porque controvierte la resolución identificada con la clave **INE/CG594/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis, en la cual el Consejo General le impuso diversas sanciones, por irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los

informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que se lleva a cabo en el Estado de Chihuahua;

Por tanto, con independencia de que le asista o no razón, en cuanto al fondo de la *litis* planteada, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

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

TERCERO. Sentencia Impugnada. De conformidad con el principio de economía procesal y, en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente resolución, se estima innecesario transcribir el acuerdo impugnado; máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Al respecto, resulta criterio orientador las razones contenidas

SUP-RAP-311/2016

en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro: **“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO”³**.

CUARTO. Agravios. Con base en el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el recurrente, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

QUINTO. Estudio de Fondo.

1. Pretensión y causa de pedir.

De la lectura del escrito de demanda se advierte que el Partido Verde Ecologista de México pretende que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada a fin de que, en unos casos, se dejen sin efectos las sanciones impuestas con motivo de la revisión de informes de campaña de sus candidatos a cargos de elección en el proceso electoral de

³ Visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

Chihuahua y, en otras, se reindividualicen las sanciones económicas impuestas.

Su causa de pedir se centra en que, por un lado, el criterio para sancionar el registro extemporáneo de operaciones no fue aprobado por el Consejo General, por otro, en que dicha autoridad no respetó su garantía de audiencia, al no notificarle respecto de las operaciones extemporáneas en el periodo de ajuste.

Además, en que fue incorrecto que se hayan determinado como parámetros para sancionar el registro extemporáneo de operaciones, diversos porcentajes (5,15 y 30).

Finalmente, el recurrente aduce que la responsable no fue exhaustiva al analizar los documentos cargados en el Sistema Integral de Fiscalización en relación con la apertura de cuentas bancaras de las candidatas a la presidencia municipal de Cusihuirachi y Namiquipa, Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola, que consideró no aperturadas.

2. Litis.

De lo expuesto, se arriba a la conclusión de que la Litis en el presente asunto se constriñe en determinar básicamente, si fue correcta la individualización de la sanciones, por el

SUP-RAP-311/2016

reporte extemporáneo de operaciones, impuestas al Partido Verde Ecologista de México y, si el Consejo General fue exhaustivo en analizar la información contenida en el Sistema Integral de Fiscalización respecto de la apertura de cuentas bancarias de las candidatas Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola.

A fin de determinar lo que en Derecho corresponda, se considera necesario precisar lo siguiente:

3. Cuestión Previa.

3.1. Potestad sancionadora del Instituto Nacional Electoral.

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

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

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

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

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto

SUP-RAP-311/2016

o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

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

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

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

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

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

Cabe precisar que para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad,

SUP-RAP-311/2016

necesidad, proporcionalidad y pertinencia, como se puede constatar de la lectura de los preceptos reglamentarios que se insertan a continuación:

Artículo 328. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- I. El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;
- IV. La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;
- V. Las condiciones externas y los medios de ejecución;**
- VI. La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;
- VII. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VIII. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.2. Órganos competentes.

De los artículos 41, segundo párrafo , Base V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte, que:

1. El Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General.

2. El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

3. Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procedimientos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos y candidatos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que la ley establece.

4. La Unidad de Fiscalización es la facultada para revisar los informes de los partidos políticos y los candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con esos informes.

SUP-RAP-311/2016

5. El Consejo General es el facultado para imponer las sanciones que procedan por el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

Por su parte, el artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la fiscalización se realiza en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

3.3 Reglas y procedimiento aplicables.

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 76, 77, 79, párrafo 1, inciso b) y 80, párrafo 1, de la Ley General de Partidos establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos para presentar informes de campaña, así como el procedimiento que se debe seguir para la presentación y revisión de esos informes. Tales reglas y procedimiento son:

I. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el encargado de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a reportar. En el caso de candidatos independientes ellos son los responsables de presentar sus informes directamente.

II. Los candidatos presentan ante su partido político los informes, el que a su vez los reporta ante la autoridad para cada uno de los candidatos registrados para cada tipo de elección. En ellos se especifica el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

III. Los informes se presentan por periodos de treinta días a partir del inicio de la campaña.

IV. Presentados los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para revisarlos.

V. Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización se los informa a los partidos políticos y candidatos independientes, dándoles el plazo de cinco días para que presenten las aclaraciones o rectificaciones.

VI. Concluido el plazo, la Unidad de Fiscalización cuenta con diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.

VII. La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de Fiscalización.

SUP-RAP-311/2016

VIII. Concluido el plazo precisado en el apartado que antecede, dentro de las setenta y dos horas siguientes, la Comisión de Fiscalización presenta el proyecto ante el Consejo General.

IX. El Consejo General cuenta con el plazo de seis días para la discusión y aprobación.

X. Los candidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes. Por tanto, se analizan de forma separada las infracciones en que incurran.

3.4. Acceso al Sistema Integral de Fiscalización.

Por Acuerdo General 3/2016, aprobado por el Pleno de la Sala Superior, se facultó al personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar las consultas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) a través de las claves que fueron entregadas a este órgano jurisdiccional por parte del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de poder analizar y responder los disensos hechos valer en los medios de impugnación en materia de fiscalización que así lo requieran.

4. Análisis de agravios.

- **Método de estudio.** Por cuestión de método los conceptos de agravio se analizarán en orden diverso a como fueron planteados por el recurrente y de manera conjunta, sin que tal situación genere agravio alguno al mismo.⁴

Al respecto, de la lectura integral del escrito que da origen al medio que se resuelve, se advierte que el recurrente esgrime diversos agravios, los cuales admiten ser agrupados para su mejor análisis, en los siguientes temas:

- Registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización.

- Omisión de “*abrir*” cuentas bancarias respecto de dos candidatas a Presidentas Municipales.

Precisado lo anterior y, una vez que se ha detallado el marco normativo aplicable al presente caso, se procede a realizar el estudio de los agravios expuestos ante esta Sala Superior.

a. Registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización.

⁴ Conforme al criterio sostenido por esta Sala Superior que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

SUP-RAP-311/2016

El partido político recurrente expresa diversos conceptos de agravio sobre el tema en particular, los cuales pueden ser analizados en los siguientes subtemas.

a.1. El criterio para sancionar el registro extemporáneo de operaciones fue determinado por la Comisión de Fiscalización.

a.2. Vulneración al derecho de audiencia.

a.3. Aplicabilidad del criterio del 3% (tres por ciento).

a.4. Indebida aplicación del criterio de sanción del 5% (cinco por ciento) 15% (quince por ciento) y 30% (por ciento).

Precisado lo anterior los razonamientos lógico-jurídicos expresados por el instituto político serán analizados y resueltos en el mencionado orden.

a.1 El criterio para sancionar el registro extemporáneo de operaciones fue determinado por la Comisión de Fiscalización.

Al respecto, el partido político recurrente aduce que el criterio para imponer las sanciones en el supuesto en el que se registren de manera extemporánea las operaciones

respectivas en el Sistema Integral de Fiscalización, fue determinado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral *de manera discrecional* debido a que no fue aprobado por el Consejo General del mencionado Instituto Electoral

Esta Sala Superior considera que el concepto de agravio es **infundado**, como se razona a continuación.

Al caso es importante precisar la normativa legal y reglamentaria que regula las facultades de cada uno de los órganos del Instituto Nacional Electoral que intervienen en el análisis de los informes de gastos de campaña que presentan los partidos políticos y candidatos independientes, la cual es al tenor siguiente.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

[...]

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

[...]

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

[...]

Artículo 192.

SUP-RAP-311/2016

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;

[...]

h) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta Ley establece;

2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

3. Las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

4. En el ejercicio de su encargo los Consejeros Electorales integrantes de esta Comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización.

5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.

[...]

Artículo 199.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

[...]

g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los

partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

[...]

k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

[...]

Artículo 443.

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

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente Ley;

[...]

l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

[...]

Ley General de Partidos Políticos

CAPÍTULO III

Artículo 77.

[...]

2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Artículo 79.

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

[...]

SUP-RAP-311/2016

b) Informes de Campaña:

[...]

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.

Artículo 80.

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

d) Informes de Campaña:

La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;

III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;

V. Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y

VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

Artículo 81.

1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y

c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

Reglamento de Fiscalización

Artículo 337.

Procedimiento para su aprobación

1. Derivado de los procedimientos de fiscalización, la Unidad Técnica elaborará un proyecto de Resolución con las observaciones no subsanadas, la norma vulnerada y en su caso, propondrá las sanciones correspondientes, previstas en la Ley de Instituciones, lo que deberá ser aprobado por la Comisión previo a la consideración del Consejo.

[...]

De la normativa trasunta, esta Sala Superior advierte lo siguiente:

- Corresponde al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, así como la resolución de las quejas que se presenten en materia de fiscalización, facultad que es ejercida por conducto de su Comisión de Fiscalización, la que a su vez cuenta con una Unidad Técnica.

SUP-RAP-311/2016

- Para la revisión de los informes de campaña la mencionada Unidad Técnica revisará y auditará el destino que le den los partidos políticos al financiamiento para la campaña electoral.

- Concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará el dictamen consolidado y la propuesta de resolución que deberá someter a consideración de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en un plazo de diez días.

- La citada Comisión tendrá, a su vez, un plazo de seis días para emitir la resolución que en Derecho proceda, respecto del dictamen consolidado y la propuesta de resolución y someter a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral los proyectos respectivos, el cual tendrá un plazo de seis días para emitir la resolución correspondiente.

- El dictamen deberá contener, entre otras, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos.

- Corresponde al Consejo General del mencionado Instituto Electoral resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los

informes que están obligados a presentar los partidos políticos y los candidatos independientes.

- En el supuesto en el que se acredite el incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, el aludido Consejo General deberá de imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

Precisado lo anterior, como se anunció, **es infundado** el concepto de agravio relativo a que de manera indebida la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral determinó los criterios para efecto de imponer la sanción correspondiente, en el supuesto en el que se registren de manera extemporánea las operaciones respectivas en el Sistema Integral de Fiscalización.

Lo anterior, porque como se expuso, conforme a la normativa legal y reglamentaria aplicable, a la aludida Comisión de Fiscalización únicamente le corresponde elaborar el dictamen y la propuesta de resolución, la cual se somete a consideración del Consejo General para efecto de que ese órgano colegiado dicte, de manera definitiva, la resolución correspondiente y, en su caso, determine imponer las sanciones respectivas.

Acorde con lo anterior, del análisis del correspondiente dictamen consolidado que sustenta la resolución

SUP-RAP-311/2016

controvertida no se advierte que se haya hecho alguna propuesta de imposición de sanción por parte de la Comisión de Fiscalización, puesto que al dictar tal determinación se circunscribió a dilucidar si, en su concepto, se acreditó o no alguna irregularidad en los informes de gastos del partido político recurrente, para efecto de someterla a consideración del Consejo General.

En este sentido, del análisis de la resolución controvertida, se advierte que fue el mencionado Consejo General el que, una vez hecha la calificación de la falta, llevó a cabo la individualización de la sanción que se debía imponer al partido político recurrente ante la acreditación de la irregularidad en la que incurrió, en el supuesto en el que se registren de manera extemporánea las operaciones respectivas en el Sistema Integral de Fiscalización, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

a.2 Vulneración al derecho de audiencia.

El partido político apelante aduce que la autoridad responsable vulneró su derecho de audiencia debido a que omitió notificarle los criterios objetivos con base en los cuales llevaría a cabo la individualización de la sanción respectiva.

A juicio de este órgano jurisdiccional el concepto de agravio es una parte, **infundado** y en otra, **inoperante**, conforme a lo siguiente.

Lo **infundado** deviene del hecho de que contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la autoridad responsable en ningún momento vulneró su garantía de audiencia.

Lo anterior, ya que se debe precisar que es un hecho no controvertido, conforme a lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General de Medios, que la autoridad fiscalizadora electoral al detectar la existencia de errores y omisiones en los informes de campaña presentados por el partido político recurrente, le notificó cada una esas irregularidades en las que había incurrido, otorgándole el plazo correspondiente para efecto de que presentara las aclaraciones o rectificaciones que considerara pertinentes, por lo que, a juicio de esta Sala Superior, estuvo garantizado su derecho de audiencia en el procedimiento de revisión de los mencionados informes que llevó a cabo la autoridad responsable.

Por otra parte, se considera que al dictar la resolución impugnada la autoridad administrativa electoral tampoco vulneró el derecho de audiencia del Partido Verde Ecologista de México, dado que conforme a la normativa constitucional y legal aplicable, el Consejo General, al imponer a sanción

SUP-RAP-311/2016

correspondiente, debe hacerlo tomando en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se establecen en la normativa aplicable, sin que exista el deber por parte de la autoridad responsable de notificar, de manera previa, al partido político recurrente, los criterios que aplicará para efecto de imponer la sanción correspondiente.

Lo anterior es así, debido a que tales parámetros están previstos, de manera previa a la acreditación de la conducta en la que incurrió el partido político apelante, en el Libro Octavo, intitulado *"De los De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno"* Título primero, *"De las Faltas Electorales y su Sanción"*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, como se precisó, el concepto de agravio que se analiza es **inoperante**, porque ante esta Sala Superior, el Partido Verde Ecologista de México ha ejercido su derecho de impugnación, en el cual ha quedado garantizado y respetado su derecho de audiencia, dado que este órgano jurisdiccional ha determinado analizar sus planteamientos, cuyo estudio y resolución se hará en apartados posteriores.

a.3 Aplicabilidad del criterio del 3% (tres por ciento).

El Partido Verde Ecologista de México aduce que, al presente caso, resulta aplicable el criterio que asumió esta Sala Superior al resolver, en sesión pública de siete de junio de dos mil dieciséis, el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-271/2016, en el sentido de que *“es correcta la cuantificación e identificación de la sanción fijada en un 3% del total del monto involucrado en las operaciones reportadas extemporáneamente”*.

El concepto de agravio resulta **infundado**, porque no existe base para considerar que el criterio aducido por el recurrente tiene aplicabilidad en presente caso.

Lo anterior es así, porque el partido político recurrente parte de la premisa equivocada al considerar que derivado del criterio asumido por esta Sala Superior al dictar sentencia en el aludido recurso de apelación, el Consejo General está vinculado a resolver en los mismos términos al emitir la resolución controvertida, en razón de que, en el caso, la *litis* planteada está relacionada con las sanciones impuestas derivadas del registro extemporáneo de las operaciones hechas en el Sistema Integral de Fiscalización en el contexto de los informes de ingresos y gastos presentados en el periodo de campaña y no así, de las sanciones impuestas en precampaña, como sucedió en el mencionado precedente.

SUP-RAP-311/2016

En este sentido, como se ha razonado, la autoridad administrativa electoral, al dictar la resolución correspondiente respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos postulados por el partido político recurrente, debe tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se establecen en la normativa aplicable.

En efecto, así como se razonó en el marco jurídico, **la autoridad administrativa electoral goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción.** No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción, por lo que es inconcuso, para esta Sala Superior, que en el particular el Consejo General debe analizar las circunstancias específicas de cada caso a fin de imponer la sanción correspondiente, una vez acreditada la irregularidad.

a.4 Indebida aplicación del criterio de sanción del 5% (cinco por ciento) 15% (quince por ciento) y 30% (por ciento).

El instituto político aduce que la resolución impugnada, en la **conclusión 19** (diecinueve) vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica, toda vez que la autoridad responsable no motiva el procedimiento que utilizó para individualizar las sanciones impuestas al apelante, por el registro extemporáneo de las operaciones que llevó a cabo.

En este sentido argumenta que tal determinación vulnera lo previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que las sanciones que se le impusieron resultan desproporcionadas, ilegales y excesivas, porque no se llevó a cabo una correcta individualización de la sanción, en términos de lo previsto en los artículos 456 y 458, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, de manera indebida el Consejo General el criterio general del cinco por ciento (5%) quince por ciento (15%) y treinta por ciento (30%) del monto total involucrado para sancionar el registro extemporáneo de las operaciones, tal y como se aprecia en la versión estenográfica de la sesión del catorce de julio de dos mil dieciséis de ese órgano administrativo electoral, de la cual no se advierte que haya aplicado un criterio objetivo y razonable que llevara a la autoridad responsable a arribar a esa conclusión.

SUP-RAP-311/2016

En este sentido, el partido político apelante aduce que la imposición de las sanciones no está debidamente fundada y motivada, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 14, y 16, de la Constitución Federal, porque la autoridad responsable no señala los preceptos legales aplicables al caso, ni las circunstancias especiales o particulares que considerara para la emisión del acto.

Precisado lo anterior, se debe analizar si la autoridad responsable ponderó debidamente las condiciones objetivas y subjetivas al llevar a cabo la individualización de cada sanción que ahora se impugna derivadas de la conducta que consideró irregular.

Esta Sala Superior considera que los agravios **son infundados**, tal como se demuestra enseguida.

Al respecto, se debe decir que esta Sala Superior ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí

eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

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

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

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

SUP-RAP-311/2016

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

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

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

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

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

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los

SUP-RAP-311/2016

hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

Cabe precisar que, para tal efecto, la responsable debe observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, como se puede constatar de la lectura de los preceptos reglamentarios que se insertan a continuación:

Artículo 328. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias en que se produjo la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- I.** El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II.** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III.** Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;
- IV.** La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;
- V.** Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- VI.** La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;
- VII.** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VIII.** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En igual sentido, en relación con el argumento del partido político relativo a que no existen elementos lógico jurídicos objetivos y ciertos, por las cuales se imponga en cada caso el 5, 15 o 30 por ciento del monto total de las operaciones

registradas fuera de tiempo real, cabe efectuar las siguientes consideraciones jurídicas.

En el considerando atinente al registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, la autoridad responsable, en la página veinte de la resolución reclamada sostuvo lo siguiente:

25.1. Registro extemporáneo de operaciones, Sistema Integral de Fiscalización.

De conformidad con el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, la obligación de reportar operaciones en tiempo real, obedece al nuevo modelo de fiscalización en virtud del cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato. En consecuencia, al omitir hacer el registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización), el sujeto obligado retrasa la adecuada verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Fiscalización fue modificado para sancionar el registro de operaciones fuera del plazo previsto en dicho cuerpo dispositivo – desde que ocurren las operaciones de ingresos y egresos hasta tres días posteriores a su realización— **como una falta sustantiva.**

Ahora bien, al omitir realizar los registros en tiempo real, el sujeto obligado provoca que la autoridad se vea imposibilitada de verificar el origen, manejo y destino de los recursos de manera oportuna y de forma integral, elementos indispensables del nuevo modelo de fiscalización.

Así, es indispensable tener en cuenta que mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con

SUP-RAP-311/2016

autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados.

En consecuencia, para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se ponderó graduarlo en periodos para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (15 al 19 de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor. Lo anterior va de un 5% a un 30% del monto involucrado.

Finalmente, es oportuno señalar que esta gradualidad no es un criterio novedoso, dado que este Consejo General en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña lo aplicó en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de esta conducta.

A juicio de esta Sala Superior, la manera de proceder y las razones expuestas por la autoridad responsable para establecer una gradualidad en la imposición de sanciones por el registro extemporáneo de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) fueron apegadas a derecho, puesto que se trató de una decisión lógica, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, en las diversas circunstancias del caso, y en la conducta precedente de los sujetos obligados cuyos ingresos y egresos fueron motivo de fiscalización, como se explicará a continuación.

El artículo 38, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral prevé, que el registro de operaciones fuera del plazo reglamentario es una falta sustantiva y será sancionada conforme con los criterios establecidos por el propio Consejo General.

Como se aprecia en la transcripción hecha en párrafos precedentes, las razones que tuvo la responsable, para establecer grados de sanción equivalentes, entre el 5% y 30% del monto de las operaciones registradas en el SIF en forma extemporánea se sustentaron esencialmente en lo siguiente:

1. La omisión del registro de operaciones en tiempo real (tres días posteriores a su realización) por parte del sujeto obligado retrasa la adecuada verificación a cargo de la autoridad fiscalizadora electoral;
2. El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado;
3. Mientras más tiempo tarde el sujeto obligado en hacer el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia de los recursos, pues el cruce de información con terceros

SUP-RAP-311/2016

(proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (CNVB, SAT, UIF, entre otras) depende en gran medida de la información que proporcionan los sujetos obligados;

4. Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó entre el 5% y el 30% del monto involucrado en relación con periodos distintos, para sancionar de manera menos severa a aquellos movimientos que permitieron una mayor oportunidad de vigilancia a la autoridad; cuando el periodo de fiscalización fuera menor se incrementó la sanción; y para aquellos casos en los que la fiscalización se viera prácticamente impedida por la entrega de información al dar respuesta al último oficio de errores y omisiones (15 al 19 de julio) se aplicaría un criterio de sanción mayor; y

5. Dicha gradualidad ya había sido aplicada en las resoluciones que recayeron a los informes de precampaña, en porcentajes de 3% y 10%; sin embargo, esto no inhibió a los partidos políticos en la práctica de la conducta sancionada.

Es decir, la responsable decidió establecer porcentajes distintos, en la imposición de sanciones por operaciones de registro en el Sistema Integral de Fiscalización realizadas

fuera de plazo reglamentario, sobre la base de diversos criterios:

1. El de oportunidad, con la que deben ser realizados los registros de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización, de manera que la autoridad administrativa electoral pueda realizar sus funciones fiscalizadoras en forma eficaz e integral;

2. El de proporcionalidad entre el grado de la sanción a imponer y el grado de afectación al ejercicio oportuno y eficaz de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, de manera que, a mayor retraso, mayor afectación y, por ende, mayor sanción;

3. El de la existencia de precedentes en la aplicación de un método similar de gradualidad en procedimientos de fiscalización con motivo de la revisión de informes de precampaña; y

4. El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la conducta de los sujetos obligados a reportar operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, pues a pesar de que se impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado

SUP-RAP-311/2016

extemporáneamente, las conductas sancionadas no fueron del todo inhibidas, sino que fueron replicadas al reportar operaciones relacionadas con la etapa de campaña electoral, de tal suerte que se estaba ante la necesidad de encontrar una medida de mayor fuerza, capaz de generar dicho efecto inhibitorio.

Para esta Sala Superior, los porcentajes establecidos en la resolución reclamada, en relación con el monto de las operaciones reportadas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) fuera de plazo, fueron previsibles por los sujetos obligados, además de ser necesarios, razonables, proporcionales y objetivos.

Lo señalado es así, porque previamente, la autoridad administrativa electoral había establecido criterios para imponer sanciones entre el 3% y 10% del monto involucrado, con motivo de la revisión de los informes de precampaña en el procedimiento electoral que se revisa y, ante la persistencia de la conducta infractora consistente en reportar operaciones al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) en forma extemporánea, fue necesario implementar medidas de mayor efectividad, como la de establecer porcentajes entre el 5% y el 30% del monto de lo reportado extemporáneamente, sobre la base de datos objetivos, como son el menor o mayor retraso y, como consecuencia, la

menor o mayor afectación al ejercicio pleno de las facultades de fiscalización de la autoridad.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) pero fue mínimo, a grado tal que no se afectó sustantivamente la facultad fiscalizadora de la autoridad, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); pero si el retraso fue de tal magnitud, que hiciera materialmente imposible el ejercicio de tales facultades, el porcentaje aplicable podría ser hasta del 30% sobre el monto involucrado, en la inteligencia de que, el porcentaje mínimo a aplicar no podía ser del 3%, porque la persistencia en la conducta infractora de los sujetos obligados, a quienes se les había aplicado dicho porcentaje de fijación de multas con motivo de registro de operaciones fuera de plazo en sus informes de precampaña, indicaba que tal medida no había causado el efecto disuasivo deseado.

Además de lo señalado, es patente que, con el criterio y los porcentajes aplicados en la resolución impugnada, la responsable busca disuadir de manera efectiva la conducta infractora, para subsecuentes ocasiones.

Ahora bien, del análisis del dictamen consolidado, concretamente en el apartado denominados *Registro de operaciones fuera de tiempo*, se detallan las diversas

SUP-RAP-311/2016

operaciones que fueros detectadas fuera del plazo legal, por cada uno de los periodos de revisión.

De la misma forma, se da cuenta de los requerimientos que se hicieron al partido recurrente, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera, en relación con las operaciones detectadas.

Por su parte, en la resolución impugnada la autoridad electoral estableció el marco normativo, y las consideraciones particulares que la llevaron a establecer los parámetros ahora impugnados, sobre todo tomando como base la necesidad de contar con información oportuna que le permita realizar las labores de fiscalización de manera completa y exhaustiva.

De lo anterior se advierte que, contrario a lo manifestado por el partido político recurrente, para fijar la sanción que le fue impuesta en las conclusiones aludidas, se tomó con base en parámetros objetivos y proporcionales, conforme a lo razonado previamente en la presente ejecutoria.

Así, con relación a la conclusión 19, la autoridad fiscalizadora determinó que en Partido Verde Ecologista de México reportó trescientas quince operaciones fuera del periodo conforme a lo siguiente:

SUP-RAP-311/2016

Periodo	No. de operaciones	Monto
Normal	277	\$2,747,568.23
Ajuste	38	\$1,759,190.65
Total	315	\$4,506,758.88

Así mismo, el Consejo General al aprobar la resolución correspondiente tomó en consideración los siguientes elementos para imponer la sanción correspondiente:

- Que se respetó la garantía de audiencia del partido político.
- Previo a la individualización de las sanciones determinó la responsabilidad de los sujetos obligados en la consecución de las conductas infractoras.
- Al individualizar las sanciones correspondientes tomó en consideración, en torno a la **calificación de la falta**, lo siguiente:
 - **Tipo de infracción** (acción u omisión) Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión 19 del Dictamen Consolidado, se identificó que el sujeto obligado omitió realizar registros contables en tiempo real durante la campaña correspondiente al Proceso Electoral en el estado de Chihuahua.

SUP-RAP-311/2016

- **Circunstancias de tiempo, modo y lugar** en que se concretizaron. El Partido Verde Ecologista de México, omitió realizar sus registros contables en tiempo real, contraviniendo lo establecido en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, las irregularidades sucedieron durante la revisión del informe de gastos respectivo en estado de Chihuahua.

- **Comisión intencional o culposa de la falta.** consideró que no existían elementos para deducirse una intención específica para obtener el resultado de las faltas, es decir, no existió dolo y sí culpa en el obrar del partido político.

- **La trascendencia de la normatividad transgredida.** Consideró que al actualizarse una falta sustantiva se presentó un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro.

- **Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.** Determinó que el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 19, es la certeza en el origen y destino de los recursos mediante la verificación oportuna, a través del registro en tiempo real realizado por los sujetos obligados en el manejo de sus recursos. Por ello consideró que irregularidades imputables al sujeto obligado se traducen en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real a los principios de transparencia y certeza en el origen y destino de los recursos utilizados en la contienda electoral, por lo que la irregularidad acreditada se traduce en una falta de fondo.

- **La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.** Consideró que en el caso existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traduce en una falta de carácter SUSTANTIVO o de FONDO, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

SUP-RAP-311/2016

En razón de los elementos a los que se hizo referencia, el Consejo General calificó la falta de **GRAVE ORDINARIA**.

Para la individualización de la sanción consideró la calificación como grave ordinaria de la falta cometida, que las faltas cometidas por el sujeto obligado fueron sustantivas y el resultado lesivo fue significativo, al vulnerar los principios de certeza y transparencia de manera oportuna en la rendición de cuentas, así como que el sujeto obligado no era reincidente.

Para la imposición de la sanción, tomó en cuenta las agravantes y atenuantes del caso a efecto de imponer una sanción proporcional a las faltas cometidas, para lo cual valoró: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Ahora bien, la autoridad electoral valoró que la falta se había calificado como grave ordinaria, con lo cual se habían vulnerado los valores y principios protegidos en la materia de fiscalización, que el partido político conocía los alcances de los preceptos normativos aplicados, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora,

que el sujeto obligado no era reincidente y el monto involucrado en la irregularidad.

Conforme a las razones antes apuntadas, concluyó que las sanciones a imponerse debían, ser aquéllas que guardaran proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso, aunado a que se determinó que el sujeto obligado no era reincidente.

Bajo estas consideraciones la autoridad electoral impuso sanciones equivalentes a los porcentajes de cinco o treinta por ciento, respecto del monto total de las operaciones registradas fuera del tiempo real, como se evidencia a continuación.

Conclusión	Monto involucrado	Porcentaje	Monto de la sanción	Tipo sanción
19	\$2,747,568.23	5%	\$137,378.41	Reducción ministración 50%
19	\$1,759,190.65	30%	\$665,135.60	Reducción ministración 50%

De lo antes señalado, esta Sala Superior concluye que, contrario a lo manifestado por el partido político recurrente la responsable al momento de fijar la cuantía de la sanción impuesta sí tomó en cuenta la gravedad de la infracción, la

SUP-RAP-311/2016

capacidad económica del infractor, la reincidencia, la exclusión del beneficio ilegal obtenido, y el lucro, daño o perjuicio de la falta.

Así mismo, valoró todos aquellos elementos que ésta Sala Superior ha establecido para que el monto impuesto como sanción sea proporcional con la gravedad de la conducta cometida, como es la gravedad de la infracción, la capacidad socioeconómica del infractor, si es o no reincidente, en su caso, el beneficio ilegal obtenido, o bien el lucro, daño o perjuicio que el ilícito cometido provocó, de ahí que no le asista la razón al partido político recurrente.

b. Omisión de “abrir” cuentas bancarias respecto de dos candidatas a Presidentas Municipales.

Sobre este particular, el partido político recurrente aduce que la sanción impuesta en relación con la conclusión 10 (diez) de la resolución controvertida, vulnera los principios de certeza y legalidad al no estar debidamente fundada ni motivada.

Lo anterior, porque de manera indebida el Consejo General determinó sancionar al Partido Verde Ecologista de México por la omisión de reportar la apertura de dos (2) cuentas bancarias para el manejo de los recursos de las candidatas a

la Presidencia Municipal de Cusihiuriachi y Namiquipa, Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola, respectivamente, lo cual es incorrecto, debido a que la aludida omisión es inexistente, porque el Partido sí llevo a cabo la apertura de las cuentas bancarias correspondientes.

A fin de desvirtuar lo determinado por la autoridad responsable, el instituto político ofrece y aporta, entre otros elementos de prueba, la impresión de dos "*capturas de pantalla*" respecto de los supuestos registros de las mencionadas cuentas bancarias en el Sistema Integral de Fiscalización.

Esta Sala Superior considera que para el análisis de los agravios referidos, debe tenerse en cuenta, que en términos del Acuerdo General 3/2016 emitido por esta Sala Superior, se faculta al personal jurídico de la Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar consultas al Sistema Integral de Fiscalización con la finalidad de contar con información que permita la resolución de los medios de impugnación en materia de fiscalización.

Lo anterior, ya que los conceptos de agravio versan sobre la falta de exhaustividad en la actuación de la autoridad responsable, por lo cual, previo al estudio de los conceptos

SUP-RAP-311/2016

de agravio se debe tener presente que el principio procesal de exhaustividad, se cumple si se hace el estudio de todos los argumentos enunciados por las partes, si se resuelven todos y cada uno de estos y se analizan todas las pruebas, tanto las que hayan sido ofrecidas por las partes y admitidas como las recabadas por la autoridad u órgano partidista.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 12/2001, emitida por esta Sala Superior, consultable a páginas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, del Volumen 1, "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

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

Hecha la precisión que antecede, a juicio de esta Sala Superior **son sustancialmente fundados** los conceptos de agravio relativos a la conclusión 10 (diez) pues existen indicios para considerar que el partido apelante sí registró las cuentas de las candidatas a la Presidencia Municipal de Cusihuirachi y Namiquipa, Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola, tal como se detalla enseguida.

Al respecto, el Partido Verde Ecologista de México aduce respecto de la conclusión 10 (diez) que sí reportó la apertura de las dos (2) cuentas bancarias para el manejo de los recursos de las candidatas a la Presidencia Municipal de Cusihuirachi y Namiquipa, Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola, respectivamente, por lo que la aludida omisión es inexistente, para lo cual ofrece y aporta, entre otros elementos de prueba, la impresión de dos "*capturas de pantalla*" respecto de los supuestos registros de las mencionadas cuentas bancarias en el Sistema Integral de Fiscalización, constancias que se reproducen para efectos ilustrativos.

SUP-RAP-311/2016



De lo anterior, se considera que las pruebas referidas son documentales privadas en términos de lo previsto en el artículo 14, numeral 5, de la Ley General de Medios y, por tanto, deben ser valoradas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, numeral 1, de la ley invocada, por lo que no es posible concluir que efectivamente atiendan a lo observado.

Sin embargo, a efecto de determinar si asiste o no la razón al apelante, este órgano jurisdiccional realizó la búsqueda correspondiente dentro del Sistema Integral de Fiscalización, del que se desprenden indicios suficientes acerca de que en dicho sistema sí fue reportada la información cuya omisión de registro se sanciona, y que la autoridad fiscalizadora se abstuvo de valorar en el respectivo dictamen consolidado y, por ende, en la resolución controvertida.

Esto es, de la revisión del referido sistema esta Sala Superior obtuvo lo siguiente:

Respecto de la candidata Olivia Varela Gonzalez se advierte lo siguiente:

Identificada	Institución Financiera (Bancaria)	CLASE	Método de Cobro	Nombre/Nombre de la Cuenta	Sucursal	Fecha efectiva de Alta	Estado
02007	BANCAJUBANAC	0121M00110870209	Tercerizad	OLIVIA	0500	09/07/10 12:00 AM	ACTIVO

De lo insertado, esta Sala Superior puede observar datos relativos con una cuenta vinculada a Olivia Varela González, el tipo de elección, la institución bancaria, el número de cuenta, la sucursal y la fecha efectiva de Alta.

SUP-RAP-311/2016

Por cuanto hace a la candidata Rosa María Chávez Arreola se observó lo siguiente:



De lo insertado esta Sala Superior puede observar datos relativos con una cuenta vinculada a Rosa María Chávez Arreola, el tipo de elección, la institución bancaria, el número de cuenta, la sucursal y la fecha efectiva de Alta.

Como se ve, en el Sistema Integral de Fiscalización se encuentran registradas, por una parte, la cuenta 105914078 vinculada a la Candidata a la Presidencia Municipal de Cusiuhuirachi y, por otra, la cuenta 105914175 relacionada con la candidata a la Presidencia Municipal de Namiquipa.

Por lo anterior, de lo observado en el Sistema Integral de Fiscalización, se concluye que existen indicios suficientes para considerar que el partido apelante sí registró las cuentas de las candidatas a la Presidencia Municipal de Cusiuhuirachi y Namiquipa, Olivia Varela González y Rosa María Chávez Arreola, motivo por el cual, la autoridad deberá verificar la

información que obra en el Sistema Integral de Fiscalización para determinar si el partido recurrente cumplió o no, con la normativa electoral.

Por tanto, lo procedente conforme a Derecho es revocar por cuanto hace a la conclusión 10 (diez), para efecto de que el Consejo General verifique la documentación que obra en el Sistema Integral de Fiscalización en relación con este tema y emita la resolución que en Derecho proceda.

SEXTO. Efectos. Al haber resultado fundados los agravios relativos a la apertura de cuentas de diversas candidatas del partido recurrente, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, exclusivamente, por cuanto hace a conclusión diez (10) para el efecto de que la autoridad responsable verifique la documentación que obra en el Sistema Integral de Fiscalización en relación con este tema y emita la resolución que en Derecho proceda.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la resolución reclamada, para los efectos precisados en la última parte de la ejecutoria

SUP-RAP-311/2016

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Manuel González Oropeza y el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, en la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO RAZONADO QUE, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN, IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE: SUP-RAP-311/2016; SUP-RAP-326/2016; SUP-RAP-331/2016 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-341/2016; SUP-RAP-364/2016; SUP-RAP-369/2016; SUP-RAP-403/2016; Y, SUP-RAP-413/2016.

No obstante que coincido con las consideraciones y sentido de las sentencias correspondientes a los citados recursos de apelación, dado que si bien es cierto que estuvo correcto el parámetro de porcentaje que aplicó la autoridad responsable

SUP-RAP-311/2016

del 5%, 15% y 30%, sobre el monto involucrado, a fin de establecer las sanciones respectivas, por la irregularidad consistente en el registro extemporáneo de operaciones contables, también lo es que sería deseable que la normativa electoral en materia de fiscalización fuera objeto de modificación, por parte del legislador o de la propia autoridad administrativa, de acuerdo a los lineamientos que a continuación se explican.

Ello es deseable, debido a que, al aplicarse los referidos porcentajes en la imposición de las sanciones, la autoridad responsable debiera tomar en consideración las circunstancias específicas y los elementos objetivos y subjetivos al caso concreto, lo cual resulta necesario a fin de que pueda existir una graduación proporcional de la sanción, como puede ser la existencia de una atenuante derivada de la conducta atribuida.

Por tanto, si como se anticipó es correcta la base de la sanción (porcentajes 5, 15 y 30%), también lo es que, en mi opinión, debería aplicarse ponderando las circunstancias particulares y, en consecuencia, individualizar el grado de responsabilidad en cada caso concreto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, no debe ser irrestricto ni

arbitrario, sino que está sujeto a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y, a las particulares del infractor, las que sirven de base para individualizar la sanción dentro de parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a fin de que no sea desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

En ese sentido, dado que el examen de la graduación de las sanciones es casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, a fin de que la misma resulte proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

Al efecto, estimo que la normativa electoral en materia de fiscalización dentro de los parámetros establecidos del 5%, 15% y 30%, debería graduar la individualización de las sanciones, atendiendo en cada caso a las circunstancias particulares, con base en los siguientes criterios:

SUP-RAP-311/2016

1.- Al momento de la aplicación de dichos porcentajes se tome en cuenta el número de registros de ingresos y egresos que fueron efectuados de manera extemporánea, esto es, no es lo mismo que se entregue de manera extemporánea un registro a que se entreguen cien registros, pues los porcentajes podrían variar conforme a esta situación.

2.- Para individualizar la sanción se debe considerar el número de días y horas de retraso en el registro contable en cuestión, toda vez que no sería lo mismo un retraso de veinticuatro horas, a un retraso de un mes.

3.- La situación en que se encuentre el sujeto obligado frente a la norma, a fin de determinar las posibilidades económicas de éste para afrontar las sanciones correspondientes, tal es el caso de los candidatos independientes frente a los candidatos de los partidos políticos.

4.- Considerar si el registro de las operaciones se llevó a cabo *motu proprio* (de manera espontánea) por el sujeto obligado, es decir, antes de la conclusión del periodo respectivo y sin que medie o sea producto de la notificación de un requerimiento por parte de la autoridad fiscalizadora.

5.- Considerar el monto involucrado en los registros extemporáneos y no el presunto beneficio obtenido, a fin de determinar si los registros están vinculados o corresponden a un mismo acto jurídico o derivan de una secuencia de

operaciones ligadas entre sí, atendiendo al tipo de elección, ya sea de Gobernador, Diputados locales o Ayuntamientos.

6.- Determinar, en cada caso, la existencia o no de una causa justificada que retrase el registro de las operaciones contables.

7.- La sanción correspondiente debiera dividirse en la consideración de la extemporaneidad misma del resto de las anteriores consideraciones.

De esta suerte, si bien comparto las consideraciones respecto del tópico bajo estudio y, el sentido de los proyectos atinentes, lo cierto es que únicamente es mi intención dejar constancia de la necesidad que existe de que el legislador modifique el diseño del sistema de fiscalización integral, por cuanto hace a la individualización de las sanciones y a los elementos que se deben ponderar, en el caso del registro extemporáneo de operaciones contables, para efecto de alcanzar una debida proporcionalidad en la imposición de las sanciones correspondientes por parte de la autoridad administrativa electoral.

MAGISTRADO ELECTORAL

SUP-RAP-311/2016

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA