

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-430/2016.

RECURRENTE: XAVIER GONZÁLEZ ZIRIÓN.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: DANIEL JUAN
GARCÍA HERNÁNDEZ Y DAVID
JIMÉNEZ HERNÁNDEZ.

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

VISTOS, para resolver los autos relativos al recurso de apelación, interpuesto por Xavier González Zirión, para impugnar la resolución **INE/CG572/2016**, de catorce de julio del año en curso, que aprobó la determinación 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 AL CARGO DE DIPUTADOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL POR EL QUE SE INTEGRARÁ LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes.

SUP-RAP-430/2016

- 1.** 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.
- 2.** El veintitrés de mayo siguiente, 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.
- 3.** 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.
- 4.** El cuatro de febrero inmediato, 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, dando inicio en esa fecha el procedimiento relativo.
- 5.** El cinco de junio, se realizó la jornada electoral para elegir a los señalados diputados por el principio de representación proporcional.
- 6.** El catorce de julio de dos mil dieciséis, 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, que en lo que interesa resolvió lo siguiente:

...

DÉCIMO SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **44.10.3** de la presente Resolución, se impone al **C. XAVIER GONZÁLEZ ZIRIÓN** las siguientes sanciones:

- a) 1 Falta de carácter formal: conclusión: **5**
- b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **2**
- c) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **6**
- d) 2 Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **7 y 8**

Se sanciona al **C. XAVIER GONZÁLEZ ZIRION** con una sanción consistente en una multa equivalente a **2,129 (dos mil ciento veintinueve) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$155,502.16 (ciento cincuenta y cinco mil quinientos dos pesos 16/100 M.N.)**.

...

II. Recurso de Apelación

Inconforme con lo anterior, el veintitrés de julio de dos mil dieciséis, Xavier Gonzalez Zirión, interpuso recurso de apelación.

III. Remisión y recepción del recurso de apelación.

El veintisiete de julio siguiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a la Sala Superior, mediante oficio INE/SCG/1265/2016, el expediente INE-ATG/440/2016, integrado con motivo del medio de impugnación interpuesto, al que anexó la demanda e informe

circunstanciado, entre otras constancias.

IV. Trámite y turno del recurso de apelación.

El propio veintisiete de julio, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente con motivo del recurso de apelación interpuesto y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-RAP-430/2016**, y ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos del artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación y admisión.

El Magistrado Instructor tuvo por radicado en la ponencia a su cargo el expediente relativo al presente recurso de apelación, lo admitió a trámite y al no existir diligencias pertinentes, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto 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; 184; 186, fracciones III, incisos a) y g), y V, así como 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42 y 44,

párrafo primero, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación relacionado con la revisión de los informes de ingresos y egresos de campaña de un candidato independiente a diputado por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

Los artículos 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen los requisitos para la procedencia del recurso de apelación.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, se señala nombre del recurrente, domicilio para recibir notificaciones; se identifica la resolución recurrida, la autoridad responsable; los hechos y agravios además contiene la firma autógrafa del apelante.

b) Oportunidad. La demanda se presentó oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se notificó al recurrente el diecinueve de julio de dos mil dieciséis, mientras el escrito de impugnación fue presentado el veintitrés siguiente; es decir, dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería.

El recurso lo interpone Xavier González Zirión, como candidato

independiente a diputado para integrar la Asamblea Constituyente, tal como lo corrobora la propia autoridad responsable en su informe circunstanciado.

d) Definitividad.

El acuerdo impugnado del Consejo General del Instituto Nacional Electoral es definitivo y firme, toda vez que en la normatividad aplicable no se instrumenta algún medio de impugnación que proceda interponer en contra de la resolución controvertida, del que pueda derivar su modificación o revocación.

e) Interés jurídico.

Xavier González Ziri6n, combate un acuerdo de la propia autoridad, a trav6s del cual se le impuso una sanci6n administrativa consistente en multa, la que asegura le causa un perjuicio en su esfera jur6dico-patrimonial.

TERCERO. Agravios y sentencia impugnada.

Los requisitos que deben hacer constar las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federaci6n, se enumeran en el art6culo 22, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnaci6n en Materia Electoral, sin que aludan a la transcripci6n de los agravios ni del acto impugnado, de tal manera que 6stos no ser6n reproducidos textualmente en la ejecutoria, sin que tal determinaci6n implique contravenci6n a los principios de exhaustividad y congruencia, dado que en el considerando subsecuente se analizar6n los disensos en su integridad, confrontados con los argumentos de

la responsable vertidos en la determinación reclamada, la cual obra agregada al expediente para consulta y análisis.

CUARTO. Consideración previa. Por Acuerdo General 20/2016 aprobado por el pleno de la Sala Superior se facultó al personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar las consultas al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), a través de las claves que fueron entregadas a este órgano jurisdiccional por parte del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de poder analizar y responder los disensos hechos valer en los medios de impugnación en materia de fiscalización que así lo requieran.

En ese tenor, en el presente asunto se consultó el mencionado Sistema Integral de Fiscalización a fin de constatar si obran los registros de las operaciones y su respaldo, así como el momento en que fueron reportados por el apelante.

QUINTO. Agravios y estudio de fondo.

El apelante sostiene que le depara perjuicio el considerando **44.10.3** de la resolución impugnada, en el que se determinó respecto de Xavier González Zirión, lo siguiente:

Conclusión 5

“5. El sujeto obligado omitió presentar un contrato de prestación de servicios por \$121,000.00.”

Conclusión 2

“2. El sujeto obligado omitió presentar la agenda de actos políticos realizados.”

Conclusión 6

“6. El sujeto obligado registró gastos que no se encuentran vinculados con las actividades de campaña por \$839.00.”

Conclusión 7

“7. El sujeto obligado en el periodo normal registró 12 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$2,766,839.00

Conclusión 8

“8. El sujeto obligado en el tercer periodo de ajuste registró una operación posterior a los tres días de su realización, por \$94,318.70.”

Por lo anterior, se le impuso una multa a 2,129 (dos mil ciento veintinueve) Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, que asciende a la cantidad de \$155,502.16 (ciento cincuenta y cinco mil quinientos dos pesos 16/100 M.N.).

La **pretensión** del apelante consiste en que se revoque el acto impugnado en la parte cuestionada, para efectos de que se deje sin efectos la sanción económica impuesta por la autoridad administrativa electoral.

La **causa de pedir** radica en que, a juicio del recurrente, la resolución impugnada es ilegal al vulnerar en su perjuicio los principios constitucionales de certeza y legalidad, además de estar infundada y motivada.

Por lo tanto, la **litis** en el presente medio impugnativo consiste en determinar si, como sostiene el ciudadano apelante, la autoridad responsable vulneró los principios jurídicos señalados al emitir la resolución impugnada, o si, por el contrario, se ajusta a Derecho.

En razón de método, se estudiarán en principio los agravios dirigidos a controvertir en lo individual las conclusiones materia de impugnación y posteriormente el relativo a la

individualización de la sanción.

Agravio primero.

El actor señala que respecto a la **conclusión 5**, presentó la documentación presuntamente omitida, la que además reúne los requisitos fiscales, por lo que existe plena transparencia del servicio que fue contratado y los gastos que erogó en la campaña.

Contestación del agravio.

El agravio es **infundado**, porque el apelante deja de acreditar en la presente instancia que efectivamente registró la documentación soporte de los gastos destacados por la autoridad responsable en la conclusión controvertida en el Sistema Integral de Fiscalización, con la oportunidad debida, – lo cual era su obligación jurídica–, ni alega y mucho menos demuestra que la información por la que concretamente fue sancionado se encuentre en el señalado sistema.

En relación con este particular, debe mencionarse que deviene insuficiente que alegue que registró en el Sistema Integral de Fiscalización todas las operaciones que llevó a cabo.

Ello porque a tal fin, debió probar que la documentación que en forma específica la autoridad no tuvo por reportada se registró; que la documentación que le fue rechazada si corresponde a los gastos de su campaña y, que los comprobantes de sus operaciones se registraron en tiempo real.

Lo anterior, no se logra solo con la aseveración genérica en la

SUP-RAP-430/2016

que se circunscribe a negar la conclusión a que arribo la responsable, asumiendo solo una postura contraria a la de la autoridad.

En efecto, del análisis del oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora, se aprecia que comunicó al sujeto obligado la detección de una póliza de gastos que no se acompaña de la documentación soporte, de conformidad con el siguiente cuadro:

<i>Número de Póliza</i>	<i>Subtipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Monto</i>	<i>Documentación Faltante</i>
1	Diario	Medios de transporte público directo	\$440,000.00	<ul style="list-style-type: none">• Contrato de prestación de servicios• Hojas Membretadas• Evidencia fotográfica

Al dar respuesta a la observación, que le fue examinada, el ciudadano requerido expuso ante la autoridad administrativa electoral lo siguiente:

“**TERCERO**, - En relación con el numeral 3, cabe aclarar que la operación de la póliza con concepto de *Pago de Publicidad y Propaganda* del 19/05/16 con monto de \$121,000.00, fue realizada por el Coordinador de Campaña, el cual al no tener conocimiento de la legislación en materia electoral omitió tramitar el contrato respectivo de dicha póliza”

En el dictamen correspondiente, el Consejo General estimó que del análisis de la respuesta que efectuó el sujeto obligado al oficio de errores y omisiones, así como de la documentación presentada mediante el Sistema Integral de Fiscalización, procedía determinar lo siguiente:

De la revisión a la información registrada en el SIF por el sujeto obligado, se constató que presentó la evidencia fotográfica de la propaganda, sin embargo, omitió presentar el contrato de adquisición de bienes, debidamente requisitado y firmado, **por tal razón la observación no quedó atendida (conclusión 5).**

Al omitir presentar un contrato de prestación de servicios por

\$121,000.00, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 201 del RF; en relación **con los artículos 4 numeral 2 y 46 numeral 6 de los LEACCM aprobados mediante el acuerdo núm. INE/CG53/2016**

La Sala Superior considera ajustada a derecho la conclusión a la que arribó la autoridad responsable, incluso tal omisión se reconoció en forma expresa por el apelante en la contestación al oficio, al señalar que su coordinador de campaña omitió tramitar el contrato relativo a la póliza relacionada con medios de transporte.

De esa forma está probado que el sujeto obligado no presentó la documentación soporte (contrato) del gasto precisado en la conclusión 5 de la resolución impugnada, lo que es contrario a lo previsto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 127.

Documentación de los egresos

- 1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado.** Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.
2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.
3. El registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea. Tratándose del registro contable de los gastos relacionados con los eventos políticos, se deberá indicar por cada gasto registrado el identificador del evento asignado en el registro a que se refiere el artículo 143 bis de este Reglamento.

En ese sentido, tal y como sostuvo la autoridad responsable, no obra en autos alguna constancia que acredite que el ahora recurrente presentó el contrato de prestación de servicios y las

evidencias fotográficas que soportaran el gasto sancionado en la conclusión que se analiza; de ahí que, se actualice la infracción determinada en la conclusión 5 por el Consejo General.

Agravio segundo.

El apelante controvierte la **conclusión 2** de la resolución impugnada, a través de cual, la autoridad responsable estimó que *“El sujeto obligado omitió presentar la agenda de actos públicos en la cual se detallen las actividades realizadas.”*

Al efecto alega que no vulnera los principios de transparencia y legalidad porque el Sistema Integral de Fiscalización cuenta con toda la información de ingresos y egresos que se realizaron durante la contienda electoral.

Contestación al agravio.

El agravio es **infundado**, porque, tal como lo razonó el Consejo General responsable en el acto impugnado, el sujeto obligado no presentó la agenda de los actos políticos que realizó y, por ende, incumplió con la obligación prevista en el artículo 143 bis, del Reglamento de Fiscalización, en relación con los artículos 4, numeral 2, y 46, numeral 6, de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante el Acuerdo número INE/CG53/2016, que disponen lo siguiente:

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

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.

[...]

**LINEAMIENTOS PARA LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Artículo 4. Normativa aplicable.

[...]

2. Resultarán aplicables los presentes lineamientos, así como los demás acuerdos que emita el Consejo General en el desarrollo del proceso electoral y, en todo lo que no se encuentre expresamente previsto en los mismos, y no se oponga a lo finalidad y naturaleza del proceso electoral, se observará la Ley General, las leyes Generales de Partidos Políticos y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los acuerdos y normas que haya emitido el Consejo General en ejercicio de su facultad reglamentaria y que se encuentren vigentes.

Artículo 46. Gastos que se consideran para efectos del tope de campaña.

[...]

6. Los requisitos de registro y comprobación de ingresos y gastos que se deben respetar son aquellos enunciados en el Reglamento de Fiscalización.”

De las normas transcritas se advierte lo siguiente:

- Para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México son aplicables los mencionados lineamientos, así como los acuerdos emitidos por el Consejo General en el desarrollo del proceso electoral y,

SUP-RAP-430/2016

de manera supletoria, las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los acuerdos y normas que haya emitido el Consejo General en ejercicio de su facultad reglamentaria y que se encuentren vigentes;

- Los requisitos de registro y comprobación de ingresos y gastos que se debían observar en la elección son los previstos en el Reglamento de Fiscalización;
- Los sujetos obligados –entre ellos, los candidatos independientes– tenían el deber de registrar en el 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 realizaron desde el inicio y hasta la conclusión del periodo respectivo.
- La oportunidad para efectuar el registro era a partir del primer día hábil de cada semana y siete días antes de la fecha en que se llevaron a cabo los eventos.

De lo expuesto, se obtiene que el recurrente parte de una premisa inexacta, consistente en que el Sistema Integral de Fiscalización cuenta con toda la información y comprobantes de ingresos y egresos que se realizaron durante la contienda electoral en la que participó, y que por tanto, no incurrió en una transgresión a la normatividad.

Por medio del argumento en estudio no se prueba que haya registrado la agenda de los eventos que llevo a cabo, y menos desvirtuó la comisión de la infracción determinada por la

responsable, esto es, la omisión de registrar en el sistema informático correspondiente la agenda de actos públicos en la que se detallaran las actividades realizadas.

En ese tenor, se estima ajustado al orden jurídico lo determinado por la autoridad responsable en la **conclusión 2**, dado que el apelante:

- i. Reconoce que realizó al menos un acto público de campaña.
- ii. No alega que registró la agenda de actos públicos en la que reportara algún evento.
- iii. No ofreció ante la responsable, ni ofrece en la presente instancia, alguna probanza tendente a demostrar dicha circunstancia.

Por las razones apuntadas, se considera que en el caso concreto el ciudadano apelante incumplió en tiempo y forma con su obligación de reportar en el sistema de fiscalización en línea, la agenda de los actos públicos de su candidatura independiente a diputado por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Agravio tercero.

El apelante controvierte las **conclusiones 7 y 8** de la resolución impugnada, en la que la autoridad responsable estimó que *“El sujeto obligado en el periodo normal registró 12 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por \$2,766,839.00”* y *“El sujeto obligado en el tercer periodo de*

ajuste registró una operación posterior a los tres días de su realización, por \$94,318.70.”

Al respecto el recurrente alega que la información sancionada se encuentra señalada en el Sistema Integral de Fiscalización y, por tanto acreditado el destino de los recursos con la documentación que sustenta las operaciones correspondientes.

Contestación al agravio.

El planteamiento del recurrente se desestima porque de acuerdo con la normativa electoral en materia de fiscalización; las operaciones contables de ingresos y egresos de los candidatos deben registrarse en tiempo real, esto es, a partir del momento en que se realizan y hasta tres días después, en tanto que a Xavier González Zirión se le sanciona por trece registros observados hasta el periodo concedido para subsanar los errores y omisiones, esto es, por haberlo efectuado de manera extemporánea.

Además, se estima que el registro extemporáneo de tales registros debe considerarse como una falta sustancial, dado que representa una afectación directa y efectiva a los bienes jurídicos tutelados, así como a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en la medida que obstaculiza el adecuado ejercicio de la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral nacional.

En efecto, el artículo 17 del Reglamento de Fiscalización dispone que:

- Se entiende que los sujetos obligados realizan las operaciones

de ingresos cuando éstos se reciben en efectivo o en especie.

- Los gastos ocurren cuando se pagan, cuando se pactan o cuando se reciben los bienes o servicios, sin considerar el orden en que se realicen.
- Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

Por su parte, el numeral 38, apartados 1 y 5, de ese propio reglamento establece:

- 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.
- El registro de operaciones fuera del plazo establecido, será considerado como una falta sustantiva y sancionada de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo General del Instituto.

Como se observa, los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral, tienen el deber jurídico de registrar en el sistema de contabilidad en línea sus operaciones de ingresos y gastos en el momento mismo cuando se efectúen, a más tardar dentro del tercer día posterior a su realización.

La propia norma califica la falta como sustantiva, atendiendo a los valores que tutela, como la transparencia y conocimiento cierto e inmediato del manejo de los recursos de los candidatos,

de manera que el incumplimiento de registrar en tiempo real tales operaciones contables conlleva la transgresión directa de tales principios, aunado a que su incumplimiento obstaculiza el adecuado ejercicio de la función fiscalizadora, en la medida que impide a la autoridad electoral nacional conocer desde el momento mismo en que se realizan las correspondientes operaciones, los ingresos que reciben los partidos políticos o las erogaciones que realicen con ellos.

Ello, porque la función fiscalizadora no se reduce a la sola revisión de los diferentes informes sobre origen y destino de los recursos que los candidatos están obligados a presentar, dado que también implica la vigilancia constante que la autoridad electoral debe realizar respecto de las operaciones que los partidos y candidatos independientes efectúen, a fin de estar en posibilidad de adoptar de manera oportuna las determinaciones y medidas necesarias para evitar daños a los referidos bienes jurídicamente tutelados, así como un inadecuado manejo de los recursos con los que cuentan.

Como se ha señalado, el Consejo General determinó sancionar con multa a Xavier González Ziri6n por haber registrado de manera extempor6nea doce operaciones contables en la **conclusi6n 7** y una en la **conclusi6n 8**, relacionadas con sus ingresos y egresos en la campaa para la elecci6n de diputados por el principio de representaci6n proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de M6xico, considerando que las faltas cometidas les correspondi6a la calificativa de graves ordinarias, entre otras cuestiones, por tratarse de naturaleza sustantiva.

En este sentido, los planteamientos del recurrente se **desestiman**, en la medida que él mismo reconoce que tales registros los efectuó fuera del plazo reglamentario para hacerlo, esto es, desde el momento en que se efectuó y hasta tres días después, al señalar que los registró durante el periodo de errores y omisiones derivado de las observaciones hechas por la Unidad de Fiscalización a la revisión de los informes de precampaña presentados.

Al respecto, cabe puntualizar que el recurrente parte de la premisa inexacta de que el plazo para el registro de sus operaciones de ingresos y egresos relacionados con la campaña, se puede contabilizar a partir de la fecha en que se entrega el correspondiente informe, cuando la normativa reglamentaria establece expresamente que tal registro debe realizarse en tiempo real.

Por tanto, si el sancionado deja de argumentar y demostrar que las operaciones observadas se registraron dentro del plazo comprendido desde el momento cuando se realizaron y hasta tres días después, se debe **desestimar** su planteamiento.

Agravio Cuarto.

En este aspecto de la impugnación, el recurrente alega que la resolución controvertida carece de fundamentación y motivación, en lo relativo a la multa impuesta, porque la responsable omite exponer razonamientos para determinar el método empleado para calcular el monto de esa sanción, sin que baste para estimar apegada a la legalidad su conclusión que adujera haber considerado para ese efecto su capacidad

SUP-RAP-430/2016

económica, con la información que obtuvo del Sistema Visor INE/SAT al revisar las declaraciones de impuestos correspondientes a los ejercicios del dos mil trece al dos mil quince, porque dejó de establecer cuál fue el criterio específico asumido para arribar a la conclusión de que el monto señalado es el conducente.

Afirma el actor que, para arribar a una conclusión apegada a la legalidad respecto del *quantum* de la sanción, en el caso procedía llevar a cabo la valoración específica de su capacidad económica y confrontarla con la supuesta infracción cometida, señalando los porcentajes y criterios de valor tomados en cuenta para fijar como sanción la cantidad determinada, y al haber dejado de proceder de esa forma le impuso una multa de monto arbitrario, carente de fundamentación y motivación.

Agrega el impugnante que la simple cita y transcripción de los preceptos legales en que se pretende fundar la resolución impugnada es insuficiente para estimarla apegada a la legalidad, porque para ello era requisito precisar las razones indispensables para citar los artículos invocados, y al dejarse de hacer de esta manera se infringió el artículo 16 constitucional, al desconocerse cuales fueron los elementos empleados para sustentarla, y esto impide impugnarla en forma adecuada, además que en apoyo a la impugnación se cita un precedente jurisprudencial que apoya el alegato de que la multa por cieno cincuenta y cinco mil quinientos diecinueve pesos sesenta centavos impuesta fue excesiva, además que se desconocen los motivos para calificar la falta de gravedad ordinaria, y como está graduación influyó al calcular el monto de la sanción

cuestionada.

Contestación del agravio.

El agravio se estima **infundado**, por las razones que se explican a continuación.

De lo dispuesto en la fracción II, del artículo 35, de la Constitución General de la República, así como del régimen legal que regula a las candidaturas independientes, desde la etapa de obtención del apoyo ciudadano establecido en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es posible advertir lo siguiente:

El citado precepto de la Carta Magna, establece el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos independientes, esto es, sin ser postulado por organización partidista o política alguna.

Por su parte, del artículo 362 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que los ciudadanos que pretendan obtener su registro como candidatos independientes, deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos señalados legalmente.

El diverso artículo 368, prevé que los ciudadanos interesados en postularse como independientes, harán la manifestación de tal intención, ante el Instituto Nacional Electoral, por escrito, mediante el formato que esa autoridad determine para tal efecto; realizado lo anterior, el ciudadano adquirirá la calidad de aspirante.

SUP-RAP-430/2016

En la misma oportunidad, el ciudadano interesado deberá exhibir la documentación que demuestre la creación de la asociación civil a nombre de la cual, deberá ser aperturada la cuenta bancaria a emplearse para recibir el financiamiento público y privado a favor de la candidatura independiente.

La referida asociación civil, deberá conformarse, cuando menos, por el aspirante a candidato independiente, su representante legal y quien sea designado para encargarse de la administración de los recursos que integren el mencionado financiamiento; también deberá ser dada de alta ante el Servicio de Administración Tributaria.

De conformidad con los artículos 369 y 370, los ciudadanos con calidad de aspirantes podrán realizar actos dirigidos a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano necesario –precisado en el artículo 371-- para el registro de su candidatura independiente dentro de los plazos determinados en el propio precepto.

Los artículos 372 y 375 establecen como limitaciones a los ciudadanos aspirantes, cuya transgresión puede propiciar la negativa o cancelación del registro como candidatos independientes, la realización de actos anticipados de campaña, la contratación de propaganda en radio y televisión o el rebase del tope de gastos fijado por la autoridad electoral.

En términos de los artículos 377 y 378, los aspirantes están obligados a presentar un informe de ingresos y egresos durante la etapa mencionada; en caso de no hacerlo, aun cuando no alcancen el apoyo necesario para el registro de su candidatura,

serán sujetos a una sanción.

El artículo 383, prescribe los requisitos que deberá satisfacer la solicitud de registro de la candidatura independiente, presentada por el aspirante una vez concluida la etapa para recabar el apoyo ciudadano. Entre tales requisitos destacan, la firma del aspirante en la solicitud; la designación de quien se ocupará, tanto de los recursos financieros de la candidatura, como de rendir los informes atinentes (obligación reiterada en el artículo 409 de la invocada Ley General); acompañar la plataforma electoral con las propuestas del candidato independiente, así como las cédulas que acrediten el respaldo ciudadano a la candidatura.

El artículo 384 señala, que en caso de haber omitido alguno de los requisitos para el registro de la candidatura, ello será notificado al aspirante o a su representante legal, a efecto de que los subsane dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas.

El artículo 393 señala los derechos de los candidatos independientes que obtengan su registro, entre tales, el acceso a tiempos en radio y televisión en los tiempos del Estado que para la materia son administrados por el Instituto Nacional Electoral; obtener financiamiento público y privado, realizar actos de campaña, designar representantes ante los órganos del mencionado Instituto, etcétera.

El artículo 394 dispone como obligaciones de los candidatos independientes en materia de fiscalización, respetar los topes de gastos de campaña; aplicar el financiamiento

SUP-RAP-430/2016

exclusivamente a los actos de campaña; depositar las aportaciones recibidas en la cuenta bancaria abierta con esa finalidad y realizar desde ésta los egresos por los actos de campaña; presentar, en iguales términos que los partidos políticos, los informes de campaña relativos a la fuente y monto de sus ingresos, así como a la aplicación de éstos; y, en los procedimientos de fiscalización, ser responsable solidario, al igual que el encargado de administrar los recursos de la candidatura.

El artículo 395, preceptúa que los candidatos independientes infractores de la normativa electoral serán merecedores de una sanción.

En cuanto a las aportaciones y los gastos correspondientes a la campaña electoral de un candidato independiente, en los artículos 403 y 404, se ordena que habrán de recibirse y realizarse, respectivamente, mediante la cuenta bancaria cuya apertura debió contratarse antes de iniciar la etapa de obtención del apoyo ciudadano.

El artículo 410, dispone que los candidatos independientes deberán reintegrar al Instituto Nacional Electoral, el monto del financiamiento público no utilizado.

Por su parte, los diversos 427 y 428, mandatan que la Comisión de Fiscalización del citado Instituto, tendrá atribuciones para practicar auditorías a las finanzas de los aspirantes y candidatos independientes, además de visitas de verificación a éstos, para corroborar la autenticidad de los informes rendidos sobre sus recursos; mientras que a la Unidad Técnica de

Fiscalización le corresponderá vigilar el origen lícito y aplicación de los recursos de los aspirantes y candidatos independientes, a través de la recepción y revisión de los informes presentados por aquéllos.

El artículo 429, garantiza a los candidatos independientes, el derecho de audiencia y confronta de sus documentos comprobatorios, dentro de los procedimientos de fiscalización de sus ingresos y egresos.

Como se advierte a partir de las anteriores disposiciones, el marco normativo que rige los derechos, prerrogativas, obligaciones, prohibiciones y previsiones generales atinentes a las candidaturas independientes, incluso, desde la etapa de obtención del apoyo ciudadano, hace referencia como sujeto jurídico regulado al aspirante a candidato (en esa primera etapa) o bien, al candidato independiente que obtiene su registro, esto es, al ciudadano postulado bajo esa modalidad, el cual será titular de los referidos derechos y prerrogativas, y de los beneficios que le reporten, así como de la responsabilidad por el incumplimiento de los deberes contraídos por tales obligaciones e impedimentos, y de las cargas que le imponen.

Ahora, el marco normativo descrito, establece como uno de los requisitos a cumplir por el aspirante a candidato independiente, en la etapa prevista para recabar el apoyo ciudadano, es el relativo a la formación de una asociación civil, su registro ante la autoridad hacendaria y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de esa persona jurídica.

La finalidad de tal requisito no implica la sustitución del

candidato independiente, como sujeto jurídico regulado al que corresponderán los mencionados derechos y obligaciones, sino solamente, proveer a la respectiva candidatura de una estructura mínima que facilite su actuación de través de distintos miembros que integran a tal asociación civil (por ejemplo, la administración de los recursos de campaña) aunado a que, la constitución de ésta, permitirá efectuar una clara distinción entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal, por ejemplo, en materia impositiva o fiscal, y los actos relacionados con su candidatura, cuestión que abona a la transparencia en el manejo de los recursos obtenidos por la propia candidatura.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y pronunciarse sobre la validez del requisito en comento, previsto en diversas legislaciones electorales locales.

Al respecto, es pertinente señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir el Reglamento de Fiscalización del propio Instituto —en ejercicio de la facultad conferida por los artículos 44, párrafo 1, inciso ii), y 191, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales— determinó que los candidatos independientes rendirán cuentas a través de la asociación civil vinculada a su candidatura —por ejemplo, al establecer en el artículo 286, párrafo 1, inciso a), del citado reglamento, que el aspirante candidato independiente deberá dar aviso a la Unidad Técnica de Fiscalización *“sobre el nombre de la asociación civil mediante la cual rendirá cuentas, adjuntando copia simple del*

acta constitutiva respectiva".

Lo anterior, sin que la responsabilidad de los candidatos independientes en materia de fiscalización de los recursos, sea reemplazada por la de tales personas jurídicas, aspecto que, en atención del principio de reserva legal, es congruente con el marco legal descrito.

Por consiguiente, la creación de una asociación civil por parte de un candidato independiente —su representante legal y la persona que administrará las finanzas, cuando menos— se estableció con el propósito de favorecer tanto la rendición de cuentas sobre el financiamiento de la candidatura, como el correcto ejercicio de la función fiscalizadora a cargo de la autoridad electoral, respecto a los recursos recibidos y utilizados por el propio candidato, ya que hace posible, se insiste, la clara distinción entre el patrimonio y los ingresos personales del éste y los recursos privados que obtiene y destina a realizar sus actos de campaña, para evitar que ambos se confundan para efectos de declaraciones fiscales.

Por otra parte, es menester destacar, que en razón de lo dispuesto por el artículo 368, párrafo 4, de la Ley General invocada, corresponde al Instituto Nacional Electoral establecer el modelo único de estatutos de las asociaciones civiles en mención; ello, en los procesos electorales cuya organización le concierna.

De modo que, para la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mediante acuerdo INE/CG52/2016, emitido el cuatro de febrero de dos mil

SUP-RAP-430/2016

dieciséis, el Consejo General del mencionado Instituto aprobó el respectivo “Modelo Único” a ser atendido por los ciudadanos interesados en postularse a candidatos independientes a dicho órgano.

Así, conforme al artículo 2 del “Modelo Único” en mención, el objeto de la asociación civil consistirá en apoyar al candidato independiente de que se trate, en el proceso de elección para la integración de la Asamblea Constituyente.

Objeto que, en cuanto a la etapa de obtención del respaldo ciudadano para alcanzar el registro de la candidatura, implicará:

- Coadyuvar en la obtención de tal respaldo;
- Administrar el financiamiento privado para las actividades del aspirante a candidato, en los términos de la legislación aplicable;
- Rendir los informes de ingresos y egresos relacionados con la obtención del referido apoyo;
- Colaborar con la autoridad electoral en todo lo establecido por la normativa aplicable y en cumplimiento con las obligaciones previstas en ella.

En lo que respecta a la campaña electoral, después de registrada la candidatura:

- Administrar el financiamiento público que reciba el candidato, por parte del Instituto Nacional Electoral, así como el financiamiento privado, conforme a la normativa electoral;

- Colaborar con la autoridad electoral en todo lo establecido por la legislación electoral.

El artículo 3 del “Modelo Único” en cita, prevé que la asociación civil tendrá plena capacidad jurídica, por lo que podrá ejercer los actos jurídicos y contratos que correspondan con su naturaleza jurídica y objeto, quedando autorizada a efectuar los actos, trámites, gestiones y peticiones necesarios para lo anterior, con sujeción a lo prescrito en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se aprecia a partir de los anteriores lineamientos, el objeto de la asociación civil constituida en atención a una candidatura independiente en la señalada elección en la Ciudad de México, radicará, en un primer momento, en apoyar a la propia candidatura durante la etapa de obtención del respaldo ciudadano mínimo, que ha de acreditarse para el registro de la respectiva candidatura y que implica acciones dirigidas a recabar firmas en un número que equivalga al porcentaje de la lista nominal de electores requerido por la norma [en el caso de la Asamblea Constituyente, previsto por el artículo séptimo transitorio, apartado A, fracción II, inciso a), del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis].

Asimismo, durante la etapa de obtención de tal apoyo, el objeto de la asociación civil implicará la realización de las acciones concernientes a la administración del financiamiento privado obtenido por el aspirante, así como la rendición de los informes

de ingresos y egresos durante tal etapa.

En tanto, durante la campaña electoral, el objeto de esa persona jurídica se reducirá, medularmente, a la administración de los recursos públicos y privados, recibidos por la candidatura.

En este contexto, el instrumento normativo que regula los parámetros bajo los cuales habrán de constituirse las asociaciones civiles vinculadas a las candidaturas independientes en la Ciudad de México, resulta congruente con el marco regulador de esta modalidad de postulación de candidatos, ya que respecto a los términos y los alcances de las acciones que podrán realizar tales personas morales para cumplir con el objeto para el cual fueron creadas, remite a las disposiciones de legislación electoral aplicable, a saber, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consiguiente, tal remisión al marco legal determinado por las disposiciones contenidas en ese ordenamiento, permite afirmar que el objeto de las mencionadas asociaciones civiles, además de circunscribirse a las señaladas acciones de apoyo, administración de recursos y rendición de informes, estará supeditado al ejercicio de los derechos y prerrogativas conferidos al respectivo candidato independiente, así como al cumplimiento de las obligaciones impuestas a éste.

En efecto, si la ley establece el otorgamiento de financiamiento público durante la campaña o la recepción de aportaciones de origen privado en cualquier momento, como prerrogativas de un aspirante o candidato independiente, éste realizará la

administración de los recursos atinentes, a través de la asociación civil relacionada a su candidatura, en concreto, de un administrador por él designado que será integrante de la propia asociación, sin omitir señalar que, en el supuesto de que no se efectúe tal designación, se tendrá a los propios aspirantes o candidatos como los responsables de sus finanzas, tal como lo prevé el artículo 223, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización.

Igualmente, debido a que la ley establece al aspirante o candidato independiente el deber inexcusable de rendir informes sobre sus ingresos y egresos, para la obtención del apoyo ciudadano y durante la campaña electoral, esa obligación será cumplida por conducto de la asociación civil correspondiente.

Igual lógica se observa en cuanto a las relaciones jurídicas entabladas con terceros (proveedores, prestadores de servicios, aportantes, etcétera) con motivo de los actos de apoyo o proselitismo electoral, que redundarán en beneficio del candidato independiente, aunque se celebren a nombre de la asociación civil; o respecto a los procedimientos de fiscalización a cargo de la autoridad electoral, donde los sujetos sometidos a verificación y control en el origen y destino de sus recursos, serán los candidatos independientes por medio de las operaciones registradas por la asociación civil formada en razón de sus aspiraciones.

Consecuentemente, la asociación civil constituida en favor de una candidatura independiente realizará acciones tendentes a cumplir con su objeto, en la medida que respondan u

obedezcan al ejercicio de derechos, goce de prerrogativas o cumplimiento de deberes por parte del candidato independiente, de manera que su actuar es meramente instrumental para el despliegue de ciertos actos jurídicos por parte del candidato en su propio beneficio; sin que la persona moral en comento adquiera una responsabilidad solidaria u obligación mancomunada con el candidato independiente o releve a éste de una responsabilidad legalmente impuesta, porque el marco legal rector de tal modalidad de postulación, por un lado, no prevé alguna disposición en ese sentido y, por otro, tampoco las autoriza a actuar por cuenta propia o de manera desvinculada al candidato que respaldan.

Además, el artículo 395 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es claro al disponer que los candidatos independientes que incumplan la normatividad electoral serán sancionados en términos de la propia Ley, sin referencia a coparticipación alguna de la asociación civil en tales infracciones, como tampoco lo hace el diverso 446, al prever como faltas cometidas por tales candidatos, entre otras, la de solicitar o recibir recursos de personas no autorizadas; liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de operaciones mediante el uso de efectivo; utilizar recursos de procedencia ilícita para financiar sus actividades; no presentar los informes sobre sus recursos; o exceder los topes de gastos para obtener el apoyo ciudadano o de campaña.

De ahí que no le asista razón al actor, cuando reclama la legalidad de la resolución reclamada, ya que la sanción impuesta a virtud de haber contendido con el carácter de

candidato independiente, se ajusta a la regularidad legal.

Agravio quinto.

En otro aspecto de la impugnación se alega, que la resolución impugnada es ilegal, porque impone al recurrente sanción excesiva, en contravención al artículo 22 constitucional.

El alegato anterior lo pretende sustentar en que a pesar de haber rendido informe de ingresos y gastos de campaña a través del Sistema Integral de Fiscalización, apoyado en la documentación soporte tanto de ingresos como de egresos, y que la responsable estimó las faltas investigadas de índole formal por no afectar valores sustantivos, sino errores de contabilidad y falta de entrega de documentación soporte, las califica leves y graves ordinarias y la multa la cuantifico en forma incorrecta.

El impugnante señala que la responsable para establecer el *quantum* de la pecuniaria, dejó de tomar en cuenta que no es reincidente y se limita a imponer multa desproporcionada e irracional, sin sustento lógico ni jurídico, al dejar de considerar el mínimo daño causado a la hacienda pública y su capacidad económica.

Agrega el recurrente que la responsable omite actuar en forma imparcial, porque en autos consta que otros candidatos independientes responsables de omitir presentar informes de campaña en los plazos establecidos, los sanciona en forma más benigna, y a él le impone sanción monetaria sin determinar su capacidad económica con información obtenida del Sistema

SUP-RAP-430/2016

Visor INE/SAT, resultando ésta una de las pecuniarias más altas, y por ende, que rebasa su capacidad económica.

Añade el inconforme, que en el supuesto no concedido de que hubiera incurrido en las faltas atribuidas, la responsable deja de tomar en cuenta que al habersele registrado como candidato independiente el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, realizó su campaña únicamente hasta el uno de junio, circunstancia que se pasa por alto al individualizar la sanción, porque a otros candidatos no los sanciona por el tiempo real de sus operaciones y a él le correspondía en todo caso pecuniaria acorde al quebranto que hubiera causado por su conducta omisiva, discrepancia que evidencia la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, porque los argumentos que la sustentan no se adecuan al caso concreto ni señalan el precepto legal al que supuestamente se adecua la conducta irregular desplegada.

Insiste el impugnante, que la multa impuesta es excesiva, porque en algunas conclusiones el porcentaje de esa sanción alcanzó hasta el 150% del importe relativo, basándose para ello en que debió considerar el precio más alto en el mercado sin fundar y motivar esa decisión.

Además, señala el apelante, al imponer la sanción pecuniaria la responsable contraviene los principios de equidad, seguridad e igualdad, porque pasa por alto que es un servidor público de la Ciudad de México, y la individualizó en un monto fuera de sus alcances financieros, siendo que a otros candidatos con mejores posibilidades económicas les impuso únicamente amonestación, pasando por alto además que es la primera vez

que incurre en una falta dentro de una contienda electoral, de ahí que la pecuniaria impuesta también desatiende los principios de proporcionalidad y necesidad

Contestación al agravio

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**, publicada de fojas cuatrocientas cuarenta y cinco a cuatrocientas cuarenta y seis, de la “*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013*”, volumen “*Jurisprudencia*”, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**

El recurrente alega la falta de fundamentación y motivación de

la individualización de la sanción en dos vertientes; a saber:

a). Calificación de la falta.

En lo concerniente a la calificación de las faltas cometidas por Xavier González Zirion, candidato independiente para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se desestima el agravio de la calificación de la infracción.

El Consejo General en la resolución impugnada consideró, respecto de las **conclusiones 5 y 2** calificarlas como leves, mientras que las **conclusiones 6, 7 y 8** las apreció de gravedad ordinaria.

La responsable arribó a la anotada conclusión, porque desde su perspectiva, los hechos demostrados colocaron en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación, al traducirse en faltas formales derivadas en la indebida contabilidad e inadecuado soporte documental de los ingresos y egresos, en afectación al deber de rendir cuentas en forma adecuada; y, por otro lado, estimó que se vulneraron los principios de legalidad, transparencia y certeza en el uso de los recursos que deben respetar los sujetos obligados respecto del origen de su financiamiento y del desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del voto.

Además, la responsable expuso las razones y fundamentos que consideró adecuados para sustentar que en la especie se vulneraron en forma directa los valores y principios sustanciales protegidos en la normativa en materia de fiscalización, derivado del incorrecto de los recursos asignados al candidato conforme

a lo siguiente:

Conclusión 5

En consecuencia, al omitir presentar el contrato de prestación de servicios, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 201 del Reglamento de Fiscalización, en relación los artículos 4, numeral 2 y 46, numeral 6 de los Lineamientos para la Elección para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante Acuerdo núm. INE/CG53/2016.

...

Conclusión 2

En consecuencia, al omitir presentar la agenda de eventos políticos, el candidato independiente incumplió lo dispuesto en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 4, numeral 2 de los Lineamientos para la Elección para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante el Acuerdo núm. INE/CG53/2016.

Conclusión 6

En consecuencia, el otrora candidato independiente al realizar erogaciones y no vincularlas con actividades tendientes a su campaña como candidato independiente, incumplió con lo dispuesto en los artículos los artículos 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 4, numeral 2 y 46, numeral 6 de los Lineamientos para la Elección para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobados mediante Acuerdo núm. INE/CG53/2016.

Conclusión 7

En consecuencia, al omitir realizar registros contables en tiempo real, 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 para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante Acuerdo núm. INE/CG53/2016, por un importe de \$2,766,839.00 (dos millones setecientos sesenta y seis mil ochocientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.).

Conclusión 8

En consecuencia, al omitir realizar registros contables en tiempo real, 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 para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante Acuerdo núm. INE/CG53/2016, por un importe de \$94,318.70 (noventa y cuatro mil trescientos dieciocho pesos 70/100 M.N.).

Señaló respecto de las irregularidades detectadas, que en cada caso se respetó la garantía de audiencia del candidato independiente, toda vez que al advertirse el incumplimiento de sendas obligaciones, tal y como se desprende del dictamen consolidado, parte de la motivación de la resolución controvertida y que se detalla en cada observación, se hizo de su conocimiento a través del oficio de errores y omisiones técnicas, para que presentara las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; empero, consideró que la respuesta dada en cada caso no resultó idónea para subsanar cada observación.

Enseguida, la responsable llevó a cabo el análisis de las conclusiones relativas del dictamen relativo, tomando en cuenta las conductas desplegadas por el candidato independiente y las normas transgredidas, estableciendo que las irregularidades detectadas en las **conclusiones 5 y 2**, pusieron en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, al traducirse en faltas formales por la indebida contabilidad e inadecuado soporte documental de los ingresos y egresos con lo que se afectó el deber de rendición de cuentas, y respecto a

las **conclusiones 6, 7 y 8**, sostuvo que habían acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización.

Luego, la responsable llevó a cabo la individualización de las sanciones como sigue:

...

En este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de las irregularidades cometidas por el sujeto obligado, y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
"5. El sujeto obligado omitió presentar un contrato de prestación de servicios por \$121,000.00."	Omisión

...

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión **2** del Dictamen Consolidado, se determinó que el candidato independiente omitió presentar la agenda de eventos políticos de los ingresos y gastos de la campaña del Proceso Electoral para la elección de Diputado para de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del candidato independiente consistente en haber incumplido con su obligación de presentar la agenda de eventos políticos, establecida en el artículo 143 bis del Reglamento de Fiscalización

...

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión **6** del Dictamen Consolidado, se identificó que el sujeto obligado, realizó erogaciones que no encuentran vinculación con las actividades inherentes de campaña, por un monto total de \$839.00 (ochocientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.).

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del sujeto infractor, toda vez que incumplió con su obligación de aplicar los recursos estricta e invariablemente en las actividades señaladas expresamente en la ley, siendo, entra otras, las relativas a gastos de campaña, pues utilizó financiamiento público otorgado para

dicho rubro, para la adquisición de gasolina pese a que no reportó el uso o goce temporal de un vehículo, violentando así lo dispuesto en los artículos 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

...

En relación con las irregularidades identificadas en las conclusiones **7 y 8** del Dictamen Consolidado, se determinó que el sujeto obligado omitió realizar registros contables en tiempo real de los ingresos y gastos de la campaña del Proceso Electoral para la elección de Diputado para de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.

En el caso a estudio, las faltas corresponden a la omisión de cumplir la obligación de hacer los reportes de ingresos y gastos en tiempo real, establecida en el artículo 38, numerales 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización.

Destacó en ese tenor, que sustentaría su determinación de sancionar al candidato responsable en los preceptos atinentes de la Constitución Política, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, señalando que el nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea- debe ser aplicado de manera estricta a los sujetos obligados y conforme al procedimiento que para tal efecto prevén las disposiciones invocadas.

Como consecuencia de lo expuesto para sancionar al responsable la autoridad estimó lo siguiente:

a) Conclusión 5

Falta formal

- Que la falta se calificó como **LEVE**.
- Que con la actualización de la falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos **por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos**, sino

únicamente su puesta en peligro.

- Que **el partido** conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias referidos.
- Que el candidato independiente no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del candidato independiente para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad en la conducta.

b) Conclusión 2

Omisión de reportar agenda de actos políticos

- 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 candidato independiente omitió presentar la agenda de eventos políticos, correspondiente al Proceso Electoral para la elección de Diputado para de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México
- 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 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 de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.
- El candidato independiente no es reincidente.
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el candidato independiente.

c) Conclusión 6

Gasto no vinculado al objeto partidista

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización.
- Por lo que hace a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al sujeto infractor, consistió en la erogación por concepto de gasolina sin haber reportado el uso o goce temporal de algún vehículo, incumpliendo

con la obligación que le impone la normatividad electoral; aunado a ello, que la comisión de la falta derivó de la revisión al Informe de Campaña en el marco del Proceso Electoral para la elección de Diputado para de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México

- El sujeto infractor conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el marco de revisión de los Informes de Campaña relativos.
- El infractor no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$839.00 (ochocientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad.
- Que se trató de una conducta culposa; es decir, que no existió dolo en la conducta cometida.
- Que con esa conducta se vulneró lo dispuesto los artículos 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) Conclusiones 7 y 8

Registro de operaciones fuera de tiempo

- 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 de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.
- Que con la actualización de las faltas sustantivas, se acredita 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 de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.
- El candidato independiente no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria 7 asciende a \$2,766,839.00 (dos millones setecientos sesenta y seis mil ochocientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.).
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria 8 asciende a \$94,318.70 (noventa y cuatro mil trescientos dieciocho pesos 70/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el candidato independiente.

De lo relatado, se aprecia que conforme al alegato del recurrente, la resolución combatida en ese aspecto se encuentra fundada y motivada, derivado de que la responsable tuvo por comprobadas las faltas por las que decidió sancionar al ahora recurrente, para lo que invocó los preceptos aplicables y, expuso las circunstancias particulares por las cuales concluyó que el candidato independiente había incurrido en las faltas cometidas en el periodo de campaña dentro del proceso electoral para la elección de diputados para de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México.

b). Capacidad económica.

El recurrente alego que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al imponer la sanción no consideró su capacidad económica, por lo que con tal actuar se apartó de la legalidad.

En lo concerniente al tema, la responsable señaló que en cada caso, la imposición de la sanción **sería analizada** en el inciso e), del considerando relativo a ese aspecto de la resolución (IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN), indicando que para fijar la cuantía de las sanciones tomaría en cuenta los elementos siguientes:

1. La gravedad de la infracción, **2. La capacidad económica del infractor**, **3.** La reincidencia, **4.** La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y **5.** Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor; y, efectuado lo anterior, procedió a elegir la sanción para cada uno de los supuestos previamente

SUP-RAP-430/2016

reseñados, de conformidad con el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, estableció que la sanción aplicable al caso era la prevista en la fracción II, del numeral invocado, consistente en multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Unidad de Medida y actualización), por ser la idónea para cumplir una función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general y fomentar que el responsable de la comisión de la irregularidad, en este caso el candidato independiente infractor, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Por lo anterior, el Consejo General responsable determinó que la sanción a imponer debía guardar proporción con la gravedad de las faltas y circunstancias particulares del caso, y conforme a los montos siguientes:

Inciso	Conclusión	Tipo de conducta	Monto Involucrado	Porcentaje de sanción	Monto de la sanción
a)	5	Formal	N/A	10 UMAS	\$730.04
b)	2	Omisión de reportar agenda de actos políticos	N/A	20 UMAS por agenda	\$1,460.80
c)	6	Gasto no vinculado al objeto partidista	\$839.00	100% del monto involucrado	\$839.00
d)	7	Registro de operaciones fuera de tiempo	\$2,766,839.00	5% del monto involucrado	\$138,341.95
	8		\$94,318.70	15% del monto involucrado	\$14,147.81
Total					\$155,519.60

De esta forma, para imponer las sanciones al caso particular, la responsable señaló que procedería entre otras circunstancias, la intención del infractor y **su capacidad económica**; así como la valoración del conjunto de sus bienes, derechos, cargas y

obligaciones susceptibles de estimación pecuniaria al individualizar la multa.

Así en cuanto a la **capacidad económica del candidato independiente**, la responsable sostuvo haber llevado a cabo la justipreciación de los documentos con los que contaba, así como de aquéllos derivados de las consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 bis, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización.

De esta forma, la autoridad electoral argumentó que para determinar esa **capacidad económica**, se valdría de los expedientes agregados a la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos del sujeto infractor, conforme a la información del Sistema Visor INE/SAT, **único de elemento de certeza con el que contaba para determinarla**, y al revisar las declaraciones de impuestos del infractor correspondientes a los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, advirtiendo que la sanción correspondiente sería mayor al monto de la suma involucrada en cada una de las conclusiones acreditadas, para calcularla atendería a lo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conforme a lo anterior, precisó que la pecuniaria en el caso equivalía a **2,129** (dos mil ciento veintinueve Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis), equivalente a **\$155,502.16** (ciento cincuenta y cinco mil quinientos dos pesos 16/100 M.N.).

De las referidas consideraciones, este órgano jurisdiccional federal concluye que para determinar la sanción aplicable al caso particular, la responsable se apartó del orden jurídico, al haber omitido exponer las razones de hecho y de derecho suficientes para sustentar su conclusión.

El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les facultan las leyes, entendidas éstas como manifestación de la voluntad general.

Bajo esa premisa, ese principio se entiende que tiene doble funcionalidad, porque tratándose de resoluciones, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley al órgano que lo emite se considera arbitrario, esto es, contrario al derecho a la seguridad jurídica y, por otro, genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad conferida en la ley, en tanto no se demuestre lo contrario (presunción de legalidad).

Asiste razón a Xavier González Zirión, en lo concerniente a la capacidad económica cuando argumenta que la resolución impugnada carece de debida motivación y fundamentación,

porque como alega, **la sanción impuesta no deriva de su condición económica calculado conforme a la temporalidad en que debió considerarse al momento de su aplicación como principal elemento a ponderar para sancionar las irregularidades detectadas en el dictamen consolidado correspondiente** conforme se explica enseguida.

En ese tenor, se estima **fundada** la alegación relacionada con que la responsable no realizó una adecuada individualización de la sanción, dado que no ponderó adecuadamente los elementos que giraron en torno a las faltas que tuvo por acreditadas.

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 correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, ya que 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 sanción¹, 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 del caso a sancionar, lo que

¹ 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

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 conjunto de 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, 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.

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 aquella 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].

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

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, 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 se puede establecer que existe una similitud entre los partidos políticos y los candidatos independientes, pues ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación², 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoce el derecho de todo ciudadano para solicitar su registro como candidato independiente ante la autoridad

² 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).

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

Los candidatos registrados por un partido político y los candidatos independientes, persiguen esencialmente la finalidad de contender en el proceso electoral; no obstante, 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 en cuanto a capacidad económica a los candidatos de los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico.

Las diferencias específicas 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 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 más flexible, de forma 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 el asunto que nos ocupa, tal ponderación no se efectuó porque en la resolución controvertida al individualizarse las sanciones que debía imponerse a Xavier González Zirión, formalmente se hizo mención a que para sancionarlo se tomaron en consideración sus particularidades de candidato

independiente; materialmente se le aplicaron las reglas comunes que se utilizan en materia de individualización de sanciones, tratándose de partidos políticos.

Así, no se justipreciaron aspectos generales, como el tipo de elección excepcional en la que el recurrente participó; el tiempo que tuvo para hacer campaña, la cantidad de financiamiento público que recibió, por citar algunos aspectos.

Lo anterior, porque la autoridad responsable dejó de orientar su resolución en los lineamientos legales y reglamentarios previstos al efecto, para estar en condiciones de establecer la real capacidad económica del infractor, dado que sólo señaló haberse valido de los expedientes agregados a la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos del sujeto infractor, conforme a la información del Sistema Visor INE/SAT, **único elemento de certeza con el que contaba para determinarla**, y para esto revisó las declaraciones de impuestos del candidato independiente, correspondientes a los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, elementos con los que contaba en el expediente.

No obstante, se omite referir en la resolución impugnada, la forma en la que derivado de la información con que contaba, podía colegir que la sanción era proporcional a la falta y capacidad económica del infractor, lo cual resultaba indispensable para justificar que no se trataba de una multa excesiva y en detrimento significativo del patrimonio del infractor, quien de su propio peculio tendrá que cubrir la sanción pecuniaria impuesta.

Asimismo, se dejó de considerar que tratándose de candidatos independientes, según se razonó en párrafos precedentes, la apreciación de los parámetros previstos en el párrafo 5, del artículo 458, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de individualizar una sanción por una falta cometida, debe ser más flexible, de forma 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 el asunto que no ocupa, tal ponderación no se hizo presente, lo que derivó 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.

Por tanto, procede revocar la resolución impugnada, para que la responsable individualice la sanción conforme a las directrices establecidas en esta ejecutoria, considerando en apego a la normatividad aplicable debidamente la capacidad económica del candidato independiente Xavier González Zirion.

SEXTO. Efectos.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en pleno ejercicio de sus atribuciones, emita una nueva determinación, en la que valore todos los elementos de prueba, incluyendo la información que derive de los requerimiento a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, y cualquier otra que sea útil para colegir la capacidad económica del candidato independiente Xavier González Zirión, para hacer frente a las sanciones impuestas en el entendido de que también deberá tomar en consideración las diferencias que guardan respecto de los partidos políticos.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E:

UNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la *“Resolución 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 al cargo de diputados, correspondiente al proceso electoral por el que se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”*, identificado con la clave **INE/CG572/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis.

Notifíquese como en Derecho proceda.

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

Así, por **unanidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales 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

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SUP-RAP-430/2016

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ