

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-369/2016

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: GUILLERMO
ORNELAS GUTIÉRREZ Y
GERARDO RAFAEL SUÁREZ
GONZÁLEZ

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

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-369/2016**, interpuesto por MORENA, a fin de controvertir la resolución **INE/CG594/2016**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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*”, así como el dictamen consolidado respectivo, aprobados en sesión de catorce de julio de dos mil dieciséis, mediante la cual se le impusieron diversas sanciones; y,

RESULTANDOS:

SUP-RAP-369/2016

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 día primero de diciembre dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el Estado de Chihuahua, para elegir Gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos.

2.- Jornada electoral.- El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la jornada electoral para la elección de Gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos en el Estado de Chihuahua.

II.- Acto reclamado.- En sesión extraordinaria del catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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 INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA*”, así como el dictamen consolidado respectivo, mediante la cual se le impusieron al actor diversas sanciones.

III.- Recurso de apelación.- El dieciocho de julio de dos mil dieciséis, Morena, por conducto de Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso ante la

Oficialía de Partes del indicado Instituto, el presente recurso de apelación.

IV.- Ampliación de demanda.- Derivado del engrose de la resolución controvertida, Morena interpuso ampliación de demanda ante la indicada Oficialía de Partes, el inmediato día veinte de julio del presente año.

V.- Recepción en Sala Superior.- a) El veintitrés de julio de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE-DJ/1693/2016, mediante el cual la Directora de Normatividad y Contratos del Instituto Nacional Electoral remitió, entre otra documentación, el original del medio impugnativo en cuestión, así como el informe circunstanciado y demás documentación que estimó pertinente.

b) El treinta y uno de agosto del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó retornar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-369/2016, al Magistrado Manuel González Oropeza, en virtud de que en sesión pública de esa misma fecha, por mayoría de votos, se determinó rechazar la propuesta sometida primigeniamente a la consideración del Pleno de este órgano jurisdiccional electoral federal.

c) Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-6311/16, de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

SUP-RAP-369/2016

d) En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el recurso de apelación; asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

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

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 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por Morena, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

Aunado a ello, se debe advertir que, si bien por criterio de esta Sala Superior, se ha establecido que si un recurso de apelación es promovido para impugnar una sanción que se vincula con una elección de diputados locales o de integrantes de ayuntamientos, es competente para resolver el medio de impugnación la Sala Regional que corresponda, 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 y Concejales de Ayuntamiento 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 político recurrente.

Similar criterio se sostuvo en los SUP-RAP-204/2016 y SUP-RAP-397/2016.

SEGUNDO.- Procedencia.- El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma.- El escrito recursal fue interpuesto ante la autoridad responsable y en él se hace constar la denominación del partido político recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre como la firma autógrafa del representante del apelante.

b) Oportunidad.- El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, pues la resolución reclamada se emitió el catorce de julio del año en curso y el escrito recursal se interpuso el inmediato día dieciocho de julio, de ahí que resulta evidente que se encuentra dentro del plazo legal de cuatro días a que hace mención el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-369/2016

c) Legitimación y personería.- Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el presente recurso de apelación es Morena, que cuenta con registro como partido político nacional.

Asimismo, fue interpuesto por Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, circunstancia que le es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

d) Interés jurídico.- El recurrente interpone el medio de impugnación para controvertir la resolución INE/CG594/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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, así como el dictamen consolidado respectivo.

En tal resolución se impusieron al recurrente sendas multas que estima contrarias a Derecho, circunstancia que le otorga interés jurídico para promover el presente recurso y resulta idónea para restituir los derechos presuntamente violados en caso de asistirle la razón.

e) Definitividad.- La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada,

revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y sin que esta Sala Superior advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento del recurso de apelación que se resuelve, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la litis planteada.

TERCERO.- Ampliación de demanda.- En su escrito de ampliación de demanda, Morena manifiesta que en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de catorce de julio de dos mil dieciséis, tuvo conocimiento de la resolución reclamada; sin embargo, debido a que ésta fue motivo de engrose, la notificación de esta última determinación le fue practicada el dieciséis de julio siguiente, de ahí que manifieste que es a partir de esa fecha, en que debe iniciar el plazo legalmente previsto para su impugnación.

Al respecto, esta Sala Superior estima pertinente señalar que los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar los elementos de prueba que considere pertinentes.

Así, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el promovente sustentó sus pretensiones o

SUP-RAP-369/2016

se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el análisis de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido, de ahí que no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya impugnados, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la Jurisprudencia 18/2008, visible a fojas 130 y 131, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, de rubro: "AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE".

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha concluido que los escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción.

Tal criterio está contenido en la Jurisprudencia 13/2019, visible a fojas 132 y 133 de la citada Compilación, con el rubro: "AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)".

En el caso, esta Sala Superior considera que es admisible la ampliación de la demanda, en razón de que Morena, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del citado Instituto nacional, expresa que el dieciséis de julio de dos mil dieciséis, se le notificó el engrose de 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", el cual, en su concepto, modifica la valoración del Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

Aunado a lo anterior, se advierte que el contenido del engrose de la resolución, versa sobre la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto a la valoración del citado Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

Por otra parte, se satisface el requisito de oportunidad en la presentación del escrito de ampliación de demanda, ya que el recurrente afirma que le fue notificado el sábado dieciséis de julio de dos mil dieciséis, por lo cual, el plazo de cuatro días para presentar el escrito correspondiente, transcurrió del domingo diecisiete al miércoles veinte de julio de dos mil dieciséis, siendo computables todos los días, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, en razón de que la resolución

SUP-RAP-369/2016

controvertida está vinculada, de manera inmediata y directa, con el proceso electoral local 2015-2016, que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Chihuahua.

En consecuencia, como el escrito de ampliación de demanda, que dio origen al medio de impugnación en que se actúa, fue presentado ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral el miércoles veinte de julio de dos mil dieciséis, resulta evidente su oportunidad, por lo que al llevar a cabo el estudio del fondo de la litis, se consideraran los conceptos de agravio hechos valer en la ampliación de demanda.

CUARTO.- Acto controvertido y agravios.- Partiendo del principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir el acto reclamado y los agravios expresados, máxime que se tiene a la vista el expediente para su debido análisis.

Lo anterior, sin que sea obstáculo para incorporar una síntesis de las consideraciones contenidas en la resolución impugnada, así como para precisar los motivos de agravio hechos valer por los impetrantes.

QUINTO.- Síntesis de agravios y estudio de fondo.- Del análisis del escrito recursal signado por el inconforme, se desprende que sus alegaciones se dirigen sustancialmente, a cuestionar la resolución INE/CG594/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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, así como el dictamen consolidado respectivo, aprobados en sesión de catorce de julio de dos mil dieciséis, mediante la cual se le impusieron diversas sanciones, por las siguientes razones:

1.- Que la resolución controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada, al establecer sanciones desproporcionales y excesivas, violando con ello los principios de legalidad, certeza y proporcionalidad.

Lo anterior, porque respecto de las conclusiones 4, 11, 12, 14, 15, 23, 24, 26 y 29, se impone a Morena una sanción infundada respecto de las omisiones señaladas, puesto que éstas no representaron un beneficio económico para los entonces candidatos, sino errores u omisiones contables que no constituyen una afectación a la rendición de cuentas o al debido manejo de los recursos públicos, además de que dicho partido político no es reincidente (debido a que es el primer proceso electoral en dicha entidad federativa en que participa) y no se acreditó la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundado** el motivo de disenso, en virtud de lo siguiente:

SUP-RAP-369/2016

En la resolución controvertida, la autoridad responsable en torno a las conclusiones descritas en el párrafo precedente, precisó:

a) 4 faltas de carácter formal: conclusiones 4, 11, 12, 14, 15, 23, 24, 26 y 29.

Una multa equivalente a **1040 (mil cuarenta)** Unidades de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$75,961.60 (setenta y cinco mil novecientos sesenta y un pesos 60/100 M.N.)**.

Lo anterior, porque la propia autoridad responsable, en la parte considerativa de dicha resolución (fojas 1169 a 1171), estableció las razones por las cuales se transgredía la norma, a saber:

Conclusión 4: Por omitir informar el porcentaje de distribución del financiamiento público para campaña, así como la distribución de financiamiento por tipo de campaña, incumpliendo con lo dispuesto por el artículo 279 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusión 11: Por omitir presentar 36 recibos internos de transferencias en especie, incumpliendo con el artículo 157 del indicado ordenamiento reglamentario.

Conclusión 12: Por omitir presentar recibos internos de aportaciones del candidato respecto de 11 pólizas, violando con ello lo establecido en el artículo 107, numeral 1, del citado Reglamento.

Conclusión 14: Por omitir presentar 2 firmas en recibos, contrato de comodato y determinación de valor de comodato de ingresos, incumpliendo con el indicado artículo 107, numeral 1.

Conclusión 15: Por omitir presentar el control interno de folios en 11 pólizas, transgrediendo el artículo 107, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

Conclusión 23: Por omitir presentar la documentación adjunta al informe, consistente en contratos, recibos internos de aportaciones, estados de cuenta, detalles de propaganda, incumpliendo con lo establecido en el artículo 246, numeral 1, del indicado ordenamiento reglamentario.

Conclusión 24: Por omitir presentar 96 informes de capacidad económica de sus candidatos a los cargos de diputado, presidente municipal y síndico, vulnerando lo dispuesto en el artículo 223 Bis, del Reglamento en cuestión.

Conclusión 26: Por omitir informar el porcentaje de distribución del financiamiento público y por tipo de campaña de sus candidatos a diputado local, presidente municipal y síndico, transgrediendo lo establecido en el artículo 279 del indicado Reglamento.

Conclusión 29: Por omitir presentar las relaciones de proveedores y prestadores de servicios, que rebasen los 500 y 5000 Unidades de Medida (UMA), así como los expedientes de éstos con los que llevó a cabo operaciones, violando los artículos 82 y 83 del Reglamento en cita.

SUP-RAP-369/2016

Ahora bien, con relación a las conductas descritas en las conclusiones precisadas, la autoridad responsable, en el apartado de calificación de la falta (foja 1179 a 1189), precisó el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; que se trataba de una conducta culposa, que ponía en peligro los valores sustanciales protegidos por la norma, consistentes en el debido control contable de las operaciones realizadas por el actor, por lo que el incumplimiento de los dispositivos reglamentarios referidos, únicamente constituían faltas de cuidado del sujeto obligado a rendir cuentas, que se traducían en la existencia de diversas faltas formales; la trascendencia de las normas transgredidas; los intereses o valores jurídicos tutelados; la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; y la calificación de la falta.

Por otra parte, en cuanto a la individualización de la sanción (fojas 1190 a 1192), la autoridad responsable estableció que las faltas de forma cometidas por el sujeto obligado debían calificarse como leves; asimismo ponderó la entidad de la lesión, daño o perjuicio que se generaron y la condición del ente infractor, determinando que éste no era reincidente.

Consecuentemente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral arribó a la conclusión de que la sanción que se debía imponer a Morena, era la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 456, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a 1040 (mil cuarenta) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio 2016, misma que ascendía a la

cantidad de \$75,961.60 (setenta y cinco mil pesos novecientos sesenta y un pesos 60/100 M.N.).

Derivado de lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal estima apegado a Derecho el actuar de la autoridad responsable, dado que lo que sancionó ésta última fue el incumplimiento a las obligaciones contenidas en los artículos 82, 83, 107, numeral 3, 157, 223 Bis, 246, numeral 1 y 279 del Reglamento de Fiscalización y no así el que el sujeto obligado hubiere o no obtenido un beneficio económico derivado de las conductas que le fueron imputadas y que se tuvieron por acreditadas.

En efecto, no debe perderse de vista que el lucro o beneficio económico que eventualmente pueda obtenerse de la comisión de conductas ilícitas, en todo caso constituye un elemento a considerar para individualizar la sanción, con menor o mayor cuantía, pero no así para determinar y mucho menos exonerar al sujeto obligado del incumplimiento a una obligación previamente establecida en la norma electoral. De ahí lo infundado en este aspecto del planteamiento bajo estudio.

En igual sentido, deviene infundado el agravio del recurrente en el sentido de que la autoridad responsable estableció una sanción fija sin tomar en cuenta capacidad económica, lesión, daño o perjuicio y reincidencias, sin realizar un estudio completo para calcular cada sanción.

Ello porque como ha quedado evidenciado, la autoridad responsable consideró los elementos descritos en párrafos

SUP-RAP-369/2016

precedentes, por lo que de ninguna forma puede estimarse que la sanción impuesta al partido político actor vulnera la normativa electoral aplicable al caso concreto.

Por otra parte, deviene **infundado** el agravio relativo a que la autoridad responsable impuso una sanción en contravención al criterio establecido por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el diverso SX-RAP-024/2016, ello porque se trata de una sentencia emitida por una Sala Regional de este órgano jurisdiccional, que se limitó a resolver un caso concreto que le fue planteado conforme a sus atribuciones, sin que el criterio sostenido en dicha resolución haya dado motivo a la aprobación de jurisprudencia, que hubiere ratificado esta Sala Superior, de ahí que lo resuelto por la indicada Sala Regional no resultaba vinculante para la autoridad administrativa electoral responsable y mucho menos para este órgano federal electoral.

Asimismo, deviene **infundado** el argumento relativo a que se le sancionó doblemente, porque las conclusiones 4 y 26 corresponden a la misma observación.

Lo anterior, toda vez que la conclusión 4 corresponde al informe relativo a la elección de Gobernador, mientras que la conclusión 26), tiene que ver con las campañas para las elecciones de diputados, Presidentes Municipales y miembros de ayuntamientos, de ahí que sea a justado a Derecho que la responsable hubiera considerado que se trató de infracciones diversas.

En efecto, el apartado 3.8 (tres punto ocho) del dictamen consolidado respectivo, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral hizo el estudio correspondiente a los informes presentados por Morena, siendo que la conclusión 4 está incluida en el estudio correspondiente al inciso “a. Gobernador”; mientras que la conclusión 26 al diverso inciso “e. Todos los cargos”, en la que se especifica que se trata de las campañas de candidatos a diputado local, Presidente Municipal y Síndicos.

2.- Respecto de las conclusiones 5, 6, 7 y 30, Morena aduce que la omisión de cargar en una plataforma electrónica la información requerida, en ningún momento puso en duda la transparencia en el manejo de recursos, por lo que se deben revalorar las sanciones no en función del uso del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) que es poco amigable, sino de la licitud y transparencia que ese partido político demostró en el manejo de los recursos, de ahí que igualmente se actualiza una falta de fundamentación y motivación de las sanciones impuestas, relacionadas con las conclusiones referidas.

Los anteriores conceptos de agravio son **inoperantes**, por las siguientes razones:

En la resolución controvertida, el Consejo General del Instituto Nacional, en torno a las conclusiones señaladas, expresó lo siguiente:

Conclusión 5

SUP-RAP-369/2016

"5. MORENA informó y confirmó en el SIF la realización de un evento del que omitió reportar gastos por concepto de Logística y organización por un importe total de \$ 60,022.47"

Conclusión 6

"6. MORENA, omitió reportar gastos por concepto de espectaculares, muebles urbanos de publicidad y bardas por un importe total de \$140,399.90, a favor del Candidato Francisco Javier Félix Muñoz."

Conclusión 7

"7. El sujeto obligado omitió presentar la documentación soporte consistente en facturas, contrato y evidencias de pago, por un monto de 162, 594. 32."

Conclusión 30

"30. MORENA omitió registrar contablemente el gasto de 84 inserciones, por un importe total de \$25,499.56."

Ahora bien, la inoperancia deviene de que, como bien se advierte del escrito recursal, las afirmaciones del actor son vagas, genéricas e imprecisas, debido a que, si bien tales conclusiones fueron calificadas como faltas sustanciales o de fondo, porque el partido político recurrente omitió reportar gastos, registros contables o documentación soporte de gastos, lo cierto es que no presenta argumento alguno para desvirtuar los razonamientos y consideraciones realizadas por la autoridad responsable respecto de cada una de las conclusiones bajo estudio, limitándose a señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se sirvió imponer una sanción infundada.

3.- El partido político actor considera que en la conclusión 8, la autoridad responsable fijó diversos porcentajes de sanción sin fundar y motivar adecuadamente o señalar el criterio por el cual procedió de esa manera.

De facto y sin calificación previa, ni consideración de atenuantes para el caso específico, la autoridad responsable calificó la falta como sustantiva o de fondo, situación que es violatoria del principio de legalidad.

Aduce que no se trata de una falta de fondo, porque un registro extemporáneo representa un retraso mas no una omisión total de registrar los gastos contables, siendo falso que se vulnere sustancialmente la certeza del origen de los recursos y la transparencia, además de que tampoco se consideró que el partido político no es reincidente.

De igual forma, refiere el recurrente que el criterio aplicado por la autoridad responsable de un 5% (cinco por ciento), 15% (quince por ciento) y 30% (treinta por ciento), resulta desproporcional e irracional, así como inconstitucional, en tratándose del registro extemporáneo de operaciones de ingresos y egresos.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de disenso en cuestión, por las siguientes razones:

En la resolución impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó lo siguiente:

Conclusión 8

“8. MORENA registró 5 operaciones extemporáneas, esto es tres días después de su realización por un monto total de \$263,969.16, dentro del mismo periodo en que se realizaron.”

En consecuencia, al omitir realizar registros contables en tiempo real, el sujeto obligado incumplió lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización por un importe de \$ 263,969.16

SUP-RAP-369/2016

Por su parte, en el dictamen previo elaborado por la Comisión correspondiente, en lo que interesa, se concluyó lo siguiente:

Primer periodo

Se observaron registros contables capturados extemporáneamente, excediendo los tres días posteriores en que se realizó la operación, como se muestra en el cuadro:

referencia	Tipo y número de póliza	Fecha de operación	Fecha de registro	Número de días	Importe
1	EG-1	06/04/2016	02/05/2016	26	\$ 67,430,58
1	EG-2	06/04/2016	02/05/2016	26	67,430,58
				Total	\$134,861.16

[...]

Segundo Periodo

Se observaron registros contables extemporáneos, excediendo los tres días posteriores a la realización de las operaciones, como se muestra en el cuadro:

Referencia	Póliza	Fecha operación	Fecha registro	Días Extemporaneidad	Aportarte	Concepto	Importe
1	IG-2	10/05/2016	02/06/2016	23	CEE	Periódico Regeneración F7481	\$20,358.00
1	IG-3	20/05/2016	03/06/2016	14	CEE	Volantes transferencia del CEN	58,000.00
1	IG-4	20/05/2016	03/06/2016	14	CEE	F-A53 Volantes transferencia en especie	50,750.00
						Total	\$129,108.00

Así, al momento de llevar a cabo la individualización de la sanción, la autoridad responsable determinó que respecto de los mencionados registros debía corresponder a una sanción económica equivalente al 5% (cinco por ciento) sobre el monto total de las operaciones registradas fuera de tiempo real, que en la especie ascendía a un total de \$13,198.45 (trece mil ciento noventa y ocho pesos 45/100 M.N.).

Ahora bien, lo infundado del agravio radica en que aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa general electoral ni en la local que establezca la facultad explícita del Instituto Nacional Electoral para establecer un lineamiento que sirva de base en la individualización de la sanción derivada del registro extemporáneo de operaciones de los partidos políticos en el Sistema Integral de Fiscalización; de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo nacional de la materia, se desprende -a fin de dotar de funcionalidad en la aplicación al sistema y darle plena vigencia a los mandatos de optimización contenidos en nuestra Carta Magna- que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de llevar a cabo esa tasación conforme a parámetros de congruencia y racionalizada, en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así, ya que sostener una postura adversa, podría hacer ineficaces las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, así como restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas, diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable.

Resulta oportuno precisar, que 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, ya que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones

SUP-RAP-369/2016

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, a efecto de 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 relevancia, porque constituye una garantía de la ciudadanía 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 los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad, 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 que de éste se haya afectado por el infractor, 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 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.

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;

SUP-RAP-369/2016

- 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.

Debe precisarse que, para tal efecto, la responsable tiene que 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.

A juicio de la 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, dado que se trató de una decisión razonable y proporcional, sustentada en el arbitrio con el que cuentan las autoridades administrativas en materia electoral, y en su obligación ineludible de fiscalizar los recursos públicos entregados a los partidos políticos, 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 explica a continuación.

El artículo 38, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional 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 del Instituto.

SUP-RAP-369/2016

En ese contexto, de la lectura de la resolución impugnada, se desprenden 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 Sistema Integral de Fiscalización en forma extemporánea, las cuales se sustentaron esencialmente en lo siguiente:

a) 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;

b) El Reglamento de Fiscalización sanciona como una falta sustantiva el registro de operaciones fuera del plazo mencionado;

c) Mientras más se retrase el sujeto obligado en efectuar el registro, menos tiempo y oportunidad tienen la autoridad fiscalizadora para realizar sus funciones de vigilancia y revisión de los recursos, en tanto, el cruce de información con terceros (proveedores, personas físicas y morales), la confirmación de operaciones con autoridades (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Sistema de Administración Tributaria, entre otras) depende en gran medida de la información oportuna que proporcionan los sujetos obligados;

d) Para evitar imponer un solo criterio de sanción que, en algunos casos pudiera llegar a ser desproporcionado, se graduó en forma progresiva entre el 5%, 15% y el 30% del monto involucrado en una relación lógica de tiempo, 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 oportunidad de fiscalización fuera menor, se incrementó de forma racional la sanción 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 (quince al diecinueve de julio), se aplicaría un criterio de sanción mayor y, e) La 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.

Asimismo, la autoridad responsable decidió establecer porcentajes distintos en la imposición de sanciones por operaciones de registro realizadas fuera de plazo reglamentario, sobre la base de los siguientes 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;

SUP-RAP-369/2016

3.- El aumento progresivo del porcentaje para aplicar en función de periodos en la revisión de los informes, como un elemento racional frente a la fiscalización que se obstaculiza con motivo del incumplimiento de la obligación que tienen los partidos de registrar todas las operaciones contables en tiempo real.

4.- 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,

5.- El de la necesidad de adoptar una actitud de mayor rigurosidad, derivada de la resistencia de los sujetos obligados a reportar operaciones en el sistema con motivo de la rendición y revisión de informes de precampaña, ya que a pesar de que se impusieron sanciones del 3% y 10% del monto de lo reportado 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 un efecto inhibitorio.

Así, para la Sala Superior los porcentajes establecidos en la resolución reclamada como parámetros de sanción, 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.

De esa manera, si existió retraso en el registro de operaciones en el sistema y la falta de oportunidad en el reporte tuvo

verificativo en la primera fase de la fiscalización, el porcentaje aplicado sería el menor (de 5%); cuando el retraso fue de tal magnitud, que obstaculizó en grado importante 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 este 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.

Por último, debe precisarse, que ha sido criterio de este Tribunal Electoral que el reporte extemporáneo de operaciones sujetas a fiscalización, constituye una falta sustantiva, porque se afectan los principios de transparencia y redición de cuentas sobre el financiamiento.

Así, al registrarse operaciones en ese sistema, fuera del plazo de tres días previsto por el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se obstaculiza la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por los sujetos obligados, cuestión suficiente para estimar vulnerados, en forma directa, los citados principios.

De ahí que, la irregularidad cometida por el partido político actor, se traduce en una falta sustantiva cuyas consecuencias redundan directamente en el ejercicio de las atribuciones revisoras conferidas a la autoridad electoral para garantizar la

SUP-RAP-369/2016

rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos partidistas, y en el caso, se justifica que la responsable tomara como base en la individualización de la sanción, los porcentajes cuestionados, en virtud de que se orientan en función del tiempo de retardo fijado en atención al periodo en que se registró inoportunamente la operación contable.

En apoyo a lo expuesto, es aplicable la razón esencial contenida en la jurisprudencia 9/2016 de la Sala Superior, de rubro: “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”, en términos de la cual, el registro fuera de tiempo de la información que deberá someterse a fiscalización, actualiza un daño directo a la rendición de cuentas y a la transparencia, que permiten conocer oportunamente, el uso dado a los recursos partidistas para fines proselitistas, de ahí lo infundado, en este aspecto, del agravio bajo estudio.

Asimismo, en torno a la conclusión en comentario (ocho), el recurrente aduce que el referido artículo 38 del Reglamento de Fiscalización que le es aplicado, es contrario a la Norma Fundamental Federal, porque además de que se emitió en tiempo de campañas electorales, se violenta el principio de reserva de ley, siendo completamente arbitrario y sin justificación que se tenga sólo tres días para incorporar información en el Sistema Integral de Fiscalización, además de que en su concepto se vulnera el artículo 22 del texto constitucional, porque se trata de una multa excesiva.

Al respecto, esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al partido político recurrente, toda vez que no expresa de forma clara la razón por la cual ese precepto reglamentario es contrario a la Constitución federal, además de que tampoco precisa cuál disposición constitucional, a su juicio, es vulnerada.

No obstante, a juicio de ese órgano jurisdiccional, tal disposición reglamentaria es acorde a lo previsto en la Constitución federal, por lo siguiente:

Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.
2. Para efectos del inicio del plazo, se tendrá por válida la operación de ingreso o egreso a que se refiere el artículo 17, aquella que tenga la fecha de realización más antigua.
3. Los sujetos obligados no podrán realizar modificaciones a la información registrada en el sistema de contabilidad después de los periodos de corte convencional.
4. Los registros contables en el sistema de contabilidad tendrán efectos vinculantes respecto de sus obligaciones.
5. El registro de operaciones fuera del plazo establecido en el numeral 1 del presente artículo, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

Establecido lo anterior, se debe precisar que el citado Reglamento fue emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de sus facultades reglamentarias previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante acuerdo identificado con la clave

SUP-RAP-369/2016

INE/CG263/2014, de diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

En este contexto, el citado precepto reglamentario es acorde al nuevo sistema de fiscalización previsto en la Constitución federal, dado que el procedimiento establecido para el registro de las operaciones que llevan a cabo los partidos políticos y candidatos independientes, garantiza que la fiscalización se lleve a cabo de manera oportuna y en tiempo real.

Así, como se señaló, el deber de hacer el registro de las operaciones en tiempo real, garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en el origen y destino de los recursos, al permitir su verificación de manera oportuna, el cual, como se mencionó, es un elemento esencial del nuevo modelo de fiscalización antes estudiado, por lo que el aludido precepto reglamentario, a juicio de esta Sala Superior, es acorde a lo previsto constitucionalmente.

4.- Por cuanto hace a la conclusión 25, Morena sostiene que la autoridad responsable, indebidamente no tomó en consideración que ese partido político reportó en el Sistema Integral de Fiscalización que se utilizaría como casa de campaña para todos los candidatos que postuló, el inmueble utilizado como Comité Ejecutivo Estatal en el Estado de Chihuahua.

Asimismo, afirma que al cuantificar la sanción, sólo se debía determinar la omisión de reportar una casa de campaña, dado que la autoridad responsable sólo tuvo certeza y medios de

prueba que acreditaban la existencia de una casa de campaña para todos los candidatos.

En este contexto, considera que fue indebida la determinación del costo de la renta de inmuebles para casas de campaña, porque se tomó en cuenta la matriz de precios con un costo indebido, mismo que multiplicó por el total de candidatos, lo cual es incorrecto.

Al respecto, aduce que la matriz de precios utilizada no contempla un valor de arrendamiento de inmuebles para el Estado de Chihuahua, por lo que se utilizó uno de otra entidad, además de que no se tomó en cuenta la diversidad económica, política y social de cada ayuntamiento, lo cual también resulta contrario a Derecho.

En tales condiciones, señala que en el supuesto sin conceder de que el gasto del inmueble del mencionado comité no hubiere sido reportado, sólo se debía sancionar la omisión del gasto de ese inmueble de forma proporcional y racional, conforme a su uso y goce por el periodo de campaña.

Por otra parte, sostiene el recurrente que la autoridad responsable no tomó en cuenta que no era reincidente y que tampoco se había acreditado dolo.

Finalmente, Morena refiere que con la resolución controvertida se vulneraron los artículos 14, 16, 17 y 22, de la Constitución Federal, al imponerle multas excesivas.

SUP-RAP-369/2016

Para estudiar este concepto de agravio, es necesario precisar los argumentos expuestos por la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada, los cuales son al tenor siguiente:

Casas de Campaña

Conclusión 25

“25. MORENA omitió realizar el registro contable por el uso y goce temporal de los inmuebles utilizados como casas de campaña respecto de sus 107 candidatos, por un importe total de \$5,213,040.00 no realizó registro de gasto por casas de campaña.”

En consecuencia, al omitir realizar el reporte por concepto de uso y goce temporal de los inmuebles utilizados como casas de campaña respecto de 107 candidatos, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 143 Ter del Reglamento de Fiscalización, por tal razón la observación quedó no atendida por un importe de \$5,213,040.00 (cinco millones doscientos trece mil cuarenta pesos 00/100 M.N.).

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia de los sujetos obligados contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso d), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al observarse la existencia de errores y omisiones técnicas, se hicieron del conocimiento de los sujetos obligados, como consta en el Dictamen Consolidado.

En este sentido, la notificación en comento se realizó en términos de lo establecido en el Acuerdo INE/CG399/2016, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual se determinaron las reglas para notificar a los candidatos postulados por los partidos políticos y coaliciones, los errores y omisiones técnicas en comento; consecuentemente, se solicitó al instituto político hiciera del conocimiento de sus candidatos las observaciones correspondientes en un plazo no mayor a 48 horas, computado a partir de la notificación del presente oficio, teniendo la obligación de recabar el acuse de la comunicación y entregarlo a la autoridad electoral; lo anterior a efecto que los sujetos obligados presentaran las aclaraciones o rectificaciones que estimaran pertinentes; así como la documentación que subsanara la irregularidad detectada, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuesta al oficio referido.

Al respecto, el partido si presentó los acuses respectivos.

Es importante destacar que la autoridad electoral con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los candidatos a los cuales se les detecten omisiones o conductas infractoras que puedan actualizar responsabilidades administrativas en la materia, adicionalmente solicitó al partido político los invitara a la confronta realizada por la autoridad para hacer de su conocimiento las observaciones resultantes de la revisión a los informes de campaña.

Consecuente con lo anterior, los sujetos obligados no obstante que presentaron un escrito de respuesta al oficio de errores y omisiones, y que en su contenido manifestaron presentar la documentación correspondiente para subsanar la observación en el Sistema Integral de Fiscalización, del análisis respectivo se advirtió que los sujetos obligados enunciaron de forma genérica documentación, la cual no se encuentra referenciada con el número de póliza y la documentación soporte respectiva, o en su caso, no se advirtió el registro correspondiente en el Sistema Integral de Fiscalización.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los candidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político correspondiente, con la finalidad de hacer del conocimiento de sus candidatos la irregularidad de mérito y así, salvaguardar la garantía de audiencia y que los candidatos contaran con la oportunidad de preparar una adecuada defensa previo al dictado de la resolución, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Visto lo anterior es importante, previo a la individualización de la sanción correspondiente, determinar la responsabilidad de los sujetos obligados en la consecución de la conducta materia de análisis.

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

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de Partidos Políticos en su

SUP-RAP-369/2016

artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a “las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.” 1270 Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III “DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual-, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los candidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que “El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes que se refiere en el inciso anterior.”

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido registrar gastos, no es justificación para no tomar en cuenta el grado de responsabilidad del candidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en la normativa electoral.

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

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado.
- Que respecto a las campañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los candidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda.
- Que los candidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de campaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello; consecuentemente, los candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

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

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

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

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los candidatos obligados solidarios.

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

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de campaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como el destino y aplicación de cada uno de los gastos que se hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente, está a cargo de los partidos

SUP-RAP-369/2016

políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por éstos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente está obligado.

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

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

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

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

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición 1273 de informes de

gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentar los correspondientes informes de precampaña.

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

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

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

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta

SUP-RAP-369/2016

infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte 1274 adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos. Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.”

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

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

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues no presentó acciones contundentes para deslindarse de las conductas de las cuales es originalmente responsable.

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

Ahora bien, en el Dictamen Final Consolidado, la Comisión de Fiscalización estableció, en su parte conducente, lo siguiente:

Casas de Campaña

- ◆ *El sujeto obligado omitió realizar el registro contable de los gastos por el uso o goce temporal de los inmuebles utilizados como casas de campaña, como se muestra en el Anexo 5.*

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio INE/UTF/DA-L/16039/16 notificado el 14 de junio del presente año, se hicieron de su conocimiento las omisiones y errores que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.

Aun cuando el sujeto obligado no presentó escrito de contestación al oficio de errores y omisiones notificado por esta autoridad, se constató que presentó documentación mediante el SIF, por lo que se procedió a efectuar su análisis correspondiente.

De la revisión a la información en el SIF, se observó el sujeto obligado no realizó registro contable de los gastos generados por casas de campaña.

Derivado de lo anterior, esta UTF procedió a cuantificar los ingresos y egresos no reportados por el Sujeto Obligado, para lo cual se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del RF, como se describe a continuación:

Determinación del Costo

- ❖ Se identifica el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio para determinar un valor razonable, considerando, además, la información recabada durante el proceso de fiscalización, la presentada por los sujetos obligados, la información recabada de las cámaras o asociaciones del ramo y el RNP para elaborar una matriz de precios.
- ❖ Una vez identificados los gastos no reportados se utiliza el valor más alto de la matriz de precios para ser aplicado.

Sujeto Obligado	Proveedor	RFC	No. Factura/ RNP	Concepto	Costo Unitario
Morena	Viasi Buildings and	VBS110908NN2	201604131084277	Renta correspondiente al periodo del 28	\$48,720.00

SUP-RAP-369/2016

Sujeto Obligado	Proveedor	RFC	No. Factura/ RNP	Concepto	Costo Unitario
	Solutions S.A. de C.V.			de abril al 1 de junio	
				Renta meses de abril 2016 local ubicado en calle Morelos 202 col centro Chihuahua, Chih.	11,571.00

- La valuación de los gastos no reportados se determinó de la forma siguiente:

Candidato	Entidad	Concepto	Unidades	Costo Unitario	Importe que debe ser contabilizado
			(A)	(B)	(A) * (B)=(C)
Morena (Diputados Locales, Presidentes municipales y Síndicos).	Chihuahua	Renta del periodo del 28 de abril al 1 de junio, correspondiente a 107 candidatos de acuerdo al porcentaje de financiamiento en SIF.	107	48,720.00	\$ 5,213,040.00
Total del gasto no reportado					\$ 5,213,040.00

Detalle en Anexo 2.

De la revisión a la información en el SIF, se verificó que el sujeto obligado no reportó los gastos por el uso o goce temporal de los inmuebles utilizados como casa de campaña de sus 107 candidatos por un importe de \$5,213,040.00, por tal razón la observación no quedó atendida.

Lo anterior incumple el artículo 143 ter del RF (conclusión 25).

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230, con relación al 243, numeral 2, de la LGIPE, el costo determinado se acumulará al tope de gastos de campaña.

De lo anteriormente transcrito, esta Sala Superior considera que es **infundado** el concepto de agravio relativo a que la autoridad responsable no tomó en cuenta que Morena informó que el inmueble utilizado como Comité Ejecutivo Estatal en el Estado de Chihuahua, sería utilizado como casa de campaña para todos los candidatos postulados por ese instituto político en la citada entidad federativa.

Lo anterior, toda vez que el partido político recurrente no acreditó que así lo hubiera informado, ya que, respecto de esta parte de su demanda, sólo presenta como elementos de prueba una impresión de los informes de cada uno de sus candidatos, en los cuales, salvo en el caso del correspondiente a su candidato a Gobernador de la citada entidad federativa, no se asentó dato alguno en el apartado correspondiente a “II. DOMICILIOS DE CASAS DE CAMPAÑA”.

Cabe señalar que tales elementos probatorios hacen prueba plena en contra de su oferente, al generar convicción respecto de su contenido, en términos de lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, inciso b), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se ha expresado con antelación en esta misma ejecutoria.

Asimismo, cabe aclarar que la sanción impuesta fue por omitir reportar casas de campaña de candidatos a diputados locales, presidentes municipales y síndicos, y no respecto del candidato a Gobernador.

En tal sentido, no está acreditado que Morena hubiera señalado domicilio para las casas de campaña de sus candidatos y,

SUP-RAP-369/2016

mucho menos, puede considerarse el inmueble que informó respecto de su candidato a Gobernador, pues tampoco está probada tal circunstancia.

Así las cosas, resulta conforme a Derecho que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya sancionado al partido político ahora recurrente por la omisión de señalar domicilio para la casa de campaña de cada uno de los candidatos que postuló para las elecciones de diputados locales y miembros de ayuntamiento, siendo por consiguiente una falta para cada una de las 107 (ciento siete) omisiones.

Ahora bien, por lo que hace a la indebida determinación del costo unitario de los gastos no reportados, por la suma total de \$5,213,040.00 (cinco millones doscientos trece mil cuarenta pesos 00/100 M.N.), esta Sala Superior estima que dicho motivo de disenso deviene **fundado**, toda vez que, si bien la autoridad responsable tomó en cuenta la matriz de precios por un monto de \$48,720.00 (cuarenta y ocho mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.), no existe evidencia de que dicha cantidad corresponda al Estado de Chihuahua, ni tampoco que se hubieren considerado las circunstancias particulares de cada uno de los municipios y distritos electorales de dicha entidad federativa.

En efecto, de la transcripción de la parte conducente del dictamen final consolidado del informe de ingresos y gastos presentado por Morena, respecto del proceso electoral en el Estado de Chihuahua, se desprende que la autoridad administrativa electoral nacional sólo analizó el costo de un

proveedor (Viasi Buildings and Solutions S.A. de C.V.), respecto del cual tomó en cuenta el costo unitario por la renta del inmueble correspondiente al periodo del veintiocho de abril al primero de junio del presente año, sin que se advierta alguna otra especificación o referencia que permita concluir a este órgano jurisdiccional electoral federal que, la autoridad responsable cumplió con el procedimiento previsto en el Reglamento de Fiscalización (artículos 25, 26 y 27).

Lo anterior, se corrobora del contenido de los cuadros insertos anteriormente.

Asimismo, conviene tener presente la normativa atinente en la que se prevé el procedimiento para la elaboración de la matriz de precios.

De acuerdo con el artículo 25, del Reglamento de Fiscalización, en las operaciones realizadas por los sujetos obligados se identifican dos tipos de valores: el nominal y el intrínseco; respecto de ambos, las operaciones se deben registrar en términos monetarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Norma de Información Financiera A-6 “Reconocimiento y Valuación” (NIF A-6), esto es, además de indicar el concepto al cual corresponden, deben cuantificarse numéricamente a partir de procedimientos formales de valuación, en los cuales se consideren los atributos, características o naturaleza del bien objeto de valuación.

Cabe apuntar, que la Norma de Información Financiera A-6 define a la valuación como la cuantificación monetaria de los

SUP-RAP-369/2016

efectos de las operaciones contables; las técnicas de valuación varían según su complejidad, pero siempre deben atender a los atributos de los bienes objeto de valuación.

El citado artículo 25 reglamentario establece que, el valor nominal de un bien o servicio es el monto en efectivo pagado o cobrado o en su caso, por pagar y por cobrar que expresen los documentos que soportan las operaciones; el intrínseco, es el valor de los bienes o servicios recibidos en especie y que, por ende, carecen de valor nominal.

Ambos tipos de valores deben reflejar el valor razonable, el cual representa el monto en efectivo que se estaría dispuesto a intercambiar en el mercado para la compra o venta de un activo, en una operación entre partes interesadas. Así, el valor razonable es el valor de intercambio de una operación o una aproximación de éste, según lo indicado por la propia "NIF A-6".

Por tanto, cuando no se cuente con un valor de intercambio, éste se debe determinar con base en técnicas o criterios de valuación.

En ese sentido, el citado precepto reglamentario, en su párrafo 5, dispone que las operaciones contables se habrán de registrar al valor nominal siempre que éste exista y al valor razonable cuando se trate de aportaciones en especie acerca de las que no se puede apreciar el valor nominal, o bien, en caso de que no sea posible aplicar algún criterio de valuación.

Acerca del valor razonable, la citada Norma de Información Financiera establece que, como valor atribuible a activos o pasivos, representa un valor ideal para definir cuantificaciones contables en forma monetaria.

Igualmente, el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, de conformidad con lo señalado en la citada norma financiera, prevé como criterios a los cuales se podrá acudir para determinar el valor razonable, a las cotizaciones de mercado, ante proveedores y prestadores de servicios, o bien, a valores determinados por peritos contables, corredores públicos o especialistas en precios de transferencias.

Así, para la valuación de operaciones se deberán usar criterios sustentados en bases objetivas, la cuales se deben elaborar atendiendo al análisis de mercado, precios de referencia, catálogos de precios, precios reportados por los sujetos obligados, cotizaciones o precios obtenidos del Registro Nacional de Proveedores.

Por otra parte, en el artículo 27 del Reglamento en cuestión, se establece que cuando de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, las autoridades responsables de la fiscalización determinen gastos no reportados por los sujetos obligados, la determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio. Las condiciones de uso se

SUP-RAP-369/2016

miden en relación con la disposición geográfica y el tiempo; y el beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.

- Reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio, la cual se podrá obtener de las Cámaras o Asociaciones del ramo de que se trate.
- Identificar los atributos de los bienes o servicios; sus componentes deberán ser comparables.
- Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

Por tanto, para determinar un valor razonable es necesario destacar que los mecanismos establecidos en el artículo 26, reglamentario, también resultan parámetros aplicables para definir el valor de erogaciones no reportadas.

A partir de lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización elabora una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

Ahora bien, para la valuación de los gastos no reportados, la aludida Unidad debe utilizar el valor más alto de la matriz de precios correspondiente al gasto específico no reportado, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización.

Tal parámetro es un criterio de valuación establecido para determinar el valor de gastos no reportados.

Así, esta Sala Superior ha considerado que "el valor más alto", a partir de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los párrafos 1, 2 y 3, del citado artículo 27, del Reglamento de Fiscalización, se debe entender como el "valor razonable", el cual resulta de un procedimiento basado en parámetros objetivos, como son las condiciones de uso y beneficio de un bien o servicio, la disposición geográfica y tiempo, entre otros.

En este sentido, este procedimiento se aplica cuando se incumple con el deber de presentar la información y documentos comprobatorios de las operaciones realizadas, porque tal situación se traduce en una evasión al régimen de fiscalización.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional electoral federal ha determinado que, en el artículo 14 párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está previsto el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho de audiencia, al establecer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

SUP-RAP-369/2016

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, de la Ley Fundamental Federal, establece el principio de legalidad, al disponer que nadie pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En este orden de ideas, todo acto de autoridad debe estar debidamente motivado, por ser una de las garantías del Estado Democrático Constitucional de Derecho y permitir un mejor control de los actos del poder público, así como garantizar el derecho fundamental de defensa.

Precisado lo anterior, es posible concluir que la autoridad fiscalizadora, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, no llevó a cabo el procedimiento previo para la elaboración de la matriz de datos a fin de establecer y fijar el costo unitario, considerando el ámbito geográfico en el cual se cometió cada omisión, ello porque resulta inconcuso que no es lo mismo el arrendamiento de un inmueble en un municipio que en otro, aunado a que no se identifica que el proveedor que se tomó como referencia para establecer el costo, sea del Estado de Chihuahua.

En este sentido, la autoridad responsable no observó lo previsto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización que la constriñe a analizar y evaluar los bienes o servicios sujetos a valuación, identificando sus atributos y demás información relevante, entre ésta, necesariamente las características de los proveedores, como cuestión estrechamente vinculada al bien o

servicio, máxime que, tratándose de bienes inmuebles, existe un gran número de variables que inciden en el costo de su arrendamiento.

Consecuentemente, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, para efecto de que la autoridad responsable lleve a cabo el procedimiento previsto en el indicado artículo 27 del Reglamento de Fiscalización y determine el costo razonable de la renta de los inmuebles que se omitieron, atendiendo a cada zona geográfica de que se trate e individualice nuevamente las sanciones que en Derecho correspondan.

5.- En la conclusión 27 se sancionó a Morena por la omisión de presentar la agenda (107) de actos de campaña de sus candidatos a diputados locales, presidentes y síndicos municipales.

Al respecto, el partido político recurrente considera que la omisión de presentar agenda de actividades no constituye una afectación a la rendición de cuentas, debido a que todos los egresos por actos públicos se registraron en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), por lo que se tiene certeza del origen y destino de los recursos.

Además, afirma que no todos los candidatos tenían el deber de registrar su agenda, debido a que no todos tuvieron actos públicos, sino que sólo repartieron propaganda o visitaron domicilios.

SUP-RAP-369/2016

También considera que la responsable es omisa en adminicular otros medios de prueba, es decir, señalar qué candidatos tuvieron eventos y no presentaron su agenda y los que no tuvieron eventos y por lo tanto no tenían el deber de presentar su agenda.

En este tenor, señala el apelante que la resolución es incongruente, porque se califica la falta como formal y no se analiza junto con las demás faltas formales. También que es indebido que se califica la conducta como grave ordinaria, cuando se trata de una falta formal leve, ya que no se omitió reportar un gasto y que no se toma en cuenta que no es reincidente.

Finalmente, expone que se utiliza un criterio indebido para la cuantificación de la sanción fija de 20 (veinte) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, la cual no guarda proporción con el financiamiento otorgado a los candidatos para las prerrogativas de campaña ni existe un beneficio económico.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de disenso descritos en los párrafos precedentes, por las siguientes razones:

En la resolución controvertida, la autoridad responsable precisó en torno a la conclusión bajo estudio, lo siguiente:

**Procedimientos Adicionales
Agenda**

Conclusión 27

"27. MORENA no presentó 107 agendas de actos públicos en la cual se detallen las actividades que serían realizadas por sus candidatos."

Ahora bien, lo infundado de los agravios radica en que, tal y como lo razonó la autoridad responsable, el bien jurídico tutelado por las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se consideraron infringidas, son los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas con los que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines, y en el caso, la omisión de presentar la agenda de los candidatos constituye una acción que vulnera directa y materialmente tales principios y, por tanto, esas conductas se deben considerar como faltas de carácter sustancial.

El deber de reportar la agenda de actos políticos de los candidatos, está previsto en el artículo 143 Bis del Reglamento de Fiscalización, mismo que es del tenor siguiente:

Artículo 143 Bis.

Control de agenda de eventos políticos

1. Los sujetos obligados deberán registrar el primer día hábil de cada semana y con antelación de al menos 7 días a la fecha en que se lleven a cabo los eventos, a través del Sistema de Contabilidad en Línea en el módulo de agenda de eventos, los actos de precampaña, periodo de obtención de apoyo ciudadano, y campaña que realicen desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.

2. En caso de cancelación de un evento político, los sujetos obligados deberán reportar dicha cancelación, a más tardar 48 horas después de la fecha en la que iba a realizarse el evento.

De la lectura del citado artículo, se advierte que deber del sujeto obligado de registrar en el Sistema de Contabilidad en Línea, la

SUP-RAP-369/2016

agenda de los eventos políticos que los candidatos llevarán a cabo en el período de campaña.

Lo anterior, con la finalidad de que la autoridad electoral fiscalizadora tenga conocimiento, de forma oportuna, de la celebración de tales actos públicos y, en su caso, pueda asistir a dar fe de la realización de los mismos, verificando que se lleven a cabo dentro de los cauces legales y, fundamentalmente, que los ingresos y gastos erogados en dichos eventos hayan sido reportados. Esto, a fin de preservar los principios de la fiscalización, como son la transparencia y rendición de cuentas.

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

En el caso, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, la omisión de presentar la agenda de actividades de los candidatos, sí se traduce en una falta sustantiva, ya que representa un daño directo al bien jurídico relacionado con los principios rectores en materia de fiscalización, consistentes en la transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Esto, porque tal omisión, en principio, impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos de manera oportuna durante la revisión de los informes de

campaña, e inclusive impide su fiscalización absoluta, si los candidatos llevan a cabo actos de campaña que no son reportados, pues ocasiona que la autoridad fiscalizadora no pueda acudir y verificar, de forma directa, cómo se ejercen los recursos a fin de llevar a cabo una fiscalización más eficaz.

En efecto, uno de los principales deberes que tienen los partidos políticos y candidatos, que se persigue con la fiscalización, es la rendición de cuentas de manera transparente, y dentro de los plazos previstos para ello, de ahí que, el incumplimiento a esa obligación se traduce en una lesión al modelo de fiscalización.

En esa vertiente, no se pueden catalogar a las conductas desplegadas como meras faltas de índole formal, porque con ellas se impide que la fiscalización se realice, generando un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sobre todo, porque se impide a la autoridad verificar, de forma directa y oportuna, el manejo y destino de los recursos.

Lo anterior, es congruente con la ratio essendi a la Jurisprudencia 9/2016, aprobada en sesión pública del primero de junio de dos mil dieciséis, cuyo rubro es: “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”.

SUP-RAP-369/2016

En efecto, cualquier dilación en la presentación de documentación, relacionada con los ingresos y gastos derivados de sus campañas, y sobre todo la ausencia de documentación, vulnera el modelo de fiscalización, porque ello, en los hechos, se traduce en un obstáculo en la rendición de cuentas, lo que trae como consecuencia impedir que se garantice, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos.

En tal estado de cosas, si dentro del plazo que tenía para presentar la agenda de sus candidatos, Morena no exhibió la documentación correspondiente, ello se traduce en una evidente falta de fondo que vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en la ejecutoria dictada en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-209/2016 y SUP-RAP-212/2016.

Cabe precisar que la norma prevista en el artículo 143 Bis del Reglamento de Fiscalización, establece claramente que se debe informar la agenda de actividades llevadas a cabo por los candidatos respecto de todos los actos que lleven a cabo, con independencia de que se trate de actos públicos o no, pues la norma no distingue tal circunstancia, de ahí que no le asista la razón al apelante en el sentido de que algunos candidatos no tenían ese deber, con independencia de que el recurrente no precisa cuáles de sus candidatos no llevaron a cabo actos públicos.

Ahora bien, respecto al argumento relativo a que indebidamente la responsable no adminiculó otros medios de prueba para determinar cuáles actos llevaron a cabo los candidatos del partido político recurrente, también se considera **infundado**, pues como quedó señalado, la finalidad de presentar la agenda de actividades de los candidatos es para que la autoridad tenga conocimiento de forma previa sobre los actos de los candidatos para poder llevar a cabo la fiscalización en tiempo real, para verificar de forma directa la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia para, en su caso, imponer sanciones.

Asimismo, esta Sala Superior considera que tampoco asiste razón al recurrente cuando aduce incongruencia en la resolución controvertida, porque la falta se califica como grave ordinaria y como leve, además de que no se tomó en consideración que no era reincidente.

Ello es así, porque la autoridad responsable claramente concluyó lo siguiente:

Conclusión 27

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como LEVE en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar la agenda de los eventos políticos de los candidatos celebrados durante el período de campaña, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Chihuahua.

SUP-RAP-369/2016

- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Campaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016.
- El sujeto obligado no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

Finalmente, en este apartado, también es **infundado** el argumento relativo a la indebida individualización de la sanción, porque la autoridad responsable señaló que de las sanciones contenidas en el artículo 456, la prevista en el párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del sujeto obligado, sería poco idónea para disuadir la conducta como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés genera

En este orden de ideas, consideró que la sanción que se debía imponer era aquella que guardara proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso, sin que sea criterio para imponer sanciones la proporción con el financiamiento otorgado a los partidos candidatos, como indebidamente lo alega el apelante, pues la sanción se impuso a Morena, que fue el ente que los postuló, siendo que, en el

caso, al cometer la falta, no se puede determinar un beneficio económico que pueda servir de parámetro para la individualización de la sanción.

Así, la responsable consideró que la sanción prevista en la fracción II del citado precepto legal, consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora Unidades de Medida y Actualización), era la idónea para cumplir una función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentara que el participante de la comisión se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En este orden de ideas, la autoridad responsable, una vez analizadas las circunstancias del caso, consideró que la sanción a imponer consistía en una multa equivalente a 20 (veinte) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, por cada agenda que había omitido, es decir, \$1,460.80 (mil cuatrocientos sesenta pesos 80/100 M.N.), tomando en consideración que una unidad de medida equivale a \$73.04 pesos, de conformidad con lo establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de dos mil dieciséis.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso una multa equivalente a 2,140 (dos mil ciento cuarenta) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de

SUP-RAP-369/2016

\$156,305.60 (ciento cincuenta y seis mil treientos cinco pesos 60/100 M.N.), lo cual no es contrario a Derecho.

6.- En la conclusión 28 (veintiocho), el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó sancionar a Morena por omitir "...abrir 107 cuentas bancarias de sus candidatos a Diputado Local, Presidente Municipal y Síndico."

Para controvertir tal determinación, el recurrente alega que es indebida, en tanto que sí llevo a cabo la apertura de todas las cuentas bancarias para cada uno de los candidatos, las cuales fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), siendo que, no obstante que ese sistema reportó como exitoso el registro, después no se encontraron, lo cual fue del conocimiento de ese partido político hasta la notificación de la resolución impugnada, toda vez que no hubo necesidad de llevar a cabo algún registro en esas cuentas, en tanto que todas las aportaciones recibidas fueron en especie, por lo que se le dejó en estado de indefensión.

Asimismo, aduce que al solicitar la revocación de la sanción impuesta, el partido político recurrente considera necesario requerir a la Dirección de Programación Nacional del Instituto Nacional Electoral, un informe pormenorizado de los movimientos del Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

Aunado a lo anterior, considera que no se tomó en cuenta que no era reincidente, además de que la omisión de la apertura de cuentas bancarias no se debe considerar como una afectación

en la rendición de cuentas, ni en la transparencia, dado que no tuvieron ingresos ni egresos que representen flujos de efectivo.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de disenso anteriormente precisados, por las siguientes razones:

En la resolución controvertida, la autoridad responsable precisó lo siguiente:

Todos los Cargos
Cuentas de balance Bancos

"28. MORENA omitió abrir 107 cuentas bancarias de sus candidatos a Diputado Local, Presidente Municipal y Síndico."

Lo infundado del agravio radica en que Morena omitió registrar las cuentas bancarias que contrató para cada uno de sus candidatos, sin que acredite que tal circunstancia se debió a errores en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), toda vez que como lo manifiesta la responsable, tal omisión se lo hizo saber mediante el oficio de observaciones y errores identificado con la clave INE/UTF/DA-L/16039/16 y notificado al partido político recurrente el catorce de junio de dos mil dieciséis, por lo cual tuvo oportunidad de manifestar lo que a su Derecho conviniera para subsanar tal observación, lo cual en el caso no ocurrió, siendo que en el recurso de apelación que ahora se resuelve, tampoco controvierte la falta o indebida notificación del citado oficio.

Lo anterior, con independencia de que todas las aportaciones recibidas hubieran sido en especie.

SUP-RAP-369/2016

En efecto, el abrir una cuenta bancaria para cada candidato no es potestativo, como se advierte del artículo 59 del Reglamento de Fiscalización, que establece lo siguiente:

Artículo 59.

Cuentas bancarias para candidatos

1. Para la administración de los recursos en efectivo que los precandidatos y candidatos reciban o utilicen para su contienda, el partido o coalición deberá abrir una cuenta bancaria para cada uno.

...”

Del citado precepto se constata que el partido político o coalición, debe "abrir cuentas bancarias para cada uno de sus candidatos" para que lleve a cabo la administración de los recursos en efectivo; por lo que de la interpretación teleológica de la norma se entiende que se tiene el deber jurídico de cumplir, per se, con tal norma, con independencia de que se hagan o no movimientos en las cuentas; ello a efecto de dotar de certeza y transparencia el uso de los recursos.

Además, cabe destacar que, un partido político o coalición no puede determinar, previo al inicio de las campañas, que no hará gastos ni recibirá aportaciones, debido a que es un hecho o acto de realización incierta, toda vez que no se puede tener certeza de que no se tendrán ingresos económicos ni egresos en el desarrollo de la campaña.

En ese sentido, resulta importante tomar en cuenta que el deber de contar con cuentas bancarias individuales para cada precandidato o candidato, tiende a lograr que la fiscalización se haga de manera transparente y sin confusión, además de que se atiende a criterios de un debido uso y destino de esos recursos, por lo que, en su caso, de no recibir alguna aportación

en efectivo y, por ende, no se utilicen las cuentas bancarias por los sujetos obligados, estos podrán, en su momento, reportar el manejo de las cuentas en ceros.

En ese orden de ideas, es claro que el concepto de agravio que hace valer Morena deviene infundado, pues sí tiene el deber jurídico de contar con una cuenta bancaria por candidato, de ahí que al no haber actuado en consecuencia, sus conductas constituyen una afectación a la rendición de cuentas, en términos de lo dispuesto en el citado el Reglamento de fiscalización.

Por otra parte, se estima inoperante aducido por el impetrante, en relación a que sí llevó a cabo la apertura de todas las cuentas bancarias y que se registraron en el Sistema Integral de Fiscalización, ya que se trata de argumentos genéricos y subjetivos que no se encuentran respaldados por prueba alguna.

7.- Morena aduce que no se valoraron las atenuantes como la no reincidencia, falta de dolo y capacidad económica, así como la falta de certeza en la aplicación de la reducción del financiamiento mensual.

Además, afirma que se debió tomar en cuenta la capacidad económica del actor, toda vez que para el ejercicio dos mil dieciséis, se le asignó como financiamiento público la cantidad de \$2,390,759.00 (dos millones trescientos noventa mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100), siendo que el total de multas es de \$10,793,847.37 (diez millones setecientos

SUP-RAP-369/2016

noventa y tres mil ochocientos cuarenta y siete pesos 37/100), lo cual equivale a 450% (cuatrocientos cincuenta por ciento) del monto total de financiamiento público.

Señala que tampoco se tomó en cuenta que ya se han ejercido seis ministraciones, por lo cual no cuenta con la totalidad del financiamiento público otorgado para actividades permanentes, por lo que su capacidad económica difiere de la tomada en cuenta para la imposición de la sanción.

En este orden de ideas, considera que se debió considerar que Morena acreditó la voluntad de cumplir todas las observaciones y requerimientos formulados por la responsable. Y que no se consideraron las atenuantes, como la falta de reincidencia, que no hubo beneficio o lucro, el grado de intencionalidad, la falta de dolo ni que con tales sanciones se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades de ese partido político, para cumplir con sus fines constitucionales, concluyendo que las multas impuestas resultan excesivas, vulnerando con ello el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, esta Sala Superior estima **infundados** los motivos de inconformidad descritos en los párrafos precedentes, toda vez que del contenido de la resolución impugnada, se desprende que en modo alguno se vulneró el artículo 22 de la Norma Fundamental Federal, ello es así, porque cada multa fue impuesta al actor de forma individual y atendiendo a la irregularidad acreditada, para lo cual, se tomaron en cuenta las

circunstancias particulares de cada caso, así como la capacidad económica del partido político sancionado.

En efecto, de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable analizó cada una de las conductas que en términos del dictamen correspondiente se había determinado que resultaban contrarias a Derecho, por infringir diversas normas en materia de fiscalización.

Asimismo, para cada una de las conclusiones ahora controvertidas, se calificó la falta y se individualizó la sanción correspondiente, considerando para tal efecto la capacidad económica del hoy recurrente y el monto del financiamiento público para actividades ordinarias a recibir en el año que transcurre, además de que ese partido político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales e inclusive, la autoridad responsable tomó en consideración que éste no tenía multas pendientes por pagar derivado de sanciones previas.

Así, la autoridad responsable consideró las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada conducta, las condiciones objetivas y subjetivas, así como la reincidencia o no del sujeto obligado.

Consecuentemente, el monto total de las multas que derivó de todas aquellas conductas que quedaron debidamente acreditadas, no puede servir de parámetro para considerar que se sanciona de forma desproporcionada al partido político

SUP-RAP-369/2016

recurrente, sino a que incurrió en un cúmulo de conductas irregulares, vulnerando con ello la normativa ley y reglamentaria en materia de fiscalización, de ahí lo infundado de los planteamientos bajo estudio.

8.- Finalmente, el recurrente en su escrito de ampliación de demanda refiere, sustancialmente, que existió falta de certeza en cuanto a la operatividad del Sistema de Fiscalización en Línea, pues éste tuvo diversas fallas que impidieron que la información requerida se incorporara en tiempo y forma.

Así, afirma que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en pleno procedimiento electoral, tuvo que generar periodos adicionales de operación para que los partidos políticos llevaran a cabo sus registros contables, pues el programa carece de la capacidad suficiente para la carga contable para que todos los partidos políticos pudieran llevar a cabo sus operaciones al mismo tiempo.

Asimismo, considera que aprobar lineamientos iniciado el procedimiento electoral, tuvo como consecuencia que el Sistema de Fiscalización en Línea se modificara, sin que existiera la capacitación por parte de la responsable respecto de tales cambios.

En este tenor, el recurrente aduce que la fiscalización careció de reglas claras por lo que se deben revocar las sanciones impuestas respecto de los avisos de contratación.

También considera que el Sistema carece de mecanismos de seguridad, en tanto que, si bien ese partido político reportó el

registro de cuentas bancarias, informes de capacidad económica y pólizas contables sobre el registro de gastos de casas de campaña, lo cierto es que se le sanciona porque esos registros no se encontraron en la base de datos del programa. Aunado a lo anterior, afirma que se debió haber llevado a cabo un programa de capacitación integral hacia los partidos políticos, candidatos y responsables financieros e inclusive al personal del Instituto Nacional Electoral en sus Juntas Locales y de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas en donde hubo elecciones, lo cual no sucedió y motivó que no hubiera reglas claras, debido a que no se resolvieron de forma previa los problemas técnicos que se presentaron.

Como complemento de lo anterior, considera que al dictamen consolidado se le debió agregar un reporte pormenorizado de los registros hechos, así como de las fallas que impidieron la carga de información y los tiempos de prórroga otorgados.

Asimismo, Morena afirma que una de las razones que motivaron el registro extemporáneo al inicio de las campañas tuvo su origen en que los Institutos Electorales locales determinaron de forma extemporánea el registro de candidatos, lo cual fue hecho del conocimiento de la responsable mediante los escritos identificados con las claves REPMORENAINE-186/2016, REPMORENAINE-238/2016, REPMORENAINE-189/2016 y REPMORENAINE-236/2016, por lo que algunos registros no se hicieron en tiempo real, como es la entrega de informes de campaña del primer periodo.

SUP-RAP-369/2016

Al efecto, aduce que un caso claro de esta irregularidad ocurrió en Durango, mientras que, en Sinaloa, estaban incorporados al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) los candidatos a diputados de representación proporcional, quienes no están obligados a presentar informe de campaña.

En este sentido, las fallas de dicho Sistema fueron informadas al Instituto electoral responsable, lo que fue hecho del conocimiento mediante los escritos identificados con las claves REPMORENAINE-231/2016, REPMORENAINE-210/2016 y REPMORENAINE-200/2016.

Al respecto, esta Sala Superior estima que los conceptos de agravio vinculados con las supuestas fallas en el Sistema Integral de Fiscalización son **infundados**.

En primer lugar, se debe dejar claro que el partido político recurrente, respecto del proceso electoral que se desarrolló en el Estado de Chihuahua, aduce que existieron inconsistencias en el referido Sistema Integral de Fiscalización (SIF), lo que provocó que se sancionara a Morena en las conclusiones 4,5,6,7,8, 11,12,14,15, 23,24,25,26,27, 28, 29 y 30.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que el mencionado partido político tuvo conocimiento del procedimiento para poder dar de alta a sus candidatos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), además de que el Director de la Unidad de Fiscalización, mediante oficio INE/UTF/DG/DPN/12686/2016, de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, hizo de su conocimiento que, por cuanto hacía a sus candidatos, entre otros, en el Estado de Durango, habían

sido aprobados sus registros, por lo que se encontraba en aptitud jurídica de presentar los informes de campaña atinentes, sin que se advierta que esos informes se hubieren presentado.

Además, se debe destacar que mediante oficio INE/UTF/DG/DPN/8663/2016, de catorce de abril de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, le informó al mencionado partido político, entre otras cuestiones, que el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), “ha estado operando de manera correcta e ininterrumpidamente para todos los sujetos obligados”.

Asimismo, le hizo de su conocimiento que “Las dificultades que su partido ha identificado respecto la captura de operaciones de ingreso o egreso, no son en ningún sentido atribuibles al Sistema Integral de Fiscalización.”

Sin que en el caso acredite alguna otra irregularidad por cuanto hace al procedimiento que se desarrolla en el Estado de Chihuahua, pues si bien aduce fallas y errores, lo cierto es que de las pruebas que ofreció y aportó no se advierte alguna otra que esté relacionada con la rendición de cuentas respecto de los candidatos que postuló en la aludida entidad federativa.

Por otra parte, tampoco específica en cuáles casos la autoridad administrativa electoral nacional tuvo que otorgar periodos adicionales de operación para llevar a cabo registros. No obstante, tal circunstancia, de haber acontecido, lejos de actualizar un agravio al recurrente, le generó un beneficio al

SUP-RAP-369/2016

otorgar un mayor plazo para que cumpliera con su deber de rendición de ingresos y gastos.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera que, si bien el manual correspondiente se aprobó el trece de enero de dos mil dieciséis, es decir, ya iniciado el proceso electoral en el Estado de Chihuahua, lo cierto es que el recurrente no señala en qué forma tal circunstancia tuvo como consecuencia que se modificara el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) ni como éste fue ajustado, lo cual ameritaba una nueva capacitación a los usuarios.

En este orden de ideas es que el partido político recurrente no acredita, respecto del proceso electoral en la citada entidad federativa, que el Sistema de Fiscalización en Línea hubiera presentado alguna falla, sino que solo hace manifestaciones genéricas y si bien alude a diversos escritos mediante los cuales informó a la autoridad de diversas circunstancias que le impedían hacer los registros correspondientes, lo cierto es que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a tales planteamientos mediante los oficios INE/UTF/DG/DPN/8663/2016 e INE/UTF/DG/DPN/12686/2016, ambos suscritos por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y en los cuales se advierte sello de recibido de la representación de Morena ante el Consejo General del aludido Instituto, cuyo contenido no fue controvertido.

Cabe advertir que si bien en autos no obran copia de los aludidos oficios, también lo es que es que constituye un hecho

notorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que en el diverso expediente SUP-RAP-397/2016, resuelto el pasado treinta y uno de agosto del presente año, obra copia de los mismos, que fueron aportadas como pruebas por el ahora recurrente, cuya autenticidad y contenido no fueron desvirtuados en el citado recurso de apelación, por lo que en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso b), y 16, párrafos 1 y 3, de la referida Ley General, generan convicción a esta Sala Superior de su contenido.

En este contexto cabe señalar que un documento exhibido en copia fotostática simple tiene efecto probatorio pleno en contra de su oferente, al generar convicción respecto de su contenido. Ello, porque su aportación al juicio lleva implícito el reconocimiento del oferente de que tal copia o impresión coincide plenamente con su original, puesto que las partes aportan pruebas con la finalidad de que el juzgador, al momento de resolver, verifique las afirmaciones producidas en los escritos correspondientes.

El criterio precedente ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, dando origen a la Jurisprudencia 11/2003, consultable a fojas 247 y 248, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, de rubro: “COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE.”

SUP-RAP-369/2016

En este tenor, es que no asiste razón a Morena cuando aduce que el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) presentó fallas que le impidieron cumplir con su deber de informar respecto de sus ingresos y gastos.

SEXTO.- Efectos.- Al haber resultado fundado el agravio relacionado con la conclusión 25, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, para efecto de que la autoridad responsable lleve a cabo el procedimiento previsto en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización y determine el costo razonable de la renta de los inmuebles que se omitieron, atendiendo a cada zona geográfica de que se trate e individualice nuevamente las sanciones que en Derecho correspondan.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

ÚNICO.- Se revoca la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG594/2016, para los efectos precisados en el último Considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese como corresponda.

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

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

SUP-RAP-369/2016

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-312/2016; SUP-RAP-313/2016; SUP-RAP-315/2016; SUP-RAP-324/2016; SUP-RAP-327/2016; SUP-RAP-336/2016; SUP-RAP-337/2016; SUP-RAP-342/2016; SUP-RAP-349/2016; SUP-RAP-354/2016; SUP-RAP-357/2016; SUP-RAP-360/2016; SUP-RAP-362/2016; SUP-RAP-367/2016; SUP-RAP-370/2016; SUP-RAP-374/2016; SUP-RAP-376/2016; SUP-RAP-385/2016; SUP-RAP-391/2016; SUP-RAP-397/2016; SUP-RAP-409/2016; y, SUP-RAP-441/2016.

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 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

SUP-RAP-369/2016

proporcional, **ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso.**

Al efecto, estimo que la normativa electoral en materia de fiscalización dentro 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:

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

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA