

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-444/2016**

**RECURRENTE: JUAN BUENO TORIO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: ORLANDO BENÍTEZ SORIANO**

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

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-444/2016**, promovido por Juan Bueno Torio, candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a fin de controvertir la resolución identificada con la clave **INE/CG592/2016**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“...DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”*y

**RESULTANDO:**

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

**1. Inicio del procedimiento electoral local.** El nueve de noviembre de dos mil quince, inició el procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), para la elección de Gobernador y diputados al Congreso del Estado de Veracruz.

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

**3. Acto impugnado.** En sesión extraordinaria del catorce de julio de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave **INE/CG592/2016**, respecto de “...*DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE*”, cuyos puntos resolutivos, en la parte atinente, son al tenor siguiente:

[...]

**RESUELVE**

[...]

**TRIGÉSIMO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **29.30**, en relación con los incisos a), b), c), d) y e), se sanciona al C. **JUAN BUENO TORIO** con:

**a) 5 faltas de carácter formal: conclusiones 3, 5, 7, 7 bis y 12.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **50 (cincuenta) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el dos mil dieciséis, equivalente a **\$3,652.00 (tres mil seiscientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.)**.

**b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 4.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **5000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$365,200.00 (trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**

**c) 3 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 10, 11 y 14.**

**Conclusión 10.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **774 (setecientos setenta y cuatro) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$56,532.96 (cincuenta y seis mil quinientos treinta y dos pesos 96/100 M.N.)**

**Conclusión 11.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **1,546 (mil quinientos cuarenta y seis) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$112,919.84 (ciento doce mil novecientos diecinueve pesos 84/100 M.N.)**

**Conclusión 14.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **4,717 (cuatro mil setecientos diecisiete) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$344,529.68 (trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos veintinueve pesos 68/100 M.N.)**

**d) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 13.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **34 (treinta y cuatro) Unidades de Medida y Actualización** vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$2,483.36 (dos mil cuatrocientos ochenta y tres pesos 36/100 M.N.)**

**e) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 15.**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa consistente en **5000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización**

## **SUP-RAP-444/2016**

vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$365,200.00 (trescientos sesenta y cinco mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**

[...]

**II. Recurso de apelación.** El veintitrés de julio de dos mil dieciséis, el Juan Bueno Torio, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, presentó escrito de demanda a fin de impugnar la resolución precisada en el apartado tres (3) del resultando que antecede.

**III. Recepción en Sala Superior.** El trece de agosto de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio identificado con la clave **INE/SCG/1313/2016**, de la misma fecha, mediante el cual, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a este órgano jurisdiccional el expediente **INE-ATG/465/2016**, integrado con el escrito del recurso de apelación mencionado en el resultando segundo (II) que antecede, así como sus anexos, informe circunstanciado y demás documentación relacionada con ese medio de impugnación.

**IV. Turno a Ponencia.** Por proveído de trece de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-444/2016**, con motivo del recurso de apelación promovido por Juan Bueno Torio.

Asimismo, se ordenó turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos

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

**V. Incomparecencia de tercero interesado.** Durante la tramitación del medio de impugnación al rubro indicado, no compareció tercero interesado alguno.

**VI. Radicación y requerimiento.** Por auto de quince de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó radicar, en la Ponencia a su cargo, el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-444/2016**.

Debido a que de las constancias de autos no se advirtió documento alguno donde se acreditará la personería del representante propietario del candidato independiente actor, para estar en posibilidad jurídica de resolver lo que en Derecho corresponda se requirió a Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo y al Instituto Electoral Veracruzano, por conducto de su Secretario Ejecutivo en el recurso de apelación **SUP-RAP-444/2016**, para que enviaran original o copia certificada del documento donde se acreditará fehacientemente la personería del mencionado representante.

**VII. Cumplimiento a requerimientos.** El dieciséis de agosto de dos mil dieciséis se recibieron en la cuenta de correo electrónico **cumplimientos.salasuperior@te.gob.mx**, de la Secretaría General de Acuerdos, así como en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, oficio **OPLEV/CG/895/2016** por el

## **SUP-RAP-444/2016**

cual en cumplimiento al requerimiento señalado en el resultando quinto (VI) que antecede.

Por acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Flavio Galván Rivera tuvo por cumplido el requerimiento antes mencionado.

**VIII. Admisión.** Mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso al rubro indicado, el Magistrado Instructor admitió la demanda respectiva.

Asimismo, el Magistrado Instructor determinó reservar el requisito de procedibilidad relativo a la legitimación activa, toda vez que la autoridad responsable la hizo valer como causal de improcedencia.

**IX. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el recurso de apelación que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c) y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por Juan Bueno Torio, candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** Previo al estudio del fondo de la *litis* planteada, en el recurso de apelación al rubro identificado, se debe analizar y resolver la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, por ser su examen preferente, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que ello atañe directamente a la procedibilidad del medio de impugnación.

Al rendir su informe circunstanciado, el Secretario del Consejo General Instituto Nacional Electoral expresó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso c), 42 y 45, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistentes en la falta de legitimación activa, porque los ciudadanos solo pueden promover por propio derecho en defensa de sus intereses, y en el caso, el recurso de apelación

## **SUP-RAP-444/2016**

al rubro indicado, se promovió por conducto del representante propietario de un candidato independiente, por lo que se considera que se debe desechar de plano la demanda, como se razona a continuación.

A juicio de esta Sala Superior se considera **infundada** la causa de improcedencia.

En efecto del artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé que la promoción de los medios de impugnación en materia electoral corresponde a "*los ciudadanos..., por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna...*".

En especial, respecto del recurso de apelación, el artículo de la Ley de Impugnación Electoral establece que:

### **Artículo 40**

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal o de consulta popular, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previstos en el Título Segundo del presente Libro; y

b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

2. En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35 de esta ley.

En este sentido se advierte, del texto de la legislación procesal electoral federal, que podrá ser promovido por aquel



que teniendo interés, entre otros, los ciudadanos serán los sujetos legitimados para promover el recurso de apelación, circunstancia que, en la especie, acontece en razón de que Juan Bueno Torio promueve el recurso al rubro indicado por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano.

Ahora bien, de la revisión del escrito de demanda se advierte que el actor, **Juan Bueno Torio**, candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promueve por conducto de **Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo**, quien se ostenta como su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de la mencionada entidad federativa.

Por lo que, mediante acuerdo de quince de agosto de dos mil dieciséis el Magistrado Flavio Galván Rivera requerir a Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, así como al Instituto Electoral Veracruzano, por conducto del Secretario Ejecutivo para que exhibieran original o copia certificada legible, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, del documento con el que acredite fehacientemente la personería del mencionado representante.

En cumplimiento al mencionado requerimiento, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, oficio OPLEV/CG/895/2016, por el cual el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano envió copia certificada del escrito de catorce de abril de dos mil dieciséis, por el cual el actor, Juan Bueno Torio, designó a Eduardo Sergio de la Torre

## **SUP-RAP-444/2016**

Jaramillo y David Ambrosio Molina Vázquez, como sus representantes, titular y suplente, ante el “*Consejo General del denominado OPLE Veracruz*”.

Tal documental tiene valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por el artículo 14, párrafo 1, inciso a) y párrafo 4, inciso c), relacionado con el numeral 16, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de que su autenticidad, contenido y valor probatorio no está controvertido ni desvirtuado con algún otro elemento de prueba.

Ahora bien, conforme con lo previsto en el artículo 290, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los candidatos independientes pueden nombrar representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral de la mencionada entidad federativa.

Aunado a lo anterior, al caso resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio, reiteradamente sostenido por este órgano jurisdiccional, dando origen a la tesis de jurisprudencia 25/2012, consultable a páginas seiscientas cincuenta y ocho a seiscientas cincuenta y nueve, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El rubro y texto de la mencionada tesis de jurisprudencia es al tenor siguiente:

**REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN  
E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN**

**MATERIA ELECTORAL.-** Con fundamento en los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas relativas a los derechos humanos, entre las cuales se encuentra el de acceso efectivo a la impartición de justicia a cargo de los tribunales, deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En consecuencia, no obstante que en el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establezca como regla común –aplicable en el rubro de legitimación y personería– que tratándose de ciudadanos y candidatos éstos deberán presentar e interponer los medios de impugnación por su propio derecho sin que sea admisible representación alguna, en términos del mencionado artículo 1° constitucional, a través del cual se prevé un nuevo paradigma de hermenéutica constitucional por el cual las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, se debe admitir la representación para su procedencia. De estimar lo contrario, es decir, de imponer la obligación a ciudadanos y candidatos de promover los medios de impugnación en materia electoral por sí mismos, prohibiéndoles la posibilidad de hacerlo a través de representante, se generaría una medida desproporcional e innecesaria, ajena a los fines de certeza y seguridad jurídica que se pretenden alcanzar en el citado artículo 17 constitucional bajo la frase “...en los plazos y términos que fijen las leyes...”, pues el requisito legal bajo estudio no tiene como objetivo la protección de ningún otro derecho fundamental o principio constitucional ni la salvaguarda de derechos de terceros. Por tanto, al permitir a ciudadanos y candidatos la posibilidad de promover medios de impugnación en materia electoral a través de representantes, se concede una opción más para que dichas personas legitimadas puedan acudir ante la justicia, ampliando con ello, conforme al vigente marco constitucional, los alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, traducidos en los principios constitucionales pro persona y pro actione.

Por tanto, esta Sala Superior considera que Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo tiene legitimación para promover el recurso al rubro citado, pues con las constancias que obran en autos quedó acreditado que es representante propietario del candidato independiente actor, de ahí que **no le asista** la razón a la autoridad responsable.

**TERCERO. Precisión del acto impugnado.** Antes de analizar los conceptos de agravio hechos valer por el ciudadano recurrente y toda vez que impugna dos actos, en tanto que controvierte el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, diputados locales e integrantes de Ayuntamientos, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016) en el Estado Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, así como la resolución del Consejo General del aludido instituto mediante la cual se impusieron diversas sanciones derivadas de las irregularidades encontradas en el citado dictamen, esta Sala Superior considera necesario precisar que únicamente se tendrá como acto impugnado ésta última resolución, en tanto que es el acto que realmente le pudiera generar agravio. Lo anterior, no obstante que las consideraciones y argumentos que la sustentan estén en el primero, en tanto que se debe considerar como una sola resolución.

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

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

**2. Oportunidad.** Este órgano jurisdiccional especializado considera que el escrito para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución reclamada fue emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el jueves catorce de julio de dos mil dieciséis y notificada, al ahora recurrente, el inmediato día martes diecinueve.

Conforme a lo anterior, el plazo legal de cuatro días, para impugnar, transcurrió del miércoles veinte al sábado veintitrés de julio de dos mil dieciséis, siendo computables todos los días como hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, de la mencionada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, lo anterior, en razón de que la determinación impugnada está vinculada con el procedimiento electoral local,

## **SUP-RAP-444/2016**

que aún no concluye en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Lo anterior es así, debido a que en autos obra copia del “*INSTRUCTIVO DE NOTIFICACIÓN*”, de diecinueve de julio de dos mil dieciséis, por el cual la notificadora del Instituto Electoral Veracruzano, notificó a Juan Bueno Torio, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General de ese Instituto Electoral local, la resolución ahora controvertida.

El documento citado tiene valor probatorio pleno, en términos de lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 4, inciso b), y 16, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de una documental pública expedida por un funcionario del Instituto Electoral Veracruzano en el ámbito de su competencia, aunado a que su autenticidad, contenido y valor probatorio no está controvertido ni desvirtuado con algún otro elemento de prueba.

Ahora bien, el escrito de demanda del recurso de apelación al rubro identificado, fue presentado el sábado veintitrés de julio de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes del mencionado Instituto Electoral local, esto es, el último día para impugnar.

Cabe destacar que, en el punto resolutivo trigésimo cuarto de la resolución impugnada, se vinculó al mencionado Instituto Electoral local para que, por su conducto fuera notificada esa determinación, entre otros, al ahora recurrente.

Al efecto, resulta aplicable *mutatis mutandi* la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **26/2009**, consultable a páginas ciento cuarenta a ciento cuarenta y una de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno) intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 356, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 4, párrafo 1, y 17, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que por las funciones auxiliares atribuidas a los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, los Consejos Locales y Distritales de ese Instituto deben considerarse facultados para recibir las demandas de apelación, que presenten los interesados, para controvertir las determinaciones del Secretario del Consejo General, siempre que ante esos órganos desconcentrados se haya presentado la denuncia o queja primigenia y éstos hubiesen notificado al denunciante el acto de autoridad que se controvierta con el recurso de apelación, pues con ello se garantiza a los justiciables el efectivo acceso a la jurisdicción, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, es aplicable la *rattio essendi* del criterio sustentado en la citada tesis de jurisprudencia, es válido concluir que debido a las funciones de órgano auxiliar que tiene el Instituto Electoral Veracruzano, la cual puede fungir como auxiliar de la autoridad responsable para la recepción del medio impugnativo que, en su caso, se promueva.

## **SUP-RAP-444/2016**

Por lo anterior, si el escrito de demanda, que dio origen al recurso de apelación al rubro indicado, fue presentado dentro del plazo legal de cuatro días, ante el aludido Instituto Electoral local, se debe tener por presentado en tiempo y forma el medio de impugnación que se resuelve, de conformidad con lo previsto en los artículos 8, párrafo 1, y 9, fracción 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues considerar lo contrario, devendría en una denegación de justicia.

**3. Legitimación.** Conforme a lo razonado en el apartado respectivo, del considerando segundo, que antecede, a juicio de esta Sala Superior está satisfecho el presupuesto procesal en análisis.

**4. Interés jurídico.** En este particular, **Juan Bueno Torio** tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, al rubro indicado, porque controvierte la resolución identificada con la clave **INE/CG592/2016**, de catorce de julio de dos mil dieciséis, en la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le impuso diversas sanciones, por irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos, entre otros, de Gobernador, correspondiente al procedimiento electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que aún no concluye en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; por tanto, con independencia de que le asista o no razón, en cuanto al fondo de la *litis* planteada, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.



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

#### **CUARTO. Estudio del fondo de la *litis*.**

##### **1. Régimen y trascendencia jurídica.**

###### **1.1 Nuevo sistema de fiscalización.**

A fin de estar en aptitud de resolver los conceptos de agravios que hace valer el apelante, resulta necesario precisar que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, cuya función estatal es la organización de las elecciones federales que tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, de acuerdo con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 29, párrafo 1 y 30, párrafo 2, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, es necesario destacar que, a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, consecuencia de la reforma constitucional expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce,

## SUP-RAP-444/2016

así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos.

A partir de la aludida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo tercero que:

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna y vigilancia**, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Asimismo, en la Base V, apartado B, párrafo tercero, del mencionado numeral constitucional, se dispone lo siguiente:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Por su parte, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

**g)** Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

**1.** Las facultades y procedimientos para que la **fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos**, las coaliciones y **los candidatos** se realice **de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral**;

**2.** Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso **por medios electrónicos**;

**3.** Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

**4.** Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

**5.** Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

**6.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

**7.** La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

**8.** Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

## **SUP-RAP-444/2016**

De las normas constitucionales transcritas se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que en la Ley se deben establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

En este sentido, el aludido Poder Permanente, estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que se debe llevar a cabo de manera oportuna, mediante los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza respecto del origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral, lo cual garantiza, por una parte, que participen en condiciones de equidad y que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida en beneficio de algún partido político, coalición o candidato.

Lo anterior da vigencia y efectividad al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en los que, entre otros, se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento (5%) del monto total autorizado para una elección determinada, el cual debe ser acreditado de manera objetiva y material, en cuyo caso se presumirá que la violación es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor a cinco por ciento, conforme a lo

previsto en el 41, párrafo segundo, Base VI, de la Norma Fundamental, a partir de la citada reforma constitucional.

En este contexto, el ejercicio de la función fiscalizadora que lleva a cabo la autoridad administrativa electoral, es de carácter cuantitativo y cualitativo.

Lo anterior es así dado que por una parte es un medio para determinar la licitud de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes, así como en su caso, determinar si se respetó el monto máximo autorizado para una campaña electoral, y por otra parte, el ejercicio de tal atribución trasciende para efecto de dilucidar la validez de una la elección, dado que el Poder Revisor Permanente de la Constitución, como se precisó estableció que el rebase del monto total respectivo, constituye una causal de nulidad de la elección.

Asimismo, se debe destacar que el citado Poder Permanente determinó que en la Ley se deben establecer los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en la materia.

En acatamiento al mandamiento constitucional citado, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se

## SUP-RAP-444/2016

desarrollan, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

Al efecto, son de destacar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

En este sentido, **la Iniciativa** que hoy sometemos a la consideración del Pleno de esta Soberanía **tiene por objeto, además de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, establecer una legislación que regule de manera eficaz a los partidos políticos existentes en el país, ya sea nacionales o locales, en aspectos tales como su integración, registro, participación política, representación, acceso a la información pública, así como la fiscalización y el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral.**

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que **no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público.** Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación.

Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; **así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.**

Además, se deben establecer condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo beneficio para el país. En congruencia con esto, no es tema menor el establecimiento de mecanismos de participación política, como las coaliciones y fusiones políticas, como paradigmas de fortalecimiento electoral de los partidos políticos.

**Descripción de la Iniciativa.**

[...]

**Financiamiento y fiscalización.**

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

**A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral**, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

Adicionalmente, **los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización**, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

Para tal efecto, **se propone establecer diversas atribuciones para que la Comisión de Fiscalización lleve a cabo sus funciones sin limitaciones** operativas, incluso se propone que pueda acceder a los secretos bancario, fiduciario o fiscal, por medio de la Unidad de Fiscalización, así como requerir toda la información que estime necesaria para cumplir sus objetivos, ya sea a partidos políticos, agrupaciones políticas, e incluso a organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

[...]

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

[...]

## SUP-RAP-444/2016

**Mención particular merecen la regulación que se propone en las materias siguientes:**

**1. Fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas.** Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas, **pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea**, con padrón de proveedores y mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.

Estableciendo para los mecanismos de rendición de cuentas y de vigilancia y verificación de las mismas el principio de máxima publicidad con el objetivo de evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.

[...]

En este contexto, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, candidatos independientes y, en la parte atinente, se desarrollan las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo su función en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y candidatos independientes respecto de la implementación del sistema de fiscalización en línea.

Así, en el artículo 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se



faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos y candidatos independientes y en función de la capacidad técnica y financiera del mencionado Instituto Electoral, *desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad* de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de los deberes de éstos en materia de fiscalización.

Por su parte, en el artículo 60, de la Ley General de Partidos Políticos se establecen las reglas del sistema de contabilidad aplicables a los partidos políticos, entre los que destaca lo establecido en el párrafo 1, inciso j), en el que se prevé que se deberán generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

Asimismo, en el citado precepto legal está previsto que el sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad, y en el que los partidos políticos tendrán el deber de hacer su registro contable en línea.

Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 59, de la citada Ley General, cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad.

## **SUP-RAP-444/2016**

De lo anterior se constata que a partir de la reforma constitucional expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo, se estableció un nuevo sistema de fiscalización de los recursos tanto de los partidos políticos, como de los candidatos, cuya característica es que se debe hacer en un *sistema en línea*.

Además de generar, en tiempo real, información financiera y de ejecución presupuestaria, que coadyuve, entre otras cuestiones, a la transparencia, evaluación y a la rendición de cuentas.

### **1.2 Facultad reglamentaria**

Respecto de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, por cuanto hace el al principio de **reserva de ley**, que la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento la autoridad que ejerza la aludida facultad llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

De tal forma, el principio de **jerarquía normativa** se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar

restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

Es decir, la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico y al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que mediante un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados

## SUP-RAP-444/2016

por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora bien, en ejercicio de la facultad reglamentaria, prevista en los artículos 44, párrafo 1, incisos ii) y jj) y 191, párrafo 1 incisos a) y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el *Reglamento de Fiscalización* mediante acuerdo INE/CG263/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, adicionado por acuerdo INE/CG350/2014, de veintitrés de diciembre de ese año; así como adicionado y reformado por acuerdo identificado con la

clave INE/CG1047/2015, emitido por el mencionado Consejo General, el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

En este orden de ideas, el citado órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, en el artículo 38, del aludido reglamento estableció que los sujetos deben llevar a cabo el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos en tiempo real, es decir, dentro del plazo de tres días a su realización y su incumplimiento será considerado como una falta sustantiva, la cual será sancionada por el Consejo General.

Tal disposición, fue emitida por el mencionado Consejo General a fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización de los partidos políticos y candidatos independientes y dotar de eficacia las bases generales previstas en la legislación secundaria, específicamente por cuanto hace a generar la información en tiempo real, lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 60, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, se debe destacar que de conformidad con el artículo 443, párrafo 1, inciso l), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que constituyen infracciones de los partidos políticos, entre otras, incumplir las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

## **SUP-RAP-444/2016**

De igual forma, el artículo 446, párrafo 1, incisos a), g), n) y ñ), de la citada Ley General, prevé que constituyen infracciones de los candidatos independientes, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esa Ley, no presentar los informes de campaña, la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea requerida por los órganos del Instituto Nacional Electoral, así como el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esa Ley y demás disposiciones aplicables.

### **1.3 Potestad sancionadora del Instituto Nacional Electoral**

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

En el ejercicio de la mencionada potestad, el principio de proporcionalidad cobra gran relevancia, porque constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio

de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

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

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

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

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta

## **SUP-RAP-444/2016**

indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

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

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

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

**a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;



**b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

**c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor;

**d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución;

**e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

**f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

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

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

I. El grado de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

## **SUP-RAP-444/2016**

- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la infracción;
- IV. La capacidad económica del infractor, para efectos del pago correspondiente de la multa, cuando así sea el caso;
- V. Las condiciones externas y los medios de ejecución;**
- VI. La afectación o no al financiamiento público, si se trata de organizaciones o coaliciones;
- VII. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VIII. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

### **1.4 Órganos competentes**

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

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

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

3. Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y

certeza en los procedimientos de fiscalización, así como modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos y candidatos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que la ley establece.

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

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

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

### **1.5 Reglas y procedimiento aplicables.**

Los artículos 43, párrafo 1, inciso c), 76, 77, 79, párrafo 1, inciso b) y 80, párrafo 1, de la Ley General de Partidos, así como los numerales 3, 22, 223, 225 y 243 del Reglamento de Fiscalización, establecen las reglas que deberán seguir los partidos políticos y candidatos independientes para presentar informes de campaña, así como el procedimiento que se debe

## **SUP-RAP-444/2016**

seguir para la presentación y revisión de esos informes. Tales reglas y procedimiento son:

1. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos será el encargado de la presentación de los diversos informes que los partidos están obligados a reportar.

En el caso de candidatos independientes ellos son los responsables de presentar sus informes directamente, ya sea por sí o por conducto del representante o tesorero de la asociación civil que hayan constituido para efectos de la rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **1.6 Sistema de contabilidad.**

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos, así como los artículos 37 y 39 del Reglamento de Fiscalización prevén la existencia de un Sistema de Contabilidad para que los partidos políticos registren en línea, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables, así como los flujos económicos, el cual se debe desplegar en un sistema informático que cuente con dispositivos de seguridad, y obliga a los partidos políticos a

## **SUP-RAP-444/2016**

realizar los registros contables, relacionándolos con la documentación comprobatoria, la cual deberá corresponder con los informes presentados.

De igual modo, el artículo 38 del citado reglamento señala que los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización, según lo establecido en el artículo 17 multicitado reglamento, el cual establece lo siguiente:

1. 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, de conformidad con la NIF A2 "*Postulados básicos*".

2. Los gastos deberán ser registrados en el primer momento que ocurran, atendiendo al momento más antiguo.

De lo descrito se puede advertir, que el procedimiento de fiscalización implementado con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en dos mil catorce tuvo cambios relevantes, puesto que ahora se incluye también a los precandidatos y candidatos como sujetos obligados respecto de la rendición de los informes a través del sistema de contabilidad en línea.

Asimismo, en este modelo de fiscalización, los precandidatos y candidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Por último, conforme al artículo 80, numeral 1, inciso d), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, así como 291, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, la autoridad electoral puede solicitar o requerir documentación para hacer efectiva la fiscalización.

Precisado lo anterior, se tiene que de la lectura del escrito de demanda que motivó la integración del expediente del recurso de apelación al rubro indicado, se advierte que el recurrente hace valer los siguientes conceptos de agravio:

**2. El sujeto obligado es la persona moral denominada “BUENO ES LO MEJOR”, A. C.**

El apelante aduce que las sanciones que le fueron impuestas se deben dejar sin efecto, porque en su consideración, la responsable de cumplir el deber de informar sobre los ingresos y gastos relativos al procedimiento electoral local dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), así como lo relativo al procedimiento de fiscalización correspondiente, es la persona moral denominada “BUENO ES LO MEJOR”, A. C., la cual fue creada para ese efecto.

## **SUP-RAP-444/2016**

En consideración de este órgano jurisdiccional especializado, el concepto de agravio es **infundado**.

La calificación obedece a que el apelante parte de la premisa incorrecta que, la persona moral denominada “BUENO ES LO MEJOR”, A. C., es el sujeto obligado para presentar los correspondientes informes de ingresos y gastos de campaña.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 368, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que los ciudadanos que deseen postularse como candidatos independientes, entre otros requisitos, debe presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, así como acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Cabe señalar que 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 a través de distintos miembros que integran a tal asociación civil aunado a que, la constitución de ésta, permitirá efectuar una clara distinción entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal, 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, la creación de una Asociación Civil, surge con la finalidad 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 administrativa electoral, respecto a los recursos recibidos y utilizados por el propio candidato, ya que permite hacer una clara distinción entre el patrimonio y los ingresos personales de del candidato independiente 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.

Ahora bien, en los artículos 393 y 394, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que uno de los derechos de los candidatos independientes que obtengan su registro, será el obtener financiamiento público y privado, a su vez se establece el deber jurídico, entre otros, el de presentar los informe de campaña, relativo a la fuente y monto de sus ingresos, así como a la aplicación de éstos.

En este orden de ideas, de conformidad con lo previsto en los artículos 446, 456, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3, párrafo 1, inciso g), 223, párrafos 2 y 5, 225 y 243 del Reglamento de Fiscalización, se advierte de manera clara e indubitable, que los candidatos independientes son los sujetos obligados a presentar los respectivos informes de campaña, por conducto de la persona que haya designado para tal fin, pudiendo ser el

## **SUP-RAP-444/2016**

representante o tesorero de la persona moral que se haya creado para efecto de rendir cuentas, para el caso de no haber hecho la designación correspondiente, el candidato independiente es el responsable de finanzas y, por tanto, quien debe informar de manera directa, sobre los ingresos y egresos correspondientes.

En este sentido, si los candidatos independientes tienen el deber jurídico de rendir los respectivos informes de campaña, por ser los sujetos obligados a ello, es inconcuso que son responsables por las infracciones en que incurran y, por tanto, acreedores a las sanciones que en Derecho correspondan, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

### **3. Registro extemporáneo de operaciones.**

La autoridad responsable determinó sancionar a Juan Bueno Torio, candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, en relación a la conclusión quince (15), en los términos siguientes:

#### **Sistema Integral de Fiscalización**

#### **Registro de operaciones fuera de tiempo**

#### **Conclusión 15**

“15. El C. Juan Bueno Torio registró 48 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron por un monto de \$7,657,679.59.”.

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 por un importe de \$7,657,679.59.”.

Al respecto, el candidato independiente expresa como concepto de agravio que si bien es cierto que las operaciones deben ser reportadas en tiempo real en el Sistema Integral de

Fiscalización, y que se establece el plazo de tres días para ello, lo cierto es que en el Reglamento de Fiscalización “*no hace mención sobre la gravedad de la infracción en realizar registros fuera de tiempo*”, por lo que atendiendo a los principios rectores de la fiscalización previstos en el artículo “192, punto 4” de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe entender que los principios rectores y procesales en materia de Fiscalización son los previstos en el Código Fiscal de la Federación, por “*la analogía jurídica de ambas materia fiscales*”.

Por lo que afirma que si bien es cierto que no se hicieron los registros de operaciones en tiempo real, lo cierto es que cumplió con la obligación y en términos del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación “*las sanciones deben ser levísimas o en su defecto deben ser condonadas*”

Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al recurrente, como se razona a continuación.

Tal como se precisó en el apartado de esta sentencia denominado ***Régimen y trascendencia jurídica***, en el Reglamento de Fiscalización se establece el procedimiento aplicable al registro de operaciones en tiempo real, con la finalidad de que lo previsto en la ley pueda ser desarrollado en su óptima dimensión, siempre y cuando esas modalidades atiendan a los principios y valores orientados desde la normativa legal, tal como sucede en el particular.

Ahora bien, el artículo 38, del Reglamento de Fiscalización fue emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus facultad reglamentaria

## **SUP-RAP-444/2016**

prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se estableció el procedimiento para el registro en el Sistema Integral de Fiscalización de las operaciones que realicen los partidos políticos y candidatos independientes.

Por consiguiente, al registrar operaciones en ese sistema, fuera del plazo de tres días previsto por el artículo 38, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se entorpece la verificación oportuna y en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos celebradas por los sujetos obligados, cuestión suficiente para considerar vulnerados, en forma directa, los citados principios, por lo que en el párrafo 5, del mencionado precepto se prevé que se debe calificar como falta sustancial el incumpliendo a tal deber jurídico.

Respecto de su concepto de agravio en el que aduce que las conductas objeto de sanción en la conclusión sancionadora quince (15) impugnada, que se aplique lo previsto en el 73, del Código Fiscal de la Federación, y en consecuencia se condone la sanción impuesta, esta Sala Superior considera es infundado tal concepto de agravio, porque el actor parte de la premisa equivocada de que lo dispuesto en el citado precepto es aplicable en materia electoral, siendo que en el caso no se prevé en la normativa de la materia **la supletoriedad** que solicita el actor, dado que se han establecidos disposiciones específicas que regulan la conducta en la que ha incurrido el recurrente, así como la consecuencia jurídica ante el incumplimiento de ese deber..

En efecto, porque, por una parte, en el artículo 394, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el numeral 38, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, se prevé el deber de los candidatos independientes de presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo, mientras que en la aludida disposición reglamentaria se establece que en caso de que los sujetos obligados hagan el registro de operaciones fuera del plazo de tres días desde el momento en que ocurren, se debe considerar que ello constituye una falta sustantiva.

Por otra parte, en el numeral 446, párrafo 1, inciso g), del citado ordenamiento legal, se dispone que constituyen infracciones de los candidatos independientes el no presentar los informes que corresponden a los ingresos y gastos de las respectivas campañas.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio que se analiza es **infundado**.

#### **4. Aportación de simpatizante.**

El recurrente controvierte la conclusión cuatro (4).

#### **Conclusión 4**

*“4. El C. Juan Bueno Torio rebasó el límite individual de aportaciones de simpatizantes en 5 casos, por un importe de \$421,743.10*

En consecuencia, al rebasar el límite individual de aportaciones de simpatizantes en 5 ocasiones, por un importe total rebasado

## SUP-RAP-444/2016

de \$421,743.10, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 399 de la LGIPE.

El demandante aduce que las aportaciones efectuadas por sus simpatizantes le permitieron participar políticamente, por el poco financiamiento público que le fue asignado.

Por lo que el financiamiento privado que pudo recibir contribuyó de manera mínima para que *“que la candidatura independiente se visibilizará en la contienda”*.

Por otra parte, considera que el límite individual anual de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos establecido en el artículo *“56, apartado A, fracción IV”*, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no es aplicable al límite aportaciones por los simpatizantes de los candidatos independiente, porque considera que el financiamiento privado se constituye con las aportaciones de sus propios simpatizantes, por tanto la sanción resulta completamente desapegada a Derecho.

A juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio es **inoperante**, por las siguientes consideraciones.

La conclusión anterior se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer término, el recurrente considera, que el límite de aportaciones previsto en el artículo *“56, apartado A, fracción IV”*, del Código Electoral local, respecto de las aportaciones realizadas por los simpatizantes de los partidos políticos, no resulta aplicable a los candidatos independientes.

No obstante, para fijar los límites a las aportaciones de simpatizantes a los candidatos independientes, para el procedimiento electoral local dos mil quince- dos mil dieciséis, se debe tener presente lo previsto en el artículo 55, apartado B, fracción IV, de la Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los cuales son al tenor siguiente:

Artículo 55. El financiamiento que no provenga del erario público se sujetará a lo siguiente:

[...]

B. Límites anuales del financiamiento privado:

[...]

IV. Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección de diputados inmediata anterior.

[...]

Ahora bien de la lectura de los antecedentes de la resolución impugnada se advierte lo siguiente:

XXV. En sesión extraordinaria celebrada el cinco de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Organismo Público Electoral del estado de Veracruz, mediante Acuerdo A43/OPLE/VER/CG/05-02-16, aprobó los Límites del Financiamiento Privado que Podrán Recibir los Partidos Políticos y Candidatos Independientes, durante el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.

En este orden de ideas, del análisis del escrito de demanda, así como de las constancias de autos del expediente que se resuelve, no se advierte que el acuerdo en mención haya sido impugnado por el apelante, pues en todo caso, tal acto es el que debió haber controvertido si es que no estaba de acuerdo con los límites impuestos para el financiamiento privado que podría recibir.

Por lo que resulta **inoperante** su concepto de agravio.

**5. Indebida individualización de la sanción.**

El recurrente aduce que las conclusiones tres, (3), cuatro (4), cinco (5), siete (7), siete bis (7 bis), diez (10), once (11), doce (12), trece (13), catorce (14) y quince (15) están indebidamente fundadas y motivadas, dado que se le imponen multas excesivas, porque no se tomó en consideración su capacidad económica real.

A juicio de esta Sala Superior es **fundado** el concepto de agravio, por las siguientes consideraciones.

De la lectura integral de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable argumentó que, en cada caso, para la imposición de la sanción 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.**

Hecho lo anterior, el Consejo General responsable procedió a elegir la sanción para cada caso, conforme a lo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, en la resolución controvertida se consideró que la sanción aplicable era la prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso d), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, según cada caso.



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:

Conclusión	Tipo de conducta	Monto Involucrado	Sanción	Monto de la sanción
3	Formal Omisión de presentar documentación soporte de 5 pólizas de ingresos	\$573,100.00.	50 UMA	\$3,652.00
5	Formal Realizó incorrectamente el registro del saldo final proveniente del periodo de obtención del apoyo ciudadano	\$153,093.69.		
7	Formal Omitió reportar diversa documentación soporte en relación con 13 pólizas de gastos	\$2,051,117.48.		
7 bis	Formal Registro operaciones sin presentar como soporte documental los archivos XML	No plica		
12	Formal Omitió presentar los estados de cuenta y conciliaciones bancarias correspondientes al primer periodo	No plica		
4	Sustantiva rebasó el limite	\$421,743.10.	5,000 UMA	\$365,200.00

**SUP-RAP-444/2016**

Conclusión	Tipo de conducta	Monto Involucrado	Sanción	Monto de la sanción
	individual de aportaciones de simpatizantes en 5 casos			
10	Sustantiva Omitió registrar contablemente el gasto de 3 desplegados de las editoriales señaladas	\$56,574.06.	774 UMA	\$56,532.96
11	Sustantiva Omitió registrar contablemente el gasto de 16 registros identificados en el monitoreo de espectáculos	\$112,954.07	150%	\$112,919.84
13	Sustantiva reportó operaciones con proveedores no registrados en el RNP	\$100,000.00.	34 UMA	\$2,483.36
14	Sustantiva Omitió reportar gastos por concepto de propaganda en internet	\$344,534.21.	4,717 UMA	\$344,529.68
15	Sustantiva Registró 48 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron	\$7,657,679.59.	5,000 UMA	\$365,200.00

De esta forma, para imponer las sanciones, el Consejo General responsable razonó que procedería a valorar, 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**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 bis, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, en la resolución controvertida se sostuvo que ésta se debía determinar con base en los elementos con los que contaba, entre ellos, los obtenidos de las consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

De esta forma, la autoridad electoral argumentó que “*del informe de capacidad económica aportado por el C. Juan Bueno Torio, se advierte que este reportó un monto ingresos por \$1,843,864.00, egresos por \$800,000.00, saldo de flujo de efectivo por \$1,043,864.00, adicionalmente reportó activos por un monto de \$26,619,068.00 y saldo de patrimonio por \$26,543,672.00*”, concluyendo que tiene capacidad económica suficiente para pagar las multas que le fueron impuestas.

En este contexto, este órgano jurisdiccional especializado concluye que, para determinar la sanción aplicable, la autoridad responsable vulneró el principio de legalidad, al haber omitido exponer las razones de hecho y de Derecho suficientes para sustentar su determinación, conforme a lo siguiente.

En el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, es decir, se establece un deber, por parte de la autoridad emisora de un acto, de expresar con claridad y precisión, los preceptos legales

## **SUP-RAP-444/2016**

aplicables al caso mediante la cita de las disposiciones normativas que rigen el acto emitido.

Asimismo, es criterio reiterado de esta Sala Superior, que la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, en el que se indican las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirven de sustento para su emisión, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de molestia; por tanto, para cumplir la garantía de debida fundamentación y motivación es necesario la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso que se analiza.

En ese sentido, en términos de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución federal, todo acto emitido por una autoridad debe cumplir los siguientes requisitos:

1. El acto debe constar por escrito.
2. La autoridad que lo emite debe ser competente.
3. En la determinación respectiva, se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso y,
4. Se deben expresar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

Ahora bien, le asiste razón al recurrente, en cuanto a que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada sobre su capacidad económica, dado que argumenta

**que la sanción impuesta no deriva de su condición económica calculada conforme a la temporalidad en que se emitió la información, aspecto que se debió considerar como principal elemento a ponderar para imponer las sanciones.**

En este sentido, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable llevó a cabo una indebida individualización de la sanción, dado que no ponderó adecuadamente los elementos que giraron en torno a las faltas que tuvo por acreditadas.

En el caso, se debe tener en consideración que el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El precepto constitucional citado no da una definición de las multas excesivas, no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en cada caso se calificará si una multa es excesiva o no, al no ser posible establecer una norma general que atienda las condiciones de cada infractor, lo que comparte esta Sala Superior, para lo cual se tomarán en cuenta dos elementos:

I. Que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor.

## SUP-RAP-444/2016

II. Que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga.

En ese sentido, en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con la clave P/J.9/95, cuyo rubro es: "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE*", que señala que para conceptualizar una multa excesiva se tienen los siguientes elementos: **a)** cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; **b)** cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y **c)** una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por tanto, para que una multa no sea contraria al artículo 22 constitucional, la autoridad, en cada caso, debe tener la posibilidad de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, para así proceder a la individualización de la sanción.

Por otra parte, se debe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 10/95 cuyo rubro es "*MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES*", que al establecerse las diversas multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades competentes tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía,

tomando en consideración 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 tiendan a individualizar la sanción**. Así señaló que el establecimiento de multas fijas, es contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral debe tomar en cuenta los siguientes elementos: **1)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley; **2)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción; **3)** Las condiciones socioeconómicas del infractor; **4)** Las condiciones externas y los medios de ejecución; **5)** La reincidencia en el cumplimiento, y **6)** El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De lo anterior, se advierte que al configurar el régimen de infracciones en materia electoral, el legislador ordinario no solo previó un catálogo de sanciones sino que también estableció – de manera enunciativa– aquéllos elementos que se deben considerar para individualizar la sanción, lo que permite a la autoridad administrativa electoral actuar conforme a lo establecido en el Constitución federal en la imposición de sanciones.

## SUP-RAP-444/2016

En ese sentido, la correcta interpretación del citado precepto legal se debe hacer a partir de su apreciación sistemática con el conjunto de normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones en materia electoral – 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 ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad administrativa electoral federal, tomando en cuenta los parámetros previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, para imponer la sanción que en Derecho corresponda.

De acuerdo a lo anterior, al individualizar la sanción, la autoridad responsable 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 en cada caso.

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, 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].

Esto es así, porque la sanción respecto 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 ciudadano que decide participar como candidato independiente, lo hace a fin de acceder a los cargos de elección popular de manera ajena a los partidos políticos, donde la ley prevé un régimen especial para que estén en condiciones de participar en los procedimientos electorales, según la elección de que se trate.

En ese sentido, no se puede establecer que existe una similitud entre los partidos políticos y los candidatos independientes, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada, 56/2014 y su acumulada, así como 45/2015 y sus acumuladas, ha considerado que son categorías que están en una situación jurídica distinta, por lo que no se puede exigir que la legislación les atribuya un trato igual.

## **SUP-RAP-444/2016**

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafos primero y segundo de la Constitución federal, 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 el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce el derecho de todo ciudadano para solicitar su registro como candidato independiente ante la autoridad 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 procedimiento electoral; no obstante, la principal diferencia específica entre ambos tipos de candidatos, es justamente que los candidatos independientes agotan su función y finalidad en un sólo procedimiento electoral, en tanto que, los partidos políticos tienen el carácter de permanentes, con las salvedades previstas en la ley.

Las diferencias específicas justifican el trato diferenciado para su registro, precisamente porque se refieren al elemento de la representatividad: las organizaciones aspirantes a ser

constituidas como partidos políticos no 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 político, lo importante no es difundir las cualidades de un individuo frente a los 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 este contexto, se arriba a la conclusión que tratándose de candidatos independientes, la valoración de los parámetros previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de individualizar una sanción por falta cometida por los candidatos independientes, 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

## **SUP-RAP-444/2016**

políticos, los cuales solventan dichas sanciones con el propio financiamiento público que reciben.

Por tanto, a juicio de este órgano jurisdiccional especializado, no es conforme a Derecho homologar a los partidos políticos y candidatos independientes en cuanto a su capacidad económica.

En el particular, la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida, en especial, al individualizar las sanciones que se debían imponer a Juan Bueno Torio, no ponderó adecuadamente los elementos antes descritos, para determinar su capacidad económica real, dado que formalmente se hizo mención a que se tomaron en consideración las particularidades de candidato independiente para imponer la sanción, sin embargo, materialmente se le aplicaron las reglas comunes que utiliza, en materia de individualización de sanciones, tratándose de partidos políticos.

En efecto, 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 ésta fue determinada con base en el informe que presentó el candidato independiente Juan Bueno Torio, correspondiente a los ingresos por sueldos y salarios que obtuvo durante el ejercicio dos mil quince.

Sin embargo, omite tomar en consideración, entre otras cuestiones, que esos ingresos no corresponden al ejercicio

fiscal que transcurre y que no recibió financiamiento público como está reconocido por la autoridad responsable.

Asimismo, en la resolución impugnada, tampoco se argumenta la forma en la que derivado de la información con que contaba, podía arribar a la conclusión de 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 tiene 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 artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al 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.

En este sentido, dado que esa ponderación no se hizo en la resolución controvertida, a juicio de esta Sala Superior las sanciones impuestas al recurrente están indebidamente fundadas y motivadas, porque al determinar la capacidad económica del infractor dejó de valor las constancias a que alude la normativa, que se debió allegar derivado de consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, entre otras,

## **SUP-RAP-444/2016**

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.

Por las razones expuestas, se concluye que el parámetro relativo al 5 (cinco), 15 (quince) y 30 (treinta) por ciento, sobre el monto involucrado, utilizado por la autoridad responsable al individualizar la sanción, no es aplicable a los candidatos independientes, esto es porque su capacidad económica se debe ponderar conforme a las directrices diferenciadas de los partidos políticos.

Por tanto, procede revocar la resolución impugnada, para que la responsable individualice las sanciones impuestas conforme a las directrices establecidas en esta ejecutoria, considerando en apego a la normativa aplicable debidamente la capacidad económica del candidato independiente Juan Bueno Torio.

### **QUINTO. Efectos.**

Dado lo **fundado** de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho es revocar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución controvertida.

Por tanto, se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en plenitud de atribuciones, emita una nueva determinación, en la que funde y motive debidamente la individualización de la sanción en cuanto a las conclusiones tres, (3), cuatro (4), cinco (5), siete (7), siete bis (7 bis), diez (10), once (11), doce (12), trece (13), catorce (14) y quince (15),

y 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 determinar la capacidad económica del candidato independiente Juan Bueno Torio, para cumplir las sanciones impuestas, para lo cual debe 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**

**ÚNICO.** Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave **INE/CG592/2016**, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** a Juan Bueno Torio, candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, párrafo 5, y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con los numerales 94, 95 y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

**SUP-RAP-444/2016**

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**