

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-417/2016

ACTOR: ÁLVARO LUNA PACHECO

AUTORIDAD	RESPONSABLE:
CONSEJO	GENERAL
INSTITUTO	DEL
ELECTORAL	NACIONAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ROBERTO JIMÉNEZ REYES

Ciudad de México, a treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

SENTENCIA:

Que recae al recurso de apelación interpuesto por el ciudadano Álvaro Luna Pacheco, a fin de controvertir la resolución INE/CG572/2016 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de diputados, correspondiente al proceso electoral por el que se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

SUP-RAP-417/2016

b. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por los que se expidieron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos.

c. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política de la Ciudad de México.

d. El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la convocatoria para la elección de sesenta diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Dicho documento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de febrero de dos mil dieciséis.

e. En su oportunidad, el ahora actor y la ciudadana Edith Cruz Hernández, presentaron su solicitud de registro como fórmula de candidatos independientes a diputados y diputadas por el principio de representación proporcional, a fin de integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

f. En sesión especial, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del acuerdo INE/CG208/2016 determinó negar a la citada fórmula su solicitud de registro, al estimar que incumplieron con el requisito relativo al total de registros válidos de firmas de respaldo ciudadano.

SUP-RAP-417/2016

g. En desacuerdo con lo anterior, el ciudadano Álvaro Luna Pacheco promovió demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual fue resuelta por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1570/2016, en el sentido de revocar el acuerdo controvertido, para los efectos que se precisaron en dicha ejecutoria.

h. El cuatro de mayo del año en curso, en acatamiento a lo anterior, la autoridad administrativa nacional emitió el acuerdo INE/CG335/2016, por el que determinó que no resultaba procedente el registro de la fórmula encabezada por el aludido ciudadano.

i. Con el objeto de controvertir dicha determinación, el ahora actor promovió diversa demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual fue identificada con la clave de expediente SUP-JDC-1600/2016.

j. El dieciséis de mayo de la presente anualidad, esta Sala Superior emitió sentencia en el expediente SUP-JDC-1593/2016 y sus acumulados, en el sentido de ordenar a la autoridad responsable registrara como candidatos independientes a diversos ciudadanos, entre los que se encontraba la fórmula encabezada por Álvaro Luna Pacheco.

k. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo INE/CG378/2016 por el que determina las cifras de financiamiento público para gastos de campaña de las y los candidatos independientes al cargo de diputada

SUP-RAP-417/2016

o diputado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el cual fue impugnado y más adelante confirmado por esta Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1622/2016.

I. El cinco de junio del año en curso, se llevó a cabo la elección de diputados por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

m. El catorce de julio de la presente anualidad, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de diputados, correspondiente al proceso electoral por el que se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, determinando en lo que interesa lo siguiente:

VIGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **44.10.14** de la presente Resolución, se impone al **C. ÁLVARO LUNA PACHECO** las siguientes sanciones:

a) 2 Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **4** y **5**.

Se sanciona al **C. ÁLVARO LUNA PACHECO** consistente en una multa equivalente a **455 (cuatrocientos cincuenta y cinco) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$33,233.20 (treinta y tres mil doscientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.)**.

[...]

II. Recurso de apelación. En desacuerdo con lo anterior, el ciudadano Álvaro Luna Pacheco interpuso recurso de apelación.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Por acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y declaró el cierre de instrucción del asunto, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 42, apartado 1, y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un ciudadano, a fin de impugnar la sanción que le impuso el órgano central derivado

de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos al cargo de diputados, correspondiente al proceso electoral por el que se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

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:

- **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del actor; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre como la firma autógrafa del apelante.

- **Oportunidad.** El recurso de apelación fue promovido oportunamente, pues si bien la resolución reclamada, se emitió el catorce de julio del dos mil dieciséis, se notificó hasta el dieciocho siguiente, siendo que la demanda se presentó el veintiuno del mismo mes y año, situación que evidencia que se encuentra dentro del plazo legal de cuatro días a que hace mención el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-417/2016

- **Legitimación y personería.** Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el recurso de apelación es un ciudadano, por su propio derecho.

- **Interés jurídico.** Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del recurrente se surte, dado que en la resolución que ahora impugna, le fue impuesta una sanción.

- **Definitividad.** La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

TERCERO. Suplencia de la queja. Previo al análisis de los conceptos de agravio expuestos por el apelante en este apartado, es preciso establecer que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior procederá a aplicar en la ejecutoria la regla de la suplencia en la deficiencia de la inconformidad al advertirla deficiente y existir afirmaciones sobre hechos que se pueden deducir claramente de la demanda.

Tal aserto se sustenta del análisis cuidadoso del escrito inicial, a fin de atender lo que quiso decir el demandante, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a su intención de interponer la impugnación, porque solamente de esta forma se logrará la recta impartición de justicia en la materia, consideración que se contiene en la jurisprudencia 4/99, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**.¹

CUARTO. Estudio de fondo. Del análisis del escrito de demanda signado por el ciudadano inconforme, se desprende que sus alegaciones se encaminan a cuestionar lo que considera la incorrecta **individualización de la sanción** que fue realizada por la responsable.

De manera particular, hace notar que no se tomaron en consideración los siguientes aspectos:

- Refiere que si le fue entregado el financiamiento público hasta el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, sólo estuvo en condiciones de reportar lo relacionado con el tercer período, más no así lo relacionado con el primero y segundo, lo cual justificaba que se le impusiera una menor sanción.
- En consonancia, menciona que para sancionarlo se consideró aplicarle distintos porcentajes tal y como lo hizo con los partidos

¹ Consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013, fojas cuatrocientas cuarenta y cinco a cuatrocientas cuarenta y seis.

SUP-RAP-417/2016

políticos. A su parecer, no podían utilizarse esos mismos parámetros de sanción, dado que se trataba de entes totalmente distintos.

- Finalmente, sostiene que no contó con elementos suficientes para determinar que contaba con recursos económicos para hacer frente a la imposición de la sanción.

Una vez puntualizado lo anterior, con el objeto de dilucidar la cuestión planteada, debe tenerse presente lo siguiente:

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29, 30, numeral 2, y 31, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la organización de las elecciones es una función que se realiza a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, denominado Instituto Nacional Electoral, autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, cuyas actividades se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Mientras que el Apartado B, penúltimo párrafo del mismo ordenamiento dispone que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto.

En términos del artículo séptimo, Apartado A, fracción VIII, del Decreto, el proceso electoral para la elección de los sesenta Diputados

SUP-RAP-417/2016

de representación proporcional se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que deberá regular el proceso en atención a su finalidad. Asimismo, la fracción IV del referido apartado establece que serán aplicables, en todo lo que no contravenga al Decreto, en lo conducente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicha ley en su numeral 35 establece que el Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

A su vez, el artículo 44, primer párrafo, inciso jj), de la citada Ley General, establece como atribución del Consejo General dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones de la ley o de otra legislación aplicable.

De esa suerte, el artículo 191, numeral 1, inciso a), de la Ley General dispone que es facultad del Consejo General del Instituto emitir Lineamientos específicos en materia de fiscalización.

En esa medida, en apego a lo dispuesto en el artículo 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los candidatos independientes deben presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto, los informes de campaña respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por

SUP-RAP-417/2016

cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en la Ley y demás disposiciones aplicables, así como el monto, aplicación y destino de dichas erogaciones.

En contexto, no debe pasarse por alto que según lo dispuesto en el artículo 37, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados se encuentran constreñidos a registrar todas sus operaciones de campaña mediante el Sistema de Contabilidad en Línea. En coherencia con lo anterior, el artículo 42 de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, establece que el registro de las operaciones de los partidos políticos será en una sola contabilidad y la de los candidatos independientes cada uno en lo individual en una sola contabilidad, en ambos casos mediante el SIF versión 2, con cortes por periodos de 15 días naturales.

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene tener presente que el cuatro de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG53/2016, mediante el cual se establece el Plan y Calendario Integral del Proceso Electoral relativo a la elección de Sesenta Diputados por el Principio de Representación Proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuya jornada electoral se llevaría a cabo el

SUP-RAP-417/2016

cinco de junio de dos mil dieciséis. Por lo que hace al proceso de fiscalización estableció lo siguiente:

<u>Periodo a fiscalizar</u>	<u>Tipo de informe</u>		<u>Fecha límite de entrega de sujetos obligados</u>	<u>Notificación de Oficios de Errores y Omisiones</u>	<u>Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones</u>	<u>Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización²</u>	<u>Aprobación de la Comisión de Fiscalización³</u>	<u>Aprobación del Consejo General</u>
Campana	<u>1er. Informe</u>	Del día 1 de la campaña al día 15 del desarrollo de la campaña	5 de mayo de 2016	15 de mayo de 2016	20 de mayo de 2016			
	<u>2do. Informe</u>	Del día 16 al día 30 del desarrollo de la campaña	20 de mayo de 2016	30 de mayo de 2016	4 de junio de 2016			
	<u>3er. Informe</u>	Del día 31 del desarrollo de la campaña al día 45 de la campaña	4 de junio de 2016	14 de junio de 2016	19 de junio de 2016	29 de junio de 2016	5 de julio de 2016	11 de julio de 2016

Ahora bien, en el informe presentado por el ciudadano Álvaro Luna Pacheco, se tuvo por acreditada la comisión de dos faltas de carácter sustancial.

Por lo que hace a la primera identificada como conclusión 4, se determinó que: “El sujeto obligado *en el tercer periodo normal registró 8 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$425,263.40*”.

Tocante a la conclusión 5, se estimó que “*El sujeto obligado en el tercer periodo de ajuste registró 2 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$40,000.00*”.

² Después del último informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, párrafo 1, inciso d), fracción IV de la LGPP.

³ La UTF contará con 72 horas para elaborar engroses mandatados por la Comisión de Fiscalización, de conformidad con el artículo 80, párrafo 1, inciso c), fracción V de la LGPP.

SUP-RAP-417/2016

Así las cosas, al omitir realizar registros contables en tiempo real respecto a las dos conclusiones que se precisan, la responsable llegó a la conclusión de que el candidato independiente incumplió lo dispuesto en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización; en relación con los artículos 4, numeral 2 y 42, numeral 2 de los Lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por un total \$465,263.40 (cuatrocientos sesenta y cinco mil doscientos sesenta y tres pesos 40/100 M.N.), de ahí que concluyera que debía ser sancionado con una multa.

Las consideraciones que preceden, sirven de asidero para dar contestación a las alegaciones que formula el ciudadano actor.

Así las cosas, resulta **infundada** la alegación relacionada con que el hecho de que recibió su financiamiento público hasta el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, implicaba que no tuviera que reportar lo relacionado con el 1° y 2° periodos, de ahí la sanción que se le impuso debió ponderar esa cuestión, al momento de que se individualizó la sanción.

Esto, ya que la responsable no estaba obligada a tomar en cuenta tal situación, dado que esos periodos en ningún momento fueron objeto de controversia, pues el estudio realizado únicamente se centró en analizar las consideraciones relacionadas con el 3^{er} informe, el cual contempló de los días 31 a 45 de campaña.

SUP-RAP-417/2016

<u>Periodo a fiscalizar</u>	<u>Tipo de informe</u>		<u>Fecha limite de entrega de sujetos obligados</u>	<u>Notificación de Oficios de Errores y Omisiones</u>
	<u>3er. Informe</u>	Del día 31 del desarrollo de la campaña al día 45 de la campaña	4 de junio de 2016	14 de junio de 2016

Lo anterior, se corrobora con lo establecido en el propio Dictamen Consolidado, en el cual se hace notar que el sujeto obligado presentó su informe de campaña en tiempo:

Periodo	Informe		
	En tiempo	Extemporáneo	Omiso
Tercer Periodo	1	0	0
Total	1	0	0

En ese sentido, si bien es cierto que en términos de lo señalado por el artículo 42.2 de los Lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, para el caso de los candidatos independientes, cada uno debería en lo individual registrar sus operaciones en una sola contabilidad mediante el Sistema Integral de Fiscalización versión 2, con cortes por periodos de 15 días naturales, no lo es menos que el caso del ahora actor, no se le exigió la presentación de sus dos primeros informes, en atención a que su registro formal como candidato independiente se hizo hasta el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, es decir, treinta días después de iniciada la etapa de campaña y, por ende, una vez fenecido el plazo para la presentación del segundo informe, de ahí que sólo se le exigieran cuentas de su tercer informe.

SUP-RAP-417/2016

Así las cosas, deviene inexacto que el retraso con el que obtuvo su registro para participar como candidato independiente, debió influir al momento que se individualizó la sanción, dado que ese aspecto, no tenía que ser considerado por la responsable, en razón de que ningún momento fue parte de la *litis* analizada.

Por otro lado, resulta **fundada** la alegación relacionada con que la responsable no realizó una adecuada individualización de la sanción, dado que no tomó en consideración, dado que no tomó en cuenta la calidad del sujeto infractor, así como su real capacidad económica.

Sobre dicho aspecto, cabe precisar que el diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido. Ello se traduce en la necesidad de prever en sede legislativa un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad impositora adecuar la sanción a cada caso concreto, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización, y así cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior genera una facultad reglada para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la

SUP-RAP-417/2016

correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, pues debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción⁴, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

En concordancia con lo anterior, el artículo 458, en su párrafo 5 del cuerpo normativo en cita, establece que para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: i) gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley; ii) las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; iii) las condiciones socioeconómicas del infractor; iv) las condiciones externas y los medios de ejecución; v) la reincidencia en el cumplimiento; y vi) el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De todo esto, se advierte que al configurar el régimen de los ilícitos electorales, el legislador previó un sistema de sanciones que no únicamente da cuenta de un amplio espectro sobre posibles penalidades, sino que también informa –de manera enunciativa– de aquellos elementos a considerarse para verificar las particularidades

⁴ Al respecto, véase la tesis CXXXIII/2002, de rubro "SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN." Publicada en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 195 y 196

SUP-RAP-417/2016

del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones ya referido.

En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto las contenidas en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como con los principios constitucionales en la materia–, lo que permite sostener la conclusión de que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, tomando en cuenta los parámetros previstos en el párrafo 5, del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456 de ese mismo ordenamiento jurídico, para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

De acuerdo a lo anterior, es importante que para individualizar una sanción, la responsable ubique la falta en el parámetro correspondiente, evaluación que debe evidenciar proporcionalidad entre el quebranto al orden jurídico y la conducta de la persona jurídica involucrada.

SUP-RAP-417/2016

Esto es, la autoridad debe proceder a determinar la sanción y seleccionar dentro del catálogo de correctivos enumerados en la norma atinente, el que desde su perspectiva resulte más apto para inhibir la comisión a futuro de conductas infractoras similares a la desplegada, desestimando las restantes sanciones establecidas en las restantes hipótesis de la norma aplicada.

Por tanto, debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el *quantum*, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto.

En ese sentido, al formar parte la responsabilidad administrativa del derecho sancionador, no puede atribuírsele exclusivamente un carácter objetivo, es decir, como aquélla responsabilidad que se actualiza y finca en atención únicamente a los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas o infracciones cometidas, sino que también se debe tomar en consideración la conducta y la situación personal del infractor en la comisión de la falta, con el objeto de determinar y graduar la sanción correspondiente [imputación subjetiva].

En otras palabras, la sanción de las infracciones administrativas no se imponen, en forma exclusiva, en atención a la situación objetiva y a su resultado, sino también en concurrencia con la culpabilidad del autor

SUP-RAP-417/2016

de los hechos constitutivos de la infracción [elemento subjetivo], requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

A la luz de lo anterior, en el caso que nos ocupa, la responsable para imponer la sanción por las conductas que tuvo por acreditadas en contra del ciudadano Álvaro Luna Pacheco, consideró los elementos siguientes:

- *Calificación de las falta.* Se razonó que el candidato independiente debía ser objeto de una sanción, la cual tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, resultara apropiada para disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteger los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

- *La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.* Las faltas cometidas por el candidato independiente eran sustantivas y el resultado lesivo era significativo, al vulnerar los principios de certeza y transparencia de manera oportuna en la rendición de cuentas.

- *Reincidencia.* El candidato independiente no era reincidente respecto de las conductas imputadas.

- *Capacidad económica.* El sujeto infractor contaba con recursos económicos para hacer frente a la sanción.

SUP-RAP-417/2016

Teniendo en cuenta lo anterior, procedió a seleccionar la sanción que consideró más se adecuara a las particularidades de cada infracción cometida, para lo cual tomó en cuenta que:

- Que las faltas se calificaron como graves ordinarias 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 candidato independiente omitió realizar los registros contables de sus operaciones en tiempo real, relativas a la campaña correspondiente al Proceso Electoral para la elección de Diputado para la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.
- Que con la actualización de las faltas sustantivas, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el candidato independiente 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 para la elección de Diputado para la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.
- El candidato independiente no era reincidente.

SUP-RAP-417/2016

- Que el monto total involucrado en la conclusión sancionatoria ascendió a \$465,263.40 (cuatrocientos sesenta y cinco mil doscientos sesenta y tres pesos 40/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el candidato independiente.

Una vez calificadas las faltas, las circunstancias en que fueron cometidas, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, estimó que sanción a imponer debía ser una multa.

En vista de lo anterior, concluyó que la sanción a imponer al ciudadano Álvaro Luna Pacheco era una multa equivalente a la cantidad de \$33,233.20 (treinta y tres mil doscientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.).

Los razonamientos que preceden, como se adelantó, ponen en evidencia que la autoridad administrativa electoral federal realizó una incorrecta individualización de la sanción.

Se llega a tal conclusión, dado que para determinarla dejó de tomar en consideración varios aspectos, que de haberlos ponderado correctamente, le hubiesen permitido arribar a una conclusión distinta a la que finalmente arribó.

SUP-RAP-417/2016

Efectivamente, es de señalar que el Consejo General responsable, soslayó considerar que el sujeto infractor era un candidato independiente, el cual cumplió con los requisitos exigidos en la convocatoria emitida, para poder participar en una elección excepcional, como lo fue la de diputado para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, lo cual imponía que justipreciara atendiendo a dicha calidad, la lesión o los daños que pudieron generarse con la comisión de la faltas que le fueron imputadas y se tuvieron por acreditadas, relacionadas con la omisión de reportar en tiempo real ingresos y gastos relacionados con su tercer informe de gastos de campaña, en donde según se advirtió, hubo una falta de cuidado en presentar dicha información dentro de los plazos que se definieron en el acuerdo INE/CG53/2016 que con antelación se emitió.

Así las cosas, si bien las irregularidades que fueron imputadas al candidato independiente se tradujeron en infracciones que ocasionaron un daño directo y real a los principios de transparencia y certeza en el origen y destino de los recursos utilizados en la contienda electoral, es de resaltar que para la imposición de la sanción a que debía hacerse acreedor, no debieron aplicarse los mismos parámetros que se emplean tratándose de los partidos políticos, pues se pasó por alto que dicho ciudadano no era especialista en la materia, ni tampoco contaban con los recursos financieros y técnicos, similares a los que cuentan los institutos políticos, los cuales periódicamente compiten en procesos electorales, y además tienen órganos de autogobierno internos establecidos de forma permanente para el cumplimiento de sus fines.

SUP-RAP-417/2016

En efecto, un candidato independiente se inscribe bajo una figura de participación ciudadana, a fin de acceder a los cargos públicos ajena a los partidos políticos, en donde la ley prevé un régimen especial para que estén en condiciones de participar en los procesos electorales, según la elección de que se trate. En esa vertiente, no es posible estimar que existe una similitud entre los partidos políticos y los candidatos independientes

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, ha señalado que son categorías que se encuentran en una situación jurídica distinta, por lo que no puede exigirse que la legislación les atribuya un trato igual.

En efecto, los párrafos primero y segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, disponen que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En cambio, el régimen de los candidatos independientes encuentra su fundamento en la fracción II del artículo 35 constitucional, donde se reconoce el derecho de todo ciudadano para solicitar su registro como

⁵ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y 81/2014 (Guerrero); 56/2014 y 60/2014 (Estado de México) y 45/2015 y sus acumuladas (Tamaulipas).

SUP-RAP-417/2016

candidato independiente ante la autoridad electoral, siempre que cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

Si bien resulta cierto que los candidatos registrados por un partido político y los candidatos independientes persiguen esencialmente la misma finalidad, que es contender en el proceso electoral; la principal diferencia específica entre ambos tipos de candidatos, es justamente que los independientes agotan su función y finalidad en un sólo proceso electoral, y no están respaldados por la permanencia que tiene un partido; y en cambio, el candidato postulado por un partido político se encuentra apoyado por cierta representatividad que tiene éste en la población, además de que el partido político, por su naturaleza permanente, tiene un compromiso por crear y mantener una organización que tiene las finalidades de mediación y comunicación democráticas que se han señalado.

Por consiguiente, no es jurídicamente válido homologar a los candidatos de los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico.

Dichas divergencias justifican el trato diferenciado para su registro, precisamente porque se refieren al elemento de la representatividad: las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano, sino que tienen otros mecanismos para demostrar su representatividad; en cambio, la presencia personal del candidato independiente es esencial para

SUP-RAP-417/2016

buscar el respaldo ciudadano desde que pretende su registro. Esto se debe a que el fundamento de la representatividad que pueda llegar a obtener un partido político, es su ideología partidista; mientras que el fundamento de la representatividad del candidato independiente radica en sus características personales, su ideología individual.

Esto es, para el registro de un nuevo partido, lo importante no es difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales electores, sino más bien, ofrecerles una nueva opción ideológica y política, a la cual podrá adherirse la ciudadanía, y cuando el partido político eventualmente postule un candidato, sus cualidades personales se verán respaldadas por la representatividad del propio partido.

En esa virtud, es patente que tratándose de candidatos independientes, la apreciación de los parámetros previstos en el párrafo 5, del artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de precisamente individualizar una sanción por una falta cometida, debe ser proporcional y razonable a esa calidad, máxime si se toma en cuenta que tratándose de las multas que se les imponen, los recursos económicos para sufragarlas emanan de su patrimonio personal, a diferencia de lo que acontece con los partidos políticos, los cuales solventan dichas sanciones con el propio financiamiento público que reciben.

En esa lógica, es importante se tomen en cuenta las situaciones objetivas y subjetivas que rodearon la conducta infractora de dichos sujetos, así como su capacidad económica, a fin de evitar que se les

SUP-RAP-417/2016

impongan sanciones, que resulte desproporcionadas a la falta cometida y, a su capacidad de real de pago.

En el asunto que nos ocupa, la responsable determinó multar al ciudadano Álvaro Luna Pacheco con la cantidad de \$33,233.20 (treinta y tres mil doscientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.), sin demostrar que realmente tomó en cuenta su capacidad económica.

En efecto, durante la revisión del informe de campaña del justiciable, la responsable detectó lo siguiente:

- *El sujeto obligado omitió presentar el informe que permita identificar la capacidad económica del candidato, como se demuestra en el cuadro:*

<i>Entidad</i>	<i>Candidato</i>
<i>Ciudad de México</i>	<i>Álvaro Luna Pacheco</i>

En ese sentido, mediante oficio de notificación INE/UTF/DA-L/15333/16 le hizo notar tal observación, sin que hubiese presentado escrito de contestación al oficio de errores y omisiones notificado; sin embargo, destacó que presentó documentación mediante el SIF, de la cual obtuvo que presentó el formato “I-CE” -Informe de Capacidad Económica- debidamente requisitado; por tal razón, la observación quedó atendida.

A fin de sostener que el ciudadano Álvaro Luna Pacheco contaba con capacidad económica para afrontar la sanción que debía imponérsele, mencionó el único elemento para delimitarla eran los “*saldos positivos reflejados en su informe*”; no obstante, nunca hizo notar a qué saldos estaba haciendo alusión, en qué consistían, de dónde emanaban, a

SUP-RAP-417/2016

cuánto ascendían, ni por qué debía apoyarse en esas cantidades, lo cual resultaba indispensable expusiera, a fin justificar su determinación.

Conforme a lo que precede, resulta patente que la ponderación señalada no se hizo presente, lo que deriva en que la sanción impuesta al candidato independiente se considere indebidamente fundada y motivada, porque al determinar la capacidad económica del infractor dejó de valor las constancias a que alude la normatividad, que se debió allegar derivado de consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, entre otras, conforme lo previsto en el artículo 200, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del numeral 223, bis del Reglamento de Fiscalización, lo cual debió asentar en la resolución controvertida.

De esa misma suerte, el parámetro concerniente al 5, 16 y 30% no cobra aplicabilidad tratándose de candidatos independientes, por las razones expuestas, esto es, porque su capacidad económica debe ponderarse a la luz de directrices diferenciadas de los partidos políticos.

Atentos a las consideraciones expuestas, es que debe **revocarse** la resolución reclamada, en lo que fue materia de impugnación, para el efecto de que la autoridad responsable, tomando en cuenta las particularidades del sujeto infractor, de conformidad con las consideraciones que se ha hecho mención, realice una nueva individualización de la sanción, en términos de los que señala el numeral 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, e imponga la sanción que en derecho proceda.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

ÚNICO.- Se **revoca**, el apartado 44.10.14 de la resolución controvertida, para los efectos que se precisan en la parte última de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-417/2016

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ