

RECURSO DE APELACIÓN.
EXPEDIENTE: SUP-RAP-448/2016.
ACTOR: SERGIO GABRIEL GARCÍA
COLORADO.
RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DE INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.
MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.
SECRETARIO: SERGIO IVÁN DE LA
SELVA RUBIO.

Ciudad de México, en sesión pública de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, la Sala Superior dicta sentencia en el expediente en que se actúa.

Vistos, para resolver los autos del recurso indicado al rubro, promovido por Sergio Gabriel García Colorado, otrora Candidato Independiente a Diputado Constituyente de la Ciudad de México, a fin de controvertir la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a Diputados Constituyentes en la Ciudad de México, identificada con la clave INE/CG572/2016.

RESULTANDO

I. Antecedentes

De lo narrado por el actor en el escrito de demanda, así como del contenido de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Reforma Política de la Ciudad de México. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran reformadas y

SUP-RAP-448/2016

derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México; en el cual, entre otros aspectos, se estableció que para el Proceso Electoral mediante el cual se elegirán a los Diputados integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General.

2. Acuerdo INE/CG162/2016. El treinta de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE estableció las facultades y atribuciones sancionatorias en materia de Fiscalización relativas a la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Dicho acuerdo fue confirmado el veintisiete de mayo, mediante sentencia dictada en los expedientes SUP-RAP-166/2016 y acumulados.

3. Aprobación de registro como Candidato Independiente. El diecisiete de abril de dos mil dieciséis, fue aprobada la solicitud de registro como candidato independiente del actor para participar en la contienda electoral para elegir a los Diputados integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y, al siguiente día, inició su campaña proselitista.

4. Jornada Electoral. El cinco de junio de siguiente, se llevó a cabo la jornada electoral de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

5. Resolución impugnada. El catorce de julio del presente

año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó el acuerdo con clave INE/CG572/2016, en el cual, entre otras cuestiones, sancionó con multa al actor de \$273,753.92 pesos (doscientos setenta y tres mil setecientos cincuenta y tres pesos 92/100), por omitir registrar en tiempo real operaciones de gastos en el Sistema Integral de Fiscalización y por omitir reportar el costo de producción de un spot de radio.

II. Juicio ciudadano SUP-JDC-1720/2016.

1. Demanda. El veintidós de julio siguiente, a fin de impugnar el acuerdo INE/CG572/2016, Sergio Gabriel García Colorado promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Oficialía de Partes del INE, mismo que fue remitido a esta Sala Superior para su sustanciación.

2. Improcedencia y reencauzamiento. El treinta y uno de agosto del presente año, por acuerdo del pleno de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se determinó declarar la improcedencia del juicio ciudadano SUP-JDC-1720-2016 y reencauzarlo al presente recurso de apelación.

3. Tramitación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el recurso y declaró cerrada la instrucción, dejando el asunto en estado de resolución.

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

¹ En adelante INE.

PRIMERO. Competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 1º, 3º, párrafo segundo, incisos b), 4, 6, 42, 44, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un ciudadano, que tuvo la calidad de Candidato Independiente a Diputado Constituyente de la Ciudad de México, que impugna la resolución identificada con la clave INE/CG572/2016, aprobada el catorce de julio de dos mil dieciséis del por Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a Diputados Constituyentes en la Ciudad de México, en el cual se sancionó al apelante.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

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

a) Oportunidad. La demanda de apelación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, ello, porque en autos de advierte que el recurrente conoció de la resolución impugnada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, por tanto, el plazo para impugnar la resolución que se recurre, transcurrió del diecinueve al veintidós de julio del presente año y, si presentó su demanda el veintidós de julio, es claro que es oportuna.

b) Forma. Se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes del INE, señalando la resolución impugnada, la autoridad responsable, los hechos en los que basa la impugnación, los agravios que causa dicha resolución y los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa del actor.

c) Definitividad y firmeza. En la legislación electoral no existe medio de impugnación que tenga que agotarse por los Candidatos Independientes para controvertir las resoluciones emitidas Consejo General del INE, por lo que la determinación es definitiva y firme para efectos de procedencia del medio de impugnación.

d) Legitimación. El actor está legitimado por tratarse de un ciudadano que promueve el recurso por sí mismo, en forma individual y por su propio derecho hace valer presuntas violaciones por ser sancionado injustamente, cuya calidad le

SUP-RAP-448/2016

reconoce la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

e) Interés jurídico. Se satisface este requisito, en tanto que el actor controvierte la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG572/2016 por la que se multó al actor por \$273,753.92 pesos (doscientos setenta y tres mil setecientos cincuenta y tres pesos 92/100 M.N.) por omitir reportar el costo de producción de un spot de radio, y omitir registrar en tiempo real operaciones de gastos de campaña.

TERCERO. Suplencia de la queja.

Previo al análisis de los argumentos expresados por el apelante, tal como lo solicitó, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos, conforme con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en porque cuando se trata de un derecho fundamental, la interpretación de la norma a aplicar será para garantizar el ejercicio pleno del mismo, por lo que tal aplicación ha de realizarse en su sentido más favorable al recurrente, acorde con el principio pro persona, reconocido en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender en cada caso, a lo que quiso plantear el demandante y no a lo que expresamente dijo, con la finalidad de determinar con mayor grado de aproximación, su verdadera intención, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral.

El criterio precedente, reiteradamente sostenido por este órgano jurisdiccional, ha dado origen a la tesis de Jurisprudencia **4/99**, cuyo rubro es al tenor siguiente: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR".²**

Lo anterior, porque el estudio de fondo en el presente asunto se relaciona con la Fiscalización a que están sujetos actores políticos, en particular, los candidatos independientes; asimismo, el recurso al rubro indicado se vincula con la manera de determinar por parte de la autoridad fiscalizadora, la individualización de las sanciones que deben imponerse a éstos, en caso de que se acrediten infracciones por acciones u omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones para la comprobación de sus ingresos y gastos de campaña proselitista, por ello, se estima procedente, a fin de

² Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, páginas 445-446.

SUP-RAP-448/2016

salvaguardar plenamente el derecho de acceso a la justicia, suplir la deficiencia de los agravios.

CUARTO. Consideración previa.

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

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

QUINTO. Estudio de fondo.

Resolución impugnada y agravios.

Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye una obligación legal su inclusión en el texto del fallo, en el caso, resulta innecesario transcribir la resolución impugnada.

De igual forma, se considera innecesario transcribir los planteamientos expuestos en vía de agravios, sin que sea óbice que, en el apartado correspondiente, se realice una síntesis.

Síntesis de agravios.

De manera sustancial, el actor hace valer lo siguiente:

Específicamente señala como fuente de agravio, el resolutive Décimo Séptimo de la resolución impugnada, en el que se determinó fijar como multa la cantidad de \$ 273,753.92 pesos (doscientos setenta y tres mil setecientos cincuenta y tres pesos 92/100 M.N.) que, a la letra dice lo siguiente:

DÉCIMO SÉPTIMO. *Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando 44.10.8 de la presente Resolución, se impone al C. **SERGIO GABRIEL GARCÍA COLORADO** las siguientes sanciones:*

- a) 2 Faltas de carácter formal: **conclusiones 8 y 10***
- b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 2***
- c) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 3***
- d) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 4***
- e) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 6***
- f) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 9***
- g) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 11, 12 y 12.a***

De igual forma, el enjuiciante procedió a narrar los siguientes conceptos de agravios.

Violación a la garantía de igualdad y legalidad. Se reclama control constitucional sobre categoría sospechosa

El recurrente sostiene que, la pretensión de la autoridad responsable es que sea el deudor personal y directo del pago de las sanciones administrativas que considera arbitrarias, gravísimas y sin fundamento, respondiendo con su patrimonio personal.

Tal situación, la considera ilegal porque ningún candidato de ningún partido político, y ningún funcionario partidista, responde con su patrimonio personal de las sanciones que resienta el partido político con motivo de las tareas de fiscalización de la autoridad electoral y nunca ven comprometido su patrimonio personal como consecuencia de su participación electoral, sea como funcionario de partido y menos como candidato de algún instituto político.

Añade que, al establecerse tal exigencia de responsabilidad personal, se conculcan gravemente los derechos políticos de los candidatos independientes, pues se genera un sistema de excepción, perjudicial y lesivo, abiertamente discriminatorio, que redundaría en generar el desincentivo para participar en los asuntos públicos como ciudadano.

Asimismo, sostiene que no debe ser considerado como responsable solidario de la asociación civil que se constituyó exprofeso para su candidatura, pues dicha solidaridad

únicamente nace por ministerio de ley o por pacto expreso, lo cual, no se actualiza en el caso concreto.

Considera que el trato que se le da a los candidatos independientes es discriminatorio, en relación con los candidatos postulados por los partidos políticos y que, por tanto, se les otorga un conjunto incompleto de derechos.

Concluye, que la autoridad debería impedir la participación política como candidatos independientes de aquellas personas que no cuentan con bienes e ingresos propios, bajo la base de que, en caso de existir sanciones, no habría de donde cobrarles, lo que considera, indebido y discriminatorio.

Indebida valoración de la capacidad económica.

El actor considera que, la autoridad efectivamente se detiene a realizar un análisis de las condiciones de las infracciones cometidas, sin embargo, al analizar la capacidad económica del infractor adopta un criterio que se aleja de la finalidad de la norma, y resulta en una aplicación discriminatoria e inequitativa de la sanción.

Señala, que el primero y único de los criterios para medir su capacidad económica, fue el requerimiento al Servicio de Administración Tributaria³, el cual aportó información relativa a las declaraciones de impuestos de los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015 del impugnante, es decir, considera que

³ En adelante SAT.

SUP-RAP-448/2016

indebidamente se tomó como base de la capacidad económica de una candidatura, las declaraciones de impuestos del candidato.

Refiere, que en otros casos de candidatos independientes la individualización de las sanción fue diametralmente distante, entre ellos, el de Lorena Osornio Elizondo y Nazario Norberto Sánchez, que fueron sancionados en la resolución impugnada, en cuyos casos se determinó que, como el Servicio de Administración Tributaria no aportó información, la responsable valoró el saldo positivo reflejado en la cuenta de sus respectivas asociación civil⁴, lo que representó una disminución de \$484,003.38 (cuatrocientos ochenta y cuatro mil tres pesos 38/100 M.N.) y de \$907,342.62 (novecientos siete mil trescientos cuarenta y dos 62/100 M.N.) respectivamente.

Sostiene, que con el criterio de individualización de la sanción que aplicó la responsable, se lesionan los principios de equidad, igualdad, proporcionalidad y que deriva en la aplicación de una multa excesiva en su perjuicio prohibida por la Constitución, porque se ve perjudicado de haber cumplido sus labores de tributación en los últimos tres años, pues de no haber sido así, seguramente la autoridad hubiese valorado en exclusivo el saldo remanente en la cuenta de la A.C.

Violación de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal, en relación con las Conclusiones 11, 12 y 12.a.

⁴ En adelante A.C.

El actor expone que, en el acto impugnado se incluyen las **Conclusiones 11, 12 Y 12.a.**, en las que la autoridad responsable detectó un conjunto de registros contables que fueron ingresados al Sistema Integral de Fiscalización fuera de tiempo.

Ahora bien, señala el impugnante que en el acto reclamado se observa la primera de las deficiencias e irregularidades en el actuar de la autoridad, pues al referirse a la **Conclusión 12**, dentro de la transcripción literal del dictamen consolidado, refieren que el monto de las operaciones fue de **\$583,050.42**, pero en un párrafo abajo señalan que las operaciones observadas en dicha **Conclusión** fueron por el monto de **\$604,050.42**, lo cual, es absolutamente falso y evidencia la poca diligencia y descuido de la autoridad.

Agrega, que lo mismo ocurre en lo referente a la **Conclusión 12.a.**, porque refieren que el monto de la operación es de **\$21,000.00**, en tanto que un párrafo abajo se señala que el monto de la operación fue por la cantidad de **\$604,050.42**, lo que evidencia el poco cuidado que tiene la autoridad al fijar créditos que afectan directamente a un candidato independiente.

Considera el actor, que el contenido del artículo 38 del Reglamento de Fiscalización, no es claro en señalar cuales son los criterios que se han de aplicar al fijar la sanción, lo cual, resulta ser una violación al principio de exacta aplicación de la ley, pues éste mandata que la penalidad que el operador

SUP-RAP-448/2016

jurídico puede aplicar para cada una de las sanciones previstas, debe ser de su conocimiento de forma previa a que entre a valorar la infracción y, que la penalidad a imponer debe ser del conocimiento del propio justiciable de forma previa a la exteriorización de la conducta, para que sea disuasiva y que los sujetos obligados, no cometan la infracción por las penas que se les pueden imponer.

Señala que, se está aplicando de manera retroactiva la ley para imponerle sanciones, porque en el caso concreto los Consejeros del INE, en una sesión de la Comisión de Fiscalización del Instituto de cuatro de julio del presente año, a un mes de celebrada la jornada electoral, emitieron criterios de carácter general, abstracto, impersonal, heterónomo y coercible que tiene aplicación directa en la determinación de la sanción, en una franca violación de su esfera jurídica, pues de forma previa a la comisión de las infracciones y durante toda la etapa de preparación de la elección, se encontraban en vigor criterios distintos para la fijación de la sanción.

Asimismo, destaca que para una misma conducta “registro tardío de operaciones, excediendo el plazo de tres días” la responsable le aplicó tres criterios diferentes en la determinación de la sanción.

Ello, porque para la **Conclusión 11**, se sancionó con el cinco por ciento del monto involucrado, para la **Conclusión 12** con el quince por ciento y para la **Conclusión 12.a.** con el treinta por ciento del monto involucrado.

Sostiene que, la autoridad le está atribuyendo consecuencias jurídicas perniciosas al justiciable por el sólo hecho de haber presentado información durante el período destinado para subsanar los errores y omisiones, trasgrediendo los principios de certeza, legalidad, garantía de audiencia y *pro actione*, imponiendo una tasa diferenciada que resulta en un mayor impacto patrimonial para el justiciable.

Indebida sanción relacionada con la Conclusión 9.

El impugnante afirma, que dentro del dictamen consolidado se incluye la **Conclusión 9**, la cual señala que durante el monitoreo de medios se observaron spots de radio cuyo costo de producción no fue reportado, por no mostrar evidencia de pago y la muestra promocional del spot.

Sostiene, que lo anterior es falso y consecuencia de un error de apreciación por parte de la autoridad responsable, toda vez que la producción del spot se encuentra amparada por la factura 264 emitida por ANZ CONSULTING GROUP S.A. DE C.V. en cuyo concepto se detallan tres servicios de producción de spots, siendo uno de ellos el observado, asimismo, la propia factura es evidencia del pago del servicio de producción.

Añade, que la autoridad sí está en posesión de la muestra del promocional, pues ésta fue entregada para su difusión al Instituto Nacional Electoral y fue efectivamente difundido.

Pretensión, causa de pedir y materia de controversia.

La pretensión última del recurrente consiste, en que se revoque la resolución impugnada y se ordene al Consejo General del INE, que emita una nueva en la que deje sin efectos la sanción impuesta.

La causa de pedir el recurrente la sustenta en que, desde su perspectiva, la resolución impugnada viola los principios de legalidad, certeza y exhaustividad establecidos en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, la materia de la controversia (*litis*) se circunscribe a determinar si como lo alega el recurrente, la resolución impugnada se aparta del orden jurídico, al imponer al candidato independiente involucrado, las multas cuestionadas, o bien, si, por el contrario, tal determinación se ajusta a Derecho.

Marco normativo.

El procedimiento de fiscalización está debidamente regulado, en tanto que existen plazos, fundamento jurídico que rigen las obligaciones de los precandidatos y la actuación de la autoridad, garantía a una defensa adecuada que da publicidad y transparencia al procedimiento, que se traduce en certeza legal.

Una vez que los candidatos son registrados, son responsables de la presentación de los informes correspondientes y de las posibles irregularidades que se susciten, todo lo cual se rige bajo el marco constitucional, legal y reglamentario.

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

Órganos competentes

De los artículos 41, párrafo 2, fracción 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:

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

- El Consejo General ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en

SUP-RAP-448/2016

materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

- Dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización del INE se encuentra la de revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización del Instituto, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos 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 están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que la ley establece.

- La Unidad de Fiscalización del INE, es la autoridad acreditada para revisar los informes de los partidos y candidatos, así como para requerir información complementaria vinculada con dichos informes.

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

Reglas y procedimiento aplicables

Los artículos 76, 79, párrafo 1, inciso b), y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos establecen las reglas para presentar informes de campaña, que en el caso que nos ocupa, aplica a los Candidatos Independientes de conformidad con lo que se señala en el artículo 394, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así

como el procedimiento que debe seguirse para la presentación y revisión de dichos informes.

Tales reglas y procedimiento son:

- Previamente al inicio de las campañas, a propuesta de la Comisión de Fiscalización del INE, el Consejo determinará el tipo de gastos que serán estimados como de campaña.
- Los candidatos presentaran sus informes, y se especificara el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
- Los informes se presentan a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de la campaña.
- Presentados los informes, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE cuenta con diez días para revisarlos.
- Si hay errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización lo informará y concederá un plazo de cinco días para que se presenten las aclaraciones o rectificaciones.
- 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.
- La Comisión de Fiscalización cuenta con el plazo de seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad de

SUP-RAP-448/2016

Fiscalización y presentarlos al Consejo General del INE, para sean votados en un término improrrogable de seis días.

Por otra parte, los artículos 446, numeral 1, incisos a) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que constituyen infracciones de los candidatos independientes no presentar los informes que correspondan.

Al respecto, en el artículo 456, párrafo 1, incisos d), párrafos se prevé que las infracciones en que incurran los candidatos independientes a cargos de elección popular, serán sancionadas con lo siguiente:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal,

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la Unidad de Fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

En relación con lo anterior, debe recordarse que esta Sala Superior ha dejado en claro que una autoridad administrativa

electoral en el momento de graduar la sanción, debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma;
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto;
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado;
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta;
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido;
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma, y
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Consideraciones de esta Sala Superior.

Indebida Sanción Correspondiente a la Conclusión 9.

Por lo que respecta a la indebida sanción, relacionada con la **Conclusión 9**, resulta oportuno señalar que, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, en el punto 3.10.8 del Dictamen Consolidado de Fiscalización que se relaciona con el impugnante, señaló que verificó ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto, la compulsión de la información monitoreada contra los gastos reportados y registrados en este rubro por el sujeto obligado en su informe de campaña, detectando un spot de radio cuyo costo de producción no fue reportado, por ello, la Unidad hizo requerimiento al impugnante para que contestara en relación al spot de radio, mediante oficio INE/UTF/DA-L/12212/16, mismo que fue notificado el quince de mayo del presente año a efecto de que manifestara las aclaraciones que considerara oportunas, cuyo requerimiento no fue contestado.

Aun cuando el sujeto obligado no dio contestación al requerimiento de la Unidad, ésta procedió a revisar en el Sistema Integral de Fiscalización las operaciones del impugnante y, constató que registró contablemente el gasto del spot de radio, presentando como soporte documental el contrato y la factura; sin embargo, omitió presentar la evidencia de pago y la muestra de la versión del promocional en radio, por tal razón, la Unidad de Fiscalización consideró como no atendida la observación.

El agravio formulado al respecto, es **fundado** por las razones que a continuación se explican.

En primer lugar, resulta necesario resaltar las consideraciones que expuso la Unidad Técnica de Fiscalización del INE en su Dictamen Consolidado, relacionadas con la Conclusión materia de análisis, las cuales hizo en los siguientes términos:

Spots de radio y televisión Primer periodo

Derivado del monitoreo se observaron spots, cuyo costo de producción no fue reportada en el informe de campaña, tal y cómo se muestra a continuación:

Partido	Versión	Folio
Radio		
Candidatos Independientes	Gabriel García Gabo García CI CDMX	RA01118-16

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/12212/16

Fecha de notificación del oficio: 15/05/2016.

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

De la revisión a la información registrada en el SIF, por el sujeto obligado, **se constató que registró contablemente el gasto del spot de radio, presentando como soporte documental el contrato debidamente requisitado y firmado y la factura;** sin embargo, omitió presentar la evidencia de pago y la muestra de la versión del promocional en radio, por tal razón la observación **no quedó atendida (conclusión 9).**

Por su parte, el Consejo General responsable al momento de analizar y motivar su determinación, expuso lo siguiente:

Promocionales de radio y televisión

Conclusión 9

“9. El sujeto obligado omitió reportar el costo de producción de un spot de radio valuado en \$33,640.00.”

En consecuencia, al **omitir reportar el costo de producción de un spot de radio**, valuado en \$33,640.00 el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 431, numeral 1 de la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, en relación con los artículos 4, numeral 2, y 46, numerales 1, inciso d) y numeral 6 y 48 de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobados mediante Acuerdo núm. INE/CG53/2016.

Por su parte, en el presente medio de impugnación, el apelante señala que la producción del spot de radio se encuentra amparada por la factura 264, emitida por ANZ CONSULTING GROUP S.A. DE C.V., en cuyo concepto se detalla tres servicios de producción de spots.

Asimismo, aduce que la autoridad sí está en posesión de la muestra del promocional, pues ésta fue entregada para su difusión al Instituto Nacional Electoral y fue efectivamente difundido, de lo contrario no se hubiera advertido a través del monitoreo de medios.

El agravio resulta fundado, porque de la lectura de lo antes transcrito se puede apreciar que la Unidad Técnica de Fiscalización en su Dictamen Consolidado señaló, que por lo que respecta al registro contable del gasto del spot de radio, se presentó como soporte documental del contrato debidamente requisitado y firmado, y la factura, sin embargo, omitió presentar la evidencia de pago y la muestra de la versión en radio⁵.

⁵ Página dieciséis del dictamen consolidado.

Por su parte, el Consejo General consideró, que la conducta infractora del sujeto obligado fue, la omisión de reportar el gasto de producción del spot de radio⁶.

Aunado a lo anterior, derivado de las consultas realizadas al Sistema Integral de Fiscalización del INE, se pudo constatar que le asiste la razón al apelante por localizarse en el SIF, la documentación soporte que señala en su demanda, consistente en la factura número doscientos sesenta y cuatro, emitida por ANZ CONSULTING GROUP SA DE CV, misma que fue ingresada al Sistema Integral de Fiscalización el veinte de mayo del presente año.

Por ello, resulta inexacta la omisión sancionada por la autoridad responsable, toda vez que en el Dictamen Consolidado se señala la omisión de presentar documentación (evidencia de pago y muestra de la versión del promocional) y en la resolución impugnada se sanciona la omisión de comprobar gastos, lo cual es inexacto.

Lo anterior, evidencia que la autoridad responsable no fue exhaustiva, ni congruente al determinar lo relacionado con la conclusión materia de análisis, pues no realizó con detenimiento el estudio de la conducta infractora cometida, a fin de que lo expuesto en el Dictamen Consolidado, no contenga consideraciones contrarias a lo expuesto en la resolución aprobada por el Consejo General del INE, lo que en el caso, sí ocurrió y con ello, se contravienen múltiples criterios emitidos

⁶ Página mil ochenta y uno y mil noventa y siete de la resolución impugnada.

SUP-RAP-448/2016

por esta Sala Superior y se vulneran los principios electorales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto, la autoridad responsable debe determinar correctamente la omisión en que incurrió el partido actor y, en consecuencia, reindividualizar la sanción a imponer.

Por ello, resulta **fundado** el agravio

Ahora bien, el actor sostiene que la sanción reclamada no debió serle impuesta a él, como persona física, sino a la asociación civil que fue conformada en razón de su candidatura, se califica como **infundado**, por las razones que se explican a continuación.

De lo dispuesto en artículo 368 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, entre otros requisitos, deberá exhibir la documentación que demuestre la creación de la asociación civil a nombre de la cual, deberá ser abrir la cuenta bancaria a emplearse para recibir el financiamiento público y privado a favor de la candidatura independiente.

La referida asociación civil, deberá conformarse, cuando menos, por el aspirante a candidato independiente, su representante legal y quien sea designado para encargarse de la administración de los recursos que integren el mencionado

financiamiento; también deberá ser dada de alta ante el Servicio de Administración Tributaria.

En términos de los artículos 377 y 378 del ordenamiento legal invocado, los aspirantes están obligados a presentar un informe de ingresos y egresos durante la etapa de búsqueda de apoyo ciudadano; en caso de no hacerlo, aun cuando no alcancen el apoyo necesario para el registro de su candidatura, serán sujetos a una sanción.

Por su parte, el artículo 393 señala los derechos de los candidatos independientes que obtengan su registro, entre los cuales están: obtener financiamiento público y privado, realizar actos de campaña, designar representantes ante los órganos del mencionado Instituto, etcétera.

El artículo 394 dispone como obligaciones de los candidatos independientes en materia de fiscalización, respetar los topes de gastos de campaña; aplicar el financiamiento exclusivamente a los actos de campaña; depositar las aportaciones recibidas en la cuenta bancaria abierta con esa finalidad y realizar desde ésta los egresos por los actos de campaña; **presentar en iguales términos que los partidos políticos los informes de campaña relativos a la fuente y monto de sus ingresos, así como a la aplicación de éstos;** y, en los procedimientos de fiscalización, ser responsable solidario, al igual que el encargado de administrar los recursos de la candidatura.

SUP-RAP-448/2016

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

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

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

La finalidad de tal requisito, no implica la sustitución del candidato independiente como sujeto jurídico regulado al que corresponderán los mencionados derechos y obligaciones, sino solamente, proveer a la respectiva candidatura de una estructura mínima que facilite su actuación 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 lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y pronunciarse sobre la validez del requisito en comento, previsto en diversas legislaciones electorales locales.

Al respecto, es pertinente señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir el Reglamento de Fiscalización del propio Instituto, determinó que los candidatos independientes rendirán cuentas a través de la asociación civil vinculada a su candidatura y el aspirante a candidato independiente, deberá dar aviso a la Unidad Técnica de Fiscalización sobre el nombre de la asociación civil mediante la cual rendirá cuentas, adjuntando copia simple del acta constitutiva.

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

SUP-RAP-448/2016

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

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

Asimismo, durante la etapa de obtención de tal apoyo, el objeto de la asociación civil implicará la realización de las acciones concernientes a la administración del financiamiento privado

obtenido por el aspirante, así como la rendición de los informes de ingresos y egresos durante tal etapa.

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

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

En efecto, si la ley establece el otorgamiento de financiamiento público durante la campaña o la recepción de aportaciones de origen privado en cualquier momento, como prerrogativas de un aspirante o candidato independiente, éste realizará la administración de los recursos atinentes, a través de la asociación civil relacionada a su candidatura, en concreto, de un administrador por él designado que será integrante de la propia asociación, sin omitir señalar que, en el supuesto de que no se efectúe tal designación, se tendrá a los propios aspirantes o candidatos como los responsables de sus finanzas, tal como

SUP-RAP-448/2016

lo prevé el artículo 223, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización.

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

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

Consecuentemente, la asociación civil constituida en favor de una candidatura independiente realizará acciones tendentes a cumplir con su objeto, en la medida que respondan u obedezcan al ejercicio de derechos, goce de prerrogativas o cumplimiento de deberes por parte del candidato independiente, de manera que su actuar es meramente instrumental para el despliegue de ciertos actos jurídicos por parte del candidato en su propio beneficio; sin que la persona moral en comento adquiera una responsabilidad solidaria u obligación

mancomunada con el candidato independiente o releve a éste de una responsabilidad legalmente impuesta, porque el marco legal rector de tal modalidad de postulación, por un lado, no prevé alguna disposición en ese sentido y, por otro, tampoco las autoriza a actuar por cuenta propia o de manera desvinculada al candidato que respaldan.

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

De ahí lo **infundado** del agravio, por ello, la sanción impuesta por haber contendido como candidato independiente, se ajusta a la regularidad legal.

Violaciones en relación con las Conclusiones 11, 12 y 12.a.

El agravio expuesto por el promovente, es **fundado**.

Por lo que respecta a las Conclusiones materia de análisis, la autoridad responsable en las páginas 1097 a 1099 de su Resolución, señaló lo siguiente:

Conclusiones 11, 12 y 12.a.

Visto lo anterior, a continuación, se presenta por ejes temáticos la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

Sistema Integral de Fiscalización Registro de operaciones fuera de tiempo

Conclusión 11

"11. El sujeto obligado registró 11 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron por \$1,006,826.42 ...

En consecuencia, al omitir registrar en tiempo real 11 operaciones, por un importe de \$1,006,826.42 el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 4, numeral 2 de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobados mediante el Acuerdo número INE/CG53/2016.

Sistema Integral de Fiscalización Registro de operaciones fuera de tiempo

Conclusión 12

" 12. El sujeto obligado en el primer periodo de ajuste registró 6 operaciones posteriores a los tres días en que se realizaron, por **\$583,050.42**"

*En consecuencia, al omitir registrar en tiempo real 6 operaciones, por un importe de **\$604,050.42** el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 4, numeral 2 de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobados mediante el Acuerdo número INE/CG53/2016.*

Sistema Integral de Fiscalización Registro de operaciones fuera de tiempo

Conclusión 12.a

"12.a El sujeto obligado en el tercer periodo de ajuste registró 1 operación posterior a /os tres días en que se realizó, por \$21,000.00."

En consecuencia, al omitir registrar en tiempo real 1 operación, por un importe de \$604,050.42 el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1 y 5 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 4, numeral 2 de los Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobados mediante el Acuerdo número INE/CG53/2016.

En relación con lo anterior, la responsable en las páginas 1019 y 1020 de la resolución controvertida, expuso lo siguiente:

Inciso	Conclusión	Tipo de conducta	Monto Involucrado	Porcentaje de sanción	Monto de la sanción
g)	11	Omisión de reportar operaciones en tiempo real	\$1,006,826.42	5% sobre el monto involucrado	\$50,341.32
	12		\$583,050.42	15% sobre el monto involucrado	\$87,457.56
	12.a		\$21,000.00	30% sobre el monto involucrado	\$6,300.00
Total					\$273,797.28

Lo que precede, pone en evidencia que la autoridad responsable en su resolución, por reportar once (11) operaciones en fecha **posterior a los tres días** en que se realizaron, impuso como multa el cinco por ciento (5%) del monto involucrado, mientras que, al encontrarse en el primer periodo de ajuste de la fiscalización, por reportar seis (6) operaciones en fecha **posterior a los tres días**, multó con el quince por ciento (15%) del monto involucrado; finalmente por una conducta relacionada con el reporte de una (1) operación **posterior a los tres días** en que se realizó, encontrándose dentro del tercer periodo de ajuste, determinó que debía

SUP-RAP-448/2016

imponerse como multa el treinta por ciento (30%) del monto involucrado.

Es decir, en los tres supuestos mencionados (**Conclusiones 11, 12 y 12.a.**) se trató de una misma conducta infractora consistente en la entrega extemporánea de información, por lo que, la responsable impuso tres sanciones distintas al tomar como referencia el cinco, quince y treinta por ciento del monto involucrado.

Tal actuar por parte de la autoridad responsable resulta ilegal, porque como ya se mencionó, el parámetro concerniente al 5, 15 y 30% no cobra aplicabilidad tratándose de candidatos independientes, por las razones expuestas con antelación, esto es, porque su capacidad económica debe ponderarse a la luz de directrices diferenciadas de los partidos políticos.

Además, le asiste la razón al recurrente cuando afirma que, al analizar las **Conclusiones 12 y 12.a.**, la responsable señaló dos cantidades distintas del supuesto gasto realizado por el sujeto obligado (páginas 1098 y 1099 de la resolución), tal y como se puede apreciar en la transcripción hecha líneas arriba, con lo que, se violenta la certeza que debe prevalecer en todos los actos de autoridad.

De ahí que se estima **fundado** el agravio.

Consulta de la plataforma de internet “Visor INE/SAT”, como único elemento para individualizar la sanción y

petición de control constitucional sobre categoría sospechosa.

Con relación al tema precisado, el recurrente aduce fundamentalmente que, el análisis de su capacidad económica fue indebido, lo que produjo una sanción discriminatoria e inequitativa a su calidad de candidato independiente, por lo que, solicita un control constitucional en esa categoría.

Los agravios son sustancialmente fundados y suficientes para considerar que la autoridad responsable, realizó un ejercicio indebido al imponer la sanción, pues no tomó en cuenta su calidad de candidato independiente, ni su real capacidad económica.

Al respecto, resulta necesario tener en cuenta el contenido de los artículos 199 y 200, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 223 Bis, del Reglamento de Fiscalización, preceptos que definen el marco normativo que justifica la necesidad de que el INE cuente con información relativa a la capacidad económica de los candidatos contendientes en un proceso electoral, entre éstos, desde luego, los postulados en forma independiente:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 200.

1. Las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización, las solicitudes de información protegidas por el

SUP-RAP-448/2016

secreto bancario, fiduciario y fiscal, en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.

2. De igual forma la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos señalados en el párrafo inmediato anterior.

Artículo 426.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los Candidatos Independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de cinco días hábiles, los requerimientos de información que respecto a las materias bancaria, fiduciaria y fiscal les formule la unidad técnica de fiscalización del Instituto.

Artículo 427.

1. La Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, tendrá como facultades, además de las señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, las siguientes:

a) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los aspirantes y Candidatos Independientes. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

(...)

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN

Artículo 223 Bis.

Informe de capacidad económica

*1. La Unidad Técnica con fundamento en lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley de Instituciones, y para contar con información que permita determinar **la capacidad***

***económica** de aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, definirá el formato que deberán entregar junto con los informes de apoyo ciudadano, precampaña y campaña respectivos, con información que permita conocer el balance de activos, pasivos y el flujo de recursos en el ejercicio fiscal correspondiente, de aspirantes, candidatos y candidatos independientes.*

*3. La autoridad electoral **determinará la capacidad económica** mediante la valoración de los documentos con que se cuente de los señalados en los artículos previos y de los que se allegue derivado de consultas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, entre otras, lo cual deberá asentarse en la Resolución correspondiente.*

De los preceptos transcritos, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, es el órgano a través del cual esa autoridad, como parte de sus facultades de vigilancia sobre el origen, aplicación y destino de los recursos empleados por los candidatos independientes, llevará a cabo la revisión de los informes presentados por éstos, en relación a sus ingresos y gastos para recabar el apoyo ciudadano a su postulación y durante la campaña electoral.

Derivado de la revisión de tales informes, la propia Unidad Técnica elaborará los respectivos proyectos de resolución que serán sometidos, en primer lugar, a la aprobación de la Comisión de Fiscalización y, posteriormente, a la del Consejo General del Instituto; proyectos que precisarán las irregularidades detectadas en los mencionados informes y propondrán las sanciones a imponer como consecuencia, al actualizarse infracciones al orden normativo en materia de fiscalización.

SUP-RAP-448/2016

Es menester destacar que, como elementos a considerar para la individualización de las sanciones resultantes de ese tipo de infracciones es aplicable lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la invocada Ley General, que impone a la autoridad electoral el deber de considerar las circunstancias en que se cometió la conducta conculcadora de la norma, entre las cuales, destacan las condiciones socioeconómicas del infractor, además de la gravedad de la falta, el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, los medios de ejecución, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro o daño.

En función de lo anterior, cobra sentido la previsión reglamentaria que faculta a la autoridad fiscalizadora para allegarse de elementos que le permitan valorar la capacidad económica de los sujetos cuyos recursos serán sometidos a verificación, sea a través de la obligación a cargo de los candidatos independientes, de presentar un informe sobre su situación financiera o bien, mediante el requerimiento de la información atinente a las autoridades bancarias o fiscales, tal como lo permiten los artículos 200 y 426, párrafo 2, de la propia Ley General.

En la exposición de motivos contenida en la parte considerativa del acuerdo INE/CG1047/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para aprobar modificaciones al Reglamento de Fiscalización, se aprecia que la inclusión del artículo 223 Bis, que establece a los sujetos obligados el deber de presentar informes sobre su situación económica, responde al propósito de dar celeridad a los procedimientos de

fiscalización, sobre todo en aquellos casos en los que se encuentren irregularidades configuradoras de una infracción, siendo necesario contar oportunamente, con los elementos útiles para determinar la sanción a imponer, para graduarla y, en su caso, fijar su cuantía, sin retrasar la resolución del respectivo procedimiento.

De modo que, la referida autoridad electoral estimó indispensable contar “desde un primer momento con la información relativa a la capacidad económica de los sujetos involucrados, pues así se podrá anticipar a contar con parámetros que permitan individualizar adecuadamente las sanciones”.

Ahora bien, para optimizar las labores en materia de fiscalización y allegarse oportunamente de la información necesaria para tal efecto, el veintitrés de febrero de dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral celebró un convenio de colaboración con el SAT, a fin de coordinar las acciones relacionadas con la cobranza de multas derivadas de procedimientos sancionadores y el intercambio de información entre ambas autoridades.

Así, como objeto del convenio en cuestión, en la cláusula primera se estipuló el establecimiento de bases y mecanismos de cooperación entre las partes suscriptoras, para asegurar el óptimo y oportuno intercambio de información y documentación que “en términos de las disposiciones aplicables, puedan ser

SUP-RAP-448/2016

objeto de intercambio para el adecuado ejercicio de sus atribuciones”.

Igualmente, se acordó que la entrega y recepción de la información y documentación materia de intercambio entre las partes, se realizará preferentemente a través de medios electrónicos.

En atención de ello, en la cláusula tercera, el SAT asumió el compromiso consistente en “definir un mecanismo para generar consultas especiales de información con la finalidad de atender las solicitudes que impliquen grandes volúmenes de información y que técnicamente no sea posible efectuarse mediante aplicativo (una a una) permitiendo solventar ese tipo de requerimientos en forma electrónica”.

Por consiguiente, con base en las anteriores cláusulas se estableció el sistema denominado “**Visor INE/SAT**”, como herramienta informática diseñada por el SAT a través de la cual, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá acceso a la información fiscal de los partidos políticos, candidatos postulados por éstos y candidatos independientes.

Bajo tales condiciones, la información proporcionada por parte del SAT, a través de la consulta del sistema informático “Visor INE/SAT” se considera una vía que posibilita a la autoridad electoral nacional contar con elementos para conocer la capacidad económica del infractor, siendo que la información así obtenida deberá complementarse con aquélla contenida en

el informe que al respecto deberá presentar cada candidato, de conformidad con el artículo 223 Bis, del Reglamento de Fiscalización, así como de los documentos e información de la cual se allegue la propia autoridad, con motivo de las consultas que, de estimarlo pertinente o de ser necesario realice a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

A partir de lo expuesto, puede concluirse que la autoridad fiscalizadora, al elaborar los proyectos de resolución relativos a las irregularidades detectadas en los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos independientes a diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pudo disponer de información concerniente a la situación económica de tales candidatos, ya sea a partir del informe que debieron presentar en atención a lo previsto por el artículo 223 Bis del Reglamento de Fiscalización y/o mediante la consulta de la herramienta "Visor INE/SAT", la cual permite acceder a los datos reportados por los ciudadanos postulados como independientes, en sus declaraciones fiscales de los tres ejercicios anuales anteriores.

Consecuentemente, siempre que el candidato haya cumplido con la obligación de rendir su informe sobre situación económica, la autoridad fiscalizadora estará obligada a tomar en cuenta la información que se haga constar en el mismo, de manera adicional a la información derivada a la consulta del mencionado sistema informático, en caso de que detecte una irregularidad que amerite una sanción.

SUP-RAP-448/2016

De otra forma, en el supuesto de no haber sido exhibido el informe referido en el artículo 223 Bis, del Reglamento de Fiscalización, la autoridad podrá apoyar válidamente la individualización de las sanciones que llegue a imponer, entre otros elementos relevantes, a partir de la información sobre la situación económica del infractor, obtenida de la consulta del sistema “Visor INE/SAT”, ya que la finalidad buscada con la creación de este sistema radicó, precisamente, en facilitar a la responsable, en forma pronta y oportuna, ese tipo de elementos necesarios para fijar adecuadamente el monto de una sanción; información adicional a la que se recabe de las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

Esto es, la circunstancia de que se omita presentar el informe sobre la capacidad económica del candidato no se erige en un obstáculo insalvable que impida a la autoridad electoral administrativa contar con elementos para conocer la situación económica del infractor.

En cualquiera de los dos casos, la autoridad fiscalizadora deberá calificar la conducta infractora, graduar la sanción a imponer e individualizarla determinando su *quantum*, en caso de una sanción pecuniaria, atendiendo a criterios objetivos y racionales.

En el caso concreto, la responsable asevera que, a partir del sistema “Visor INE/SAT”, obtuvo información concerniente a las declaraciones de impuestos del enjuiciante, correspondientes a los ejercicios dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince,

como elemento a ser considerado para fijar el monto de la multa impuesta, además de sostenerse en la resolución reclamada, que la autoridad no contó con otros elementos de certeza adicionales para determinar la capacidad económica de aquél.

Sobre el particular, debe apuntarse que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad electoral no es irrestricto, ya que debe condicionarse a la ponderación de condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular cometida y a las circunstancias particulares del infractor, aspectos que permitirán individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de modo que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero a la vez, sea eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Respecto a la capacidad socioeconómica del infractor, la Sala Superior ha establecido de manera reiterada, que atañe al conjunto de sus bienes, derechos, cargas y obligaciones, susceptibles de ser considerados pecuniariamente al momento de individualizar la sanción, por lo que no sería ajustado a Derecho aplicar una pena elevada a quien carece de recursos económicos suficientes para cubrirla, ya que ello se traduciría en una sanción excesiva, en tanto afectaría de manera significativa el patrimonio del infractor y se rebasaría o se haría nugatoria la pretensión punitiva ante la imposibilidad material de cumplir tal sanción.

Tampoco sería válido imponer una multa elevada a quien goce de mayor capacidad económica, por esa sola circunstancia, para disuadirlo de la comisión infracciones en el futuro, en

SUP-RAP-448/2016

tanto, un parámetro que únicamente atendiera a ese aspecto, también resultaría injusto y desproporcionado.

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, ha señalado que son categorías que se encuentran en una situación jurídica distinta, por lo que no puede exigirse que la legislación les atribuya un trato igual.

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

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

⁷ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y 81/2014 (Guerrero); 56/2014 y 60/2014 (Estado de México) y 45/2015 y sus acumuladas (Tamaulipas).

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.

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

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

En esa lógica, es importante se tomen en cuenta las situaciones objetivas y subjetivas que rodearon la conducta infractora de dichos sujetos, así como su capacidad económica, a fin de evitar que se les impongan sanciones, que resulte desproporcionadas a la falta cometida y, a su capacidad de real de pago.

No obstante, en la especie, aun cuando la responsable sostiene que efectuó la consulta de la información atinente a tales declaraciones fiscales y, por ende, se infiere que tuvo a su

alcance ciertos datos sobre los ingresos anuales del recurrente en tres diferentes ejercicios anuales, en la resolución reclamada **no se expresan razonamientos que permitan conocer al recurrente los motivos puntuales por los cuales se concluyó que cuenta con capacidad económica suficiente para asumir la multa que le fue impuesta como sanción** — que asciende a la cantidad de \$273,753.92 (doscientos setenta y tres mil setecientos cincuenta y tres pesos 92/100 M.N.)— sin resultar desproporcionada a su patrimonio o a su capacidad de pago ni afectar sus medios de subsistencia ordinaria.

En efecto, la responsable se circunscribe a sostener el *quantum* de la multa impuesta, con el argumento de que la imposición de la sanción correspondiente a las conductas aquí analizadas sería mayor al saldo involucrado en las irregularidades que actualizaron la infracción.

En el artículo 458, párrafo 5, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé como elemento a considerar para la individualización de las sanciones, entre otros, al monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones; sin embargo, ello no necesariamente implica que el monto de la sanción deba ser igual o mayor a tales factores, ya que si el monto involucrado en la irregularidad representa la mayor parte de los ingresos anuales del infractor, la sanción puede afectar sustancialmente su esfera patrimonial, situación que superaría la finalidad de la sanción, como inhibidora de nuevas faltas.

Por ello, la multa que se debe imponer al infractor no necesariamente debe ser igual o mayor al monto involucrado obtenido por el responsable de la falta, en tanto, se insiste, **debe ser proporcional a su capacidad económica**, de forma tal que, asumiendo las consecuencias de su actuar irregular, se le permita continuar con sus actividades ordinarias **sin afectarlo en forma ruinosa o excesiva**, además de que resulta necesario considerar que, a diferencia de lo que acontecer con los partidos políticos, que cubren las sanciones pecuniarias que les son impuestas con el financiamiento que reciben, los candidatos independientes deben pagar las multas de su propio peculio.

En el tenor apuntado, en la resolución reclamada no se hace consideración o ejercicio comparativo para evidenciar, primero, con base en cuáles datos contenidos en las declaraciones de impuestos consultadas, se determinó que el promovente contaba con capacidad económica actual y suficiente para enfrentar la sanción pecuniaria en su contra, y luego, para demostrar que el monto fijado a tal multa, resultaba proporcional con los datos concretos que sirvieron de base para definir la capacidad económica del infractor, teniendo en cuenta la suma en que se traduce el ingreso mensual y demás condiciones que hagan evidente que no se afecta de manera significativa su patrimonio ni sus medios de subsistencia.

De ahí lo **fundado** del agravio, respecto a que la autoridad responsable no especificó la razón o el criterio por el cual determinó que el monto de la multa impuesta, es proporcional a la situación socioeconómica del ciudadano recurrente.

Efectos de la sentencia.

Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que emita una nueva determinación para que, tomando en cuenta las particularidades del sujeto infractor, de conformidad con las consideraciones que se ha hecho mención, realice una nueva individualización de la sanción, en términos de lo que señala el numeral 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, e imponga la sanción que en derecho proceda.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

UNICO. Se revoca para los efectos precisados en la presente ejecutoria, la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el catorce de julio de dos mil dieciséis, identificada con la clave INE/CG572/2016.

Notifíquese como en Derecho corresponda y en su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor del resolutivo, más no así con las consideraciones, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y 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