

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-173/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: RODRIGO QUEZADA
GONCEN**

México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación, identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-173/2015**, promovido por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar 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 PRECampaña DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, A LOS CARGOS DE DIPUTADOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015”*, identificada con la clave INE/CG194/2015, aprobada en sesión extraordinaria, de quince de abril de dos mil quince y,

RESULTANDO:

SUP-RAP-173/2015

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el apelante hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

2. Leyes generales en materia electoral. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por los que se expidieron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

3. Inicio del procedimiento electoral local. El siete de octubre de dos mil catorce, dio inicio el procedimiento electoral federal ordinario dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

4. Presentación de informes de precampaña. El veintiocho de febrero de dos mil quince, el Partido Acción Nacional presentó los informes de ingresos y egresos de precampaña de los precandidatos a diputados federales, ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

5. Oficios de errores y omisiones. De la revisión efectuada a los informes de precampaña, el quince de marzo de dos mil quince, la citada Unidad Técnica de Fiscalización procedió a informar al Partido Acción Nacional la existencia de

los errores y omisiones técnicas, a fin de garantizar su derecho de audiencia.

6. Acto impugnado. El quince de abril de dos mil quince, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó 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 PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, A LOS CARGOS DE DIPUTADOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015” identificada con la clave INE/CG194/2015, cuya parte considerativa y puntos resolutive, en la parte conducente son al tenor siguiente:

[...]

Conclusión 21

- ◆ De la verificación realizada en las páginas de internet, se observaron gastos de propaganda, sin embargo, de la revisión a la documentación presentada por el PAN, no se localizó el registro de dichos gastos. Los casos en comento se detallan a continuación:

No.	ENTIDAD	DTTO.	NOMBRE DEL PRECANDIDATO	PROPAGANDA NO REPORTADA	FUENTE DE INFORMACIÓN	LINK A INTERNET	ANEXO DEL OFICIO INE/UTF/DA-F/5032/15
1	Jalisco	18	Jaime Ismael Díaz Brambilia	Manta con imagen y nombre del precandidato.	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10152598631976845&set=pcb.10152598632436845&type=1&theater	17
2	Sinaloa	02	Luis Alberto Santillán Campos	Poster con la imagen del precandidato y el lema "cambiamos el rumbo"	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10153130394681057&set=a.10151447835166057.546974.736801056&type=1&theater	18
3	Sinaloa	03	Alexi Yamilet Mendoza Monarrez	Blusa con nombre de la precandidata y volantes con su imagen y nombre.	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1401476373491242&set=a.139377607594452.1073741829.100008866773026&type=1&theater	19
4	Sonora	03	Javier Antonio Neblina Vega	Volantes con la imagen y nombre del precandidato	Twitter	https://twitter.com/R_Mazon/status/560169310124261376	20
5	Veracruz	16	José Antonio Pérez Vian	Lona con nombre del precandidato	Portal de noticias	http://radaresnoticia.com/noticias-cordoba/140244-pretende-perez-vian-tirar-candidatura-de-juan-gerardo-perdomo	21

Se anexó al oficio núm. INE/UTF/DA-F/5032/15, copia simple

SUP-RAP-173/2015

de la evidencia.

En consecuencia, se solicitó presentar lo siguiente:

- El motivo por el cual no fueron reportados los gastos correspondientes de la propaganda señalada en el cuadro que antecede.
- En caso de que el gasto hubiera sido efectuado con recursos del PAN:
 - El comprobante fiscal a nombre del PAN con todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.
 - En su caso, copia del cheque correspondiente si el pago hubiera excedido el tope de 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que en el año 2015, equivale a \$6,309.00 (\$70.10 x 90), con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.
- En caso de que los gastos correspondieran a aportaciones en especie:
 - El recibo original de la aportación del precandidato, militante o simpatizante en especie a la precampaña, según correspondiera, el cual debería especificar el criterio de valuación utilizado anexando la documentación que amparara dicho criterio (cotizaciones) y el contrato de donación correspondiente.
- Los reportes semanales (Plantilla 1) y los Informes de Precampaña (Plantilla 2) del “Sistema de captura de formatos y almacenamiento de la información de Precampaña”, con las correcciones que procedieran.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos ; 54 numeral 1; 55 numeral 1 y 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos; 46, 47, numeral 1, inciso a); 96 numeral 1, 105, 107 numeral 1 y 3; 108, 121, numeral 1; 126, 127, 193; 195, 210, del Reglamento de Fiscalización, en relación con el Acuerdo Primero, artículo 4 del Acuerdo INE/CG13/2015 aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La solicitud antes citada fue notificada mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-F/5032/2015 de fecha 15 de marzo de 2015, recibido por el PAN el mismo día.

Mediante escrito núm. TESO/056/15 de fecha 22 de marzo de 2015, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

[...]

Comité del Estado de Veracruz:

➤ En relación a la propaganda de internet del Distrito 16 del Estado de Veracruz, el precandidato: JOSE ANTONIO PEREZ VIAN; Propaganda no reportada: Lona con nombre del precandidato; Fuente de Información: Portal de noticias; Link: <http://radaresnoticia.com/noticias-cordoba/140244-retende-perez-vian-tirar-candidatura-de-juan-gerardo-perdomo>; como se muestra en el anexo 21 del oficio objeto de contestación, manifiesto lo siguiente:

El Comité Directivo Estatal de Veracruz está recabando la información.

La remisión de las manifestaciones, argumentaciones y considerandos de la presente, así como su documentación que se presenta en el Anexo 4, del presente escrito, deberá tener por satisfechos los extremos prescritos en los artículos 80 numeral 1, inciso c) fracción II de la Ley General de Partidos Políticos; artículos 33 inciso i); 232 inciso c); 239 numeral 4 y 241 del Reglamento de Fiscalización.”

[...]

Respecto del gasto por concepto de una lona en beneficio del C. José Antonio Pérez Vian, precandidato por el distrito 16 de Veracruz, el PAN manifestó que se encontraba recabando la información; sin embargo, a la fecha de elaboración del presente Dictamen no proporcionó documentación o aclaración alguna; en consecuencia, la observación no quedó subsanada y se considera como un gasto no reportado

➤ Una vez obtenido el costo por metro cuadrado de la propaganda en mantas, señalada en el punto 3.5 “Determinación de Costos” del Dictamen Consolidado, se procedió a determinar el valor de la propaganda no reportada de la forma siguiente:

ENTIDAD FEDERATIVA	DISTRITO	PRECANDIDATO	CONCEPTO	PROPAGANDA NO REPORTADA	METROS CUADRADOS (A)	COSTO POR M2 (B)	IMPORTE (A)*(B)
Veracruz	16	José Antonio Pérez Vian	Lona	1	2	\$184.64	\$369.28

Conviene señalar que el PAN presentó inicialmente su Informe de Precampaña en ceros, derivado de lo detectado por la Unidad Técnica de Fiscalización, no presentó la documentación que ampare el ingreso y el gasto; por lo que

SUP-RAP-173/2015

las cifras del Informe de Precampaña continúan en ceros.

En consecuencia, al omitir reportar el ingreso o egreso correspondiente a 1 manta que beneficia al precandidato señalado en el cuadro anterior, por un monto total de \$369.28, propaganda que fue detectada derivado del monitoreo en internet y redes sociales, el PAN incumplió con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230, con relación al 243, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el costo determinado se acumulará al tope de gastos de precampaña.

[...]

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se han analizado las diversas conductas que violentan los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, y atentan contra los mismos bienes jurídicos tutelados; por cuestión de método, para facilitar el análisis y sanción de las mismas, en obvio de repeticiones se procede a hacer un análisis conjunto de las conductas infractoras, para posteriormente proceder a la individualización de la sanción que en cada caso corresponda, atento a las particularidades que en cada conclusión sancionatoria se presenten.

En consecuencia, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el 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.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

En apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En relación con las irregularidades identificadas en las

SUP-RAP-173/2015

conclusiones 18, 20, 21 y 23 del Dictamen Consolidado, se identificó que el Partido Acción Nacional, omitió reportar sus egresos realizados durante la precampaña correspondiente al Proceso Electoral Federal 2014-2015.

En el caso a estudio, las faltas corresponden a diversas omisiones del partido consistentes en haber incumplido con su obligación de garante, al omitir reportar los gastos realizados en el informe de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron

Modo: El Partido Acción Nacional cometió diversas irregularidades, toda vez que fue omiso en reportar erogaciones realizadas; según se especifica a continuación:

Descripción de la Irregularidad observada
...
...
21. Omitió reportar el ingreso o egreso correspondiente a 1 manta que beneficia al precandidato señalado en el cuadro anterior, por un monto total de \$369.28, propaganda que fue detectada derivada del monitoreo.
...

Como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el Partido Acción Nacional, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la Columna (“Descripción de las irregularidades observadas”) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo las violaciones a los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al Partido Acción Nacional surgieron de la revisión del Informe de Ingresos y Egresos de Precampaña correspondiente al Proceso Electoral Federal 2014-2015.

Lugar: Las irregularidades se actualizaron en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxpa número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido político para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del instituto político para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por omitir registrar contablemente los egresos realizados dentro de las actividades de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, trae consigo la no rendición de cuentas, con lo que se impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia en la rendición de cuentas como principio rector de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido de mérito viola los valores antes establecidos y afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Expuesto lo anterior, es de advertir que en las conclusiones 18, 20, 21 y 23, el partido en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, mismos que a la letra señalan:

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 79

1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos

SUP-RAP-173/2015

*para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
(...)”*

Reglamento de Fiscalización

“Artículo 127

Documentación de los egresos

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.”

De los artículos señalados se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneran directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos

previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

De acuerdo al Reglamento, se establecen las obligaciones siguientes respecto a sus egresos: 1) la obligación de los sujetos obligados, de registrar contablemente sus egresos; 2) soportar todos los egresos con documentación original que se expida a nombre del sujeto obligado, por parte de la persona a quien se efectuó el pago; 3) la obligación a cargo de los sujetos obligados de entregar la documentación antes mencionada con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables.

En síntesis, la norma señalada regula diversas situaciones específicas, entre otras, la obligación a cargo de los sujetos obligados de presentar el registro contable de sus egresos con la documentación original expedida a su nombre por la persona a quien efectuó el pago correspondiente, relativos al ejercicio que se revisa, para lo cual la autoridad fiscalizadora, puede solicitar en todo momento dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De ésta manera, se otorga transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora cuando se trate de los egresos que realizan los sujetos obligados, también se les impone claramente la obligación de entregar la

SUP-RAP-173/2015

documentación original soporte de sus egresos cuando la autoridad lo solicite.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el Partido Acción Nacional se ubica dentro de las hipótesis normativa prevista en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, siendo estas normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por las conductas señaladas en la conclusiones 18, 20, 21 y 23, es garantizar certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben de conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En el presente caso las irregularidades imputables al partido infractor se traducen en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, consistente en cumplir con la obligación de reportar el gasto de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus fines.

En razón de lo anterior, es posible concluir que las irregularidades acreditadas se traducen en cuatro faltas de fondo, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de

SUP-RAP-173/2015

los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Cabe señalar que en el caso, existe singularidad en las faltas cometidas en virtud de que del análisis integral de los informes presentados por el Partido Acción Nacional se advierte que en las conclusiones 18, 20, 21 y 23, se incurrió en la misma irregularidad en la que se vulneró el mismo precepto normativo.

En consecuencia, al actualizarse singularidad en la conducta y que la falta adquiere el carácter SUSTANTIVO o de FONDO, el partido en comento transgredió lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 443, numeral 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

Calificación de la falta

Para la calificación de la falta, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Que se trata de diversas faltas sustantivas o de fondo, toda vez que el partido político impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza sobre el uso de los recursos erogados al no reportar la totalidad de los egresos efectuados.
- Que con la actualización de las faltas sustantivas, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
- Que se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Que las conductas fueron singulares.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de fondo cometidas por el instituto político infractores califican como **GRAVES ORDINARIAS.**

Lo anterior es así, en razón de que se tratan de faltas de fondo o sustantivas en las que se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el Partido Acción Nacional omitió registrar el gasto realizado como parte de las actividades de precampaña, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

En ese contexto, el instituto político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el Partido Acción Nacional no cumplió con su obligación de reportar la totalidad de los gastos por concepto de actividades de precampaña. Por lo tanto, las irregularidades se tradujeron en faltas que impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el origen de los recursos y el modo en que el partido los utilizó. Por lo tanto, no debe perderse de vista que las conductas descritas, vulneran directamente el principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En ese tenor, las faltas cometidas por el Partido Acción Nacional son sustantivas y el resultado lesivo es significativo, toda vez que omitió reportar la totalidad de los gastos realizados en el informe de precampaña respectivo; situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar

SUP-RAP-173/2015

(Reincidencia).

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el Partido Acción Nacional no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a las particularidades de cada infracción cometida, a efecto de garantizar que en cada supuesto se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a cada una de las faltas cometidas.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 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.

En esta tesitura, debe considerarse que el partido político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo **INE/CG01/2015** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria el catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015 un total de \$858,744,885.31 (Ochocientos cincuenta y ocho millones setecientos cuarenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cinco pesos 31/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y el desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones

SUP-RAP-173/2015

pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Acción Nacional por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

N°	Resolución de la Autoridad	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas en el mes de abril de 2015	Montos pendientes por saldar
1	INE/CG217/2014	\$7,895,964.74	\$3,163,663.52	\$4,732,301.22
2	CG242/2013	\$5,385,534.76	\$2,260,700.13	\$3,124,834.63
3	CG190/2013	\$5,519,204.57	\$3,625,333.18	\$1,893,871.39
Total		\$18,800,704.07	\$9,049,696.83	\$9,751,007.24

De lo anterior, se advierte que el Partido Acción Nacional tiene un saldo pendiente de **\$9,751,007.24 (Nueve millones setecientos cincuenta y un mil siete pesos 24/100 M.N.)**, por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, en relación con el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-173/2015

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

- I. Con amonestación pública;*
- II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*
- III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*
- IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; y*
- V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia

identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios constitucionales que deben guiar su actividad.

Por lo anterior, a continuación se detallan las características de cada falta analizada:

[...]

Conclusión 21.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA** en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que no se llevó a cabo el reporte de los gastos erogados.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al instituto político, que consistió en omitir el reporte de gastos de propaganda por concepto de una lona de 1.5 x 1 mts detectada en monitoreo, incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral; aunado a ello, que la comisión de la falta derivó de la revisión al Informe de Precampaña presentado por el Partido Acción Nacional correspondiente al Proceso Electoral Federal 2014-2015.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe de Precampaña.
- El partido político no es reincidente.
- Que la conducta fue singular.

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Asimismo, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben

SUP-RAP-173/2015

traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevos y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencial del presente procedimiento.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Acción Nacional se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva del análisis a los elementos objetivos que rodean la irregularidad, llegando a la conclusión que la misma es clasificable como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta de **omitir registrar el gasto** y las normas infringidas (en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización) la singularidad y el objeto de la sanción a

SUP-RAP-173/2015

imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

En este sentido, como se ha señalado en líneas anteriores, para esta autoridad no pasa desapercibido el hecho de que el Partido Acción Nacional presentó sendos informes en ceros de José Antonio Pérez Vian, precandidato al cargo de Diputado Federal.

Sin embargo, es un hecho comprobado que la Unidad Técnica de Fiscalización, tras monitorear páginas de internet y redes sociales, identificó propaganda difundida y actividades realizadas que benefició al precandidato aludido, sin que ello fuera reportado por el Partido Acción Nacional.

En consecuencia, para esta autoridad es claro que si el instituto político en cuestión, omitió reportar en el informe correspondiente los gastos realizados por sus precandidatos, es acreedor a que se le sancione como si hubiera incurrido en la falta identificada como omisión en la presentación del informe, pese a la presentación de los mismos en ceros según lo razonado por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en su sesión extraordinaria de seis de abril del año en curso.

Derivado de lo anterior, se obtienen las siguientes cifras:

Nombre	Cargo	Tope de Gastos de Precampaña	20% sobre el Tope de Gasto de Precampaña (A)	Financiamiento Público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos en 2015.	Financiamiento Público Ordinario 2015 del PAN	Porcentaje de PAN respecto de la totalidad del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes 2015 ¹ (B)	Sanción (A*B)
José Antonio Pérez Vian	Diputado	\$224,074.72	\$44,814.94	\$3,909,545,803.15	\$858,744,885.31	21.96%	\$9,841.36

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Acción Nacional debe ser en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al presentar informe en ceros y detectarse erogaciones no reportadas, situación que a juicio de esta autoridad, se asemeja a omitir presentar un informe**, toda vez que si bien es cierto el instituto político presentó el informe en ceros del precandidato a que se ha hecho referencia, también lo es que esta autoridad identificó propaganda difundida que benefició al mismo, la cual no fue reportada, es decir, se trató de un egreso ocultado a esta autoridad, acto el cual a todas luces se traduce omisión, por lo

¹Sanción calculada con base en el porcentaje de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para los Partidos Políticos en 2015, en comparación a los montos recibidos por esos mismos conceptos por el partido sancionado.

que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al monto resultante del porcentaje que representa el financiamiento del partido respecto del total establecido por la autoridad para actividades ordinarias en el ejercicio 2015 por el 20% (veinte por ciento) del tope máximo de gastos de precampaña establecido por la autoridad para los procesos internos de selección de precandidatos al cargo de diputados, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, el cual asciende a un total **\$9,841.36 (nueve mil ochocientos cuarenta y un pesos 36/100 M.N.)**

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **140 (ciento cuarenta) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$9,814.00 (nueve mil ochocientos catorce pesos 00/100 M.N.)**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **17.1** de la presente Resolución, se imponen al **Partido Acción Nacional**, las siguientes sanciones:

- a) ...
- b) 4 Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones **18, 20, 21 y 23**

[...]

Conclusión 21

Una multa consistente en **140** (ciento cuarenta) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a **\$9,814.00 (nueve mil ochocientos catorce pesos 00/100 M.N.)**.

[...]

II. Recurso de apelación. Disconforme con la resolución precisada en el apartado seis (6) del resultando que antecede, el veintisiete de abril de dos mil quince, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito por el cual promovió el recurso de apelación que ahora se resuelve.

III. Recepción de expediente. Cumplido el trámite correspondiente, el primero de mayo de dos mil quince, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, por oficio **INE/SCG/0729/2015**, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente identificado con la clave **INE-ATG/165/2015**, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido Acción Nacional.

Entre los documentos remitidos obran el escrito de impugnación y el informe circunstanciado de la autoridad responsable.

IV. Turno a Ponencia. Mediante proveído de primero de mayo de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-173/2015** con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando segundo (II) que antecede; asimismo, ordenó turnarlo 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. Recepción y radicación. Por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil quince, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente identificado con la clave **SUP-RAP-173/2015**, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

VI. Admisión. Mediante proveído de diez de mayo de dos mil quince, al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso al rubro indicado, el Magistrado Instructor acordó admitir la demanda respectiva.

VII. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el recurso de apelación que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar,

SUP-RAP-173/2015

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, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar una resolución por la que se le impuso sanción consistente en una multa, con motivo de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, a los cargos de diputados federales correspondientes al procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015).

SEGUNDO. Conceptos de agravio. El Partido Acción Nacional hace valer los siguientes conceptos de agravio:

[...]

Agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

PRIMERO. Indebida cuantificación e individualización de la multa impuesta en el rubro denominado “Monitoreo de páginas de internet y redes sociales”, cuya identificación consta en la “conclusión 21” de la Resolución que por esta vía se controvierte y que encuentra su correlativo en su punto resolutivo primero, inciso b).

Lo constituye la indebida individualización de la sanción impuesta por la autoridad hoy señalada como responsable en contra de mi representado el Partido Acción Nacional.

Ello en razón de que la autoridad responsable dejó de observar los principios fundamentales que rigen la imposición de una sanción, lo cual inexorablemente implica cuestiones relativas a la congruencia, la idoneidad, la proporcionalidad, la eficacia en su materialización.

Tal afirmación se sustenta en el hecho de que al revisar el contenido formal y material de la resolución que por esta vía se recurre, se advierte que la autoridad responsable deja de considerar el tipo de falta cometida por mi representado y al momento de imponer la sanción no es claro en diferenciar e interpretar conforme a lo que la normativa aplicable establece y, por tanto impone una sanción poco ejemplar y que en nada resulta proporcional.

De tal suerte la resolución que hoy se impugnada viola los principios de legalidad y exhaustividad, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 17, 22, 41 bajo los siguientes razonamientos:

En el caso concreto, se actualiza una indebida cuantificación e individualización de la multa impuesta con motivo de la revisión del apartado denominado “Monitoreo de páginas de internet y redes sociales, cuya identificación en la resolución que por esta vía se controvierte se identifica como la conclusión 21 y que encuentra su correlativo en su punto resolutivo primero, inciso b).

Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la autoridad responsable, alejándose del principio de proporcionalidad, sanciona este rubro en un 2,657.6% en relación con el monto originalmente involucrado.

PUNTO RESOLUTIVO	CONCLUSIÓN	OBSERVACIÓN	MONTO INVOLUCRADO (A)	SANCIÓN (B)	% SANCIONADO SOBRE MONTO INVOLUCRADO. (B*100/A)
Primero, inciso b)	21	“Omitió reportar el ingreso o egreso correspondiente a 1 manta que beneficia al precandidato señalado en el cuadro anterior, por un monto total de \$369.28 , propaganda que fue detectada derivada del monitoreo.”	\$369.28	\$ 9,814.00	2657.6%

SUP-RAP-173/2015

Así pues, con la finalidad de explicitar a esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el alejamiento y vulneración del principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones por parte de esta autoridad administrativa electoral, resulta procedente la inserción del siguiente cuadro:

De ahí que resulta posible sostener que en la cuantificación de dicha sanción no se establece un parámetro de graduación progresivo que permita una determinación cierta y precisa para su aplicación.

Ello cobra aún más relevancia cuando la autoridad administrativa electoral en contravención al principio de legalidad, tipicidad, exacta aplicación de la ley establece de manera injustificada como parámetro de cuantificación para la imposición de una sanción una fórmula que adopta como factores:

- El 20% del tope de gastos de precampaña sobre el tope total de gastos de campaña y;
- El porcentaje que representa el financiamiento público ordinario 2015 del PAN respecto de la totalidad del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes 2015,
- Los cuales multiplicado y divididos por el entero dan como resultado el monto final.

Tal situación se gráfica en la siguiente tabla:

Nombre	Cargo	Tope de Gastos de Precampaña	20% sobre el Tope de Gasto de Precampaña (A)	Financiamiento Público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos en 2015.	Financiamiento Público Ordinario 2015 del PAN	Porcentaje de PAN respecto de la totalidad del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes 2015 ³ (B)	Sanción A*B)
José Antonio Pérez Vian	Diputado	\$224,074.72	\$44,814.94	\$3,909,545,803.15	\$858,744,885.31	21.96%	\$9,841.36

³ Sanción calculada con base en el porcentaje de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para los Partidos Políticos en 2015; en comparación a los montos recibidos por esos mismos conceptos por el partido sancionado.

Sin pasar desapercibido que las premisas sobre las que descansa esta fórmula sólo se encuentran como motivación para su actualización un supuesto efecto represor para evitar la comisión de futuras conductas irregulares, lo cual implica una generalidad que no toma en cuenta el monto involucrado que en el caso fue de \$369.28 pesos.

En este punto, si bien es previsible y exigible que toda autoridad asigne una sanción (consecuencia) patrimonial o personalmente grave para el infractor (cuantiosa o altamente privativa) ante la valoración de una conducta altamente lesiva; y, en cambio, imponga una leve (de baja cuantía o mínimamente privativa) ante una conducta de menor carga de

ilicitud o cuando el bien objeto de tutela sea axiológicamente inferior, en el caso concreto, resulta desproporcionado que la autoridad haya sancionado en un 2657.6% sobre el monto implicado en la comisión de la conclusión 21, el cual no se ciñe a un parámetro de graduación cierto y determinado.

Por el contrario, la obligatoriedad en la graduación de las sanciones está íntimamente vinculada a la noción de exhaustividad y se traduce en que la autoridad no puede atribuir una sanción a una **multiplicidad** de conductas a partir de generalidades, es decir, siempre será necesario establecer un parámetro cuantitativo y lógico que permita arribar a la determinación del monto de la sanción, esto es, sanciones que equivalgan hasta un tanto más de la conducta o, en caso de la actualización de una dimensión jurídica de reincidencia sean sancionadas en un 150% o 200% sobre el monto involucrado.

De tales consideraciones, la autoridad responsable determinó imponer la sanción motivo de la Litis, a partir de una fórmula injustificada, misma que resulta ser desproporcional, en razón de que la misma no se ajusta a los criterios que la propia normativa constitucional y electoral, así como de los propios criterios que esa honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido para la imposición de sanciones.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su numeral 22, párrafo 1 lo siguiente:

ARTICULO 22.- 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. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

A su vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas tesis encaminadas a que toda autoridad haga prevalecer en sus resoluciones los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y necesidad entre otros, sirviendo de sustento las siguientes Tesis que se citan a continuación:

IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. (Se transcribe)

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS. (Se transcribe)

SUP-RAP-173/2015

**PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y
PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. SUS
DIFERENCIAS.** (Se transcribe)

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. (Se transcribe)

**MULTAS. DEBEN EXPONERSE LAS RAZONES QUE
DETERMINEN LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN.**
(Se transcribe)

De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe:

- a) perseguir una **finalidad constitucionalmente legítima;**
- b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido;**
- c) ser **necesaria**, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado y,
- d) estar **justificada en razones constitucionales.** Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Ahora bien del tema que nos ocupa y de lo anteriormente expuesto se advierte que la ahora responsable de forma indebida determinó sancionar a mi representado el Partido Acción Nacional con una multa totalmente desproporcionada y alejada de los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido.

Razón por la cual, de conformidad con lo establecido por la Constitución General de la República y los Principios que inspiran la Teoría General del Proceso- entre ellos la exhaustividad, así como la fundamentación y motivación en la emisión de resoluciones- se solicita a esa H. Sala Superior ordene a esa autoridad administrativa con facultades exactoras que re-individualice la sanción impuesta al Partido Acción Nacional atendiendo a diversos hechos relacionados con la conducta sancionable, (entre los que se encuentran la descripción de la conducta, punible, la capacidad del infractor y la reincidencia) así como exprese los motivos y razones de las que se sirvió para arribar a la convicción de la conducta punible, a partir de parámetros objetivos y que ante dicha convicción, asigne una sanción, la cual sea proporcional conforme las condiciones en que dicha conducta fue materializada.

Esto es, en el momento procesal oportuno esa H. Sala Superior deberá ordenar a la autoridad electoral que dentro del nuevo

ejercicio de individualización de la sanción, en virtud del cual tome en cuenta el siguiente criterio:

1. La instrumentación de un parámetro cierto para la cuantificación de una sanción, la cual no sólo deberá fincarse a partir de una generalidad como el establecimiento de mero efecto disuasivo, sino justificar y graduar adecuadamente la sanción.

En este sentido, se deberá exigir a la autoridad electoral que en su procedimiento de re-individualización de la sanción proceda a la revocación y/o reducción del monto impuesto al Partido Acción Nacional, mismo que asciende a una multa de \$9,814.00 pesos, el cual se actualizará siempre y cuando, se ordene actuar a esa autoridad electoral en estricto al principio de legalidad que establece que el ejercicio de potestades por parte de la autoridad debe sustentarse en normas jurídicas, las cuales determinan órganos competentes y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción.

SEGUNDO. La vulneración del principio de legalidad y de presunción de inocencia, toda vez que la autoridad responsable en contravención del contenido formal y material del artículo 342, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, de conformidad con el punto resolutivo noveno de la resolución impugnada determinó que el cobro de las multas impuestas se hará efectivo a partir de la aprobación de la Resolución de mérito.

El nuevo paradigma en materia de derechos humanos en nuestro país impone inexorablemente a toda autoridad, en el ámbito de sus competencia, la obligación de promover, proteger y garantizar la protección de derechos todas las personas, mandato que ha encontrado traducción normativa en el texto constitucional, a partir del establecimiento del artículo primero constitucional, el cual para todos los efectos legales a los que haya lugar reza de la siguiente manera:

*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución** y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

***Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

SUP-RAP-173/2015

Todo lo cual en un plano de mayor individualización encuentra una manifestación jurídica, en el principio de legalidad y debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional el cual a la letra establece lo siguiente:

Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De tal modo, una vez adoptado este imperativa de protección irrestricta de los derechos humanos establecidos en nuestra constitución resulta contrario a derecho que una mayoría de consejeros electorales a partir de la aprobación de la resolución impugnada pretenda vulnerar el principio de definitividad y de debido proceso al pretender cobrar las multas impuestas a los partidos políticos producto de los procesos sancionatorios, una vez que las resoluciones hayan sido legalmente notificadas y no como consecuencia de la materialización de una sentencia firme y definitiva emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ello, so pretexto de que la autoridad responsable, de manera errónea, adopta como premisa de que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado, situación que de interpretarse a raja tabla implicaría desnaturalizar y cancelar los alcances de un recurso de apelación, máxime cuando su interposición tiene como consecuencia jurídica inmediata que el acto o resolución impugnada quede *sub iudice* hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicte sentencia firme y definitiva.

De lo contrario, seguir una ruta argumentativa distinta conllevaría a establecer un sistema sancionatorio que niegue el derecho de los partidos políticos de controvertir las sanciones impuestas por el Instituto Nacional Electoral ante un órgano jurisdiccional como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación implicaría desconocer el carácter firme y definitivo de sus resoluciones.

Con la finalidad de evidenciar el dispositivo constitucional indebidamente invocado por la autoridad responsable para el cobro inmediato de sanciones, sin mediar sentencia firme y definitiva de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta oportuna la cita del artículo 41 considera en su párrafo segundo fracción VI que:

*En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, **no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.***

Esto cobra aún más relevancia cuando la hipótesis jurídica sostenida por la autoridad responsable ha sido sostenida sin tomar en cuenta lo dispuesto en el propio artículo 41

constitucional que ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, cuya radicación, tramitación y resolución estará a cargo de un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la particularidad de que sus sentencias será firmes y definitivas. Para tal efecto resulta conducente la siguiente cita:

*Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley.***

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Situación que en los hechos constituye un punto de inflexión en virtud de que de una lectura sistemática y funcional de los artículos 1, 14 y 41 constitucional, se establece la obligación de indisponible de sujetar los diferendos que surjan en materia electoral a las resoluciones emanadas a partir de la implementación de un Sistema de medios de impugnación. Todo lo cual encuentra correlato legal al revisar con detenimiento la ley aplicable, a saber Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, de cuyo articulado específicamente en su artículo 3 se advierte lo siguiente:

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

- a) **Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y**

En estos términos a partir de la lógica discursiva propuesta, será posible afirmar que constituye una garantía de todo gobernado el derecho a defenderse en un juicio derivado de la presunción de inocencia, pues de otro modo carecería de legalidad y debido proceso.

Por ello, constituye una garantía indisponible que todo sujeto regulado pueda acudir antes los tribunales a controvertir las sanciones impuestas por la autoridad administrativa electoral, lo cual guarda consonancia con criterios emitidos por esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. *De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la*

Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Es así que desconocer el sistema de medios de impugnación dispuesto constitucionalmente no sólo conlleva desconocer la legalidad de los actos y resoluciones definitivos emitidos por la autoridad electorales federales y locales sino también implica vulnerar el principio de presunción de inocencia.

En este punto, será importante resaltar que el principio de presunción de inocencia encuentra su origen en el catálogo de principios generales que inspiran el derecho penal, los cuales se admite pueden ser extrapolados al ámbito del derecho administrativo sancionador electoral, siempre y cuando se atienda a sus particularidades.

En ambos casos es plausible identificar el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, por lo que toda resolución de carácter sancionador, sea penal o administrativa, requiere de una investigación seria sobre la autoría o participación del acusado en los hechos que se le imputan y, en consecuencia un proceso adversarial que le permita combatir mediante la interposición de los medios de impugnación conducentes los actos emitidos por la autoridad en una primera instancia.

En este contexto, el principio de presunción de inocencia operará como una presunción iuris tantum, al conferir al sujeto pasivo del procedimiento la garantía de ser tenido y tratado como inocente, mientras no se investigue exhaustivamente la autoría o participación en los hechos ilícitos imputados, por el órgano del Estado al que le compete y no recaiga sentencia firme que dirima su asunto.

Esta posición encuentra apoyo en el desarrollo doctrinario de Miguel Ángel Montañés Pardo, en la obra La Presunción de Inocencia, Aranzadi, Pamplona, 1999, páginas 51 y 53, en cuanto a que:

“El derecho a la presunción de inocencia, además de su proyección como límite de la potestad legislativa y como criterio condicionador de la interpretación de las normas vigentes, es un derecho subjetivo público que posee su eficacia en un doble campo. En primer término, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivos o análogos a éstos, y determina por ende, el derecho a que no se

apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.

En segundo término, opera también y fundamentalmente en el campo procesal y significa que toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria, impidiendo la condena sin pruebas. En este segundo aspecto, el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse que preside también la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos (STC 13/1982).”

En concordancia con lo expuesto, Teresa Armenia Deu, en su obra Lecciones de derecho procesal penal, Marcial Pons, Madrid, 2003, páginas 60 y 61, establece:

“La presunción de inocencia en su faceta de regla del juicio fáctico establece una serie de requisitos que deberán cumplirse para alcanzar legítimamente un juicio de culpabilidad del acusado en el proceso penal”.

De la abundantísima doctrina constitucional pueden extraerse resumidamente las siguientes reglas:

- a) Sólo la actividad probatoria de cargo, debidamente practicada, puede conducir al juzgador al convencimiento de la certeza de la culpabilidad. Si no se produce tal convencimiento, debe operar la presunción de inocencia.
[...]
- b) La prueba practicada debe constituir una “mínima actividad probatoria de cargo”.

Este último supuesto significa que debe existir una mínima actividad probatoria acusadora, objetivamente incriminatoria y sometida a valoración judicial, que después conduzca a la íntima convicción de la culpabilidad, lo cual pretende ser cancelado por la autoridad responsable a partir del cobro inmediato de las multas, sin medie resolución dictada por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto resulta ilustrador la cita de las siguientes tesis:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. (Se transcribe)
PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.— El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, **reconoce expresamente el derecho de**

presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, **como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador**, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, **favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso**. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, **es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados**.

Dicho esto es oportuno afirmar que el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional. Todo lo cual leído en clave del sistema de fiscalización de los partidos políticos ha encontrado traducción normativa en el artículo 342, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización en los siguientes términos:

Artículo 342.

Pago de sanciones

1. Las multas que fije el Consejo **que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley de Instituciones, **en el plazo que señale la resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a partir de la notificación de la resolución de mérito**.

Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

Así pues citado el artículo en comento se desprende el derecho de los partidos de ejercer con plenos efectos la interposición de un recurso de apelación, el cual será resuelto por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su carácter de máximo órgano jurisdiccional,

cuyos efectos en la emisión de sus sentencia firmes y definitivas permitirá determinar el cobro efectivo de las sanciones impuestas, actuar en contrario implicaría vulnerar el principio rector de legalidad al que está obligado esta autoridad administrativa electoral y, en consecuencia contraviene la obligación de toda autoridad de maximizar los alcances de los derechos, en contraposición a una restricción injustificada.

Inscritos en esta lógica permitir un cobro inmediato de las multas impuestas a los partidos políticos, sin mediar una resolución firme y definitiva de esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación implicaría en una de sus vertientes pasar por alto los intereses de los partidos políticos, pues sus intereses son públicos y también se debe de velar por ellos, pues en su Resolución respectiva a este tema, la Suprema Corte de la Nación ha establecido lo siguiente:

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

Por su parte, en materia electoral el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado en su jurisprudencia 3/2007 lo siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIÓN ADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionados a pesar de que hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, en virtud de que éstos tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. En efecto, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten, por las mismas razones, afectarán el referido interés. En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también, la prevalencia del interés público.

De tal forma bajo esta directriz de absoluta garantía de los derechos consignados a favor de los partidos es plausible señalar que la interposición de los medios de impugnación respectivos no constituye otorgar efectos suspensivos, sino por el contrario es el eje angular sobre el que se erige un sistema de medios de impugnación que otorga definitividad y certeza a los actos emitidos por la autoridad electoral.

Por ende, resulta incorrecto que la interposición de un medio de impugnación genere efectos suspensivos, en contrapartida cuando nos referimos a la imposición de sanciones reviste la característica de ser un caso sub iudice, esto es, pendiente de resolución firme y definitiva.

Tal situación ha sido reconocido por esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 34/2014 que se cita a continuación:

MEDIOS DE DEFENSA INTRAPARTIDARIOS. SU INTERPOSICIÓN PRODUCE QUE EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUEDE SUB IUDICE. (Se transcribe).

Sin pasar desapercibido que llevando al absurdo la insistencia de la autoridad responsable de realizar el cobro inmediato de las sanciones, conduciría en caso de una posible reincidencia a un cobro excesivo y confiscatorio porque podría cobrarse una suma alta a un partido político que en la vía jurisdiccional que obtenga una sentencia favorable, máxime cuando uno de los elementos para acreditar la reincidencia es acreditar que existe

una sentencia firme y definitiva. Al respecto resulta conducente la cita de la siguiente jurisprudencia:

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN. (Se transcribe).

En definitiva a partir de lo expuesto y fundado se solicita revocar el contenido formal y sustancial del punto resolutivo noveno de la resolución impugnada, en consonancia de sus considerandos correlativos, para los efectos de impedir que el cobro de las sanciones impuestas se haga efectivo hasta el momento en que esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva en forma definitiva e inatacable el presente recurso de apelación y no como lo pretende hacer la autoridad responsable a partir de la aprobación de la Resolución de mérito.

Situación que de actualizarse implicaría desnaturalizar y cancelar los alcances de un recurso de apelación, máxime cuando su interposición tiene como consecuencia jurídica inmediata que el acto o resolución impugnada quede sub iudice hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicte sentencia firme y definitiva.

De lo contrario, establecer un sistema sancionatorio que niegue este derecho de los partidos políticos de controvertir las sanciones impuestas por el Instituto Nacional Electoral ante un órgano jurisdiccional como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación implicaría desconocer el carácter firme y definitivo de sus resoluciones.

Sin pasar desapercibido que este criterio de cobro propuesto, esto es, que el cobro se realice hasta que haya una sentencia firme y definitiva emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberá constituir una regla general que irradie los efectos propios de la eficacia refleja de la cosa juzgada.

[...]

TERCERO. Estudio del fondo de la *litis*. De la lectura integral del escrito de impugnación del recurso de apelación al rubro indicado, se advierte que el recurrente, hace valer los siguientes conceptos de agravio:

1. Indebida cuantificación e individualización de la sanción consistente en una multa. Que la autoridad

SUP-RAP-173/2015

responsable llevó a cabo una indebida cuantificación e individualización de la multa que le fue impuesta, con motivo del estudio efectuado en el rubro denominado monitoreo de páginas de internet y redes sociales, relacionado con la conclusión veintiuno de la resolución impugnada y el resolutive primero, inciso b).

En su opinión, la determinación impugnada es contraria a los principios de legalidad, exhaustividad, idoneidad y proporcionalidad, porque la autoridad responsable no tuvo en cuenta el tipo de falta cometida, asimismo aduce que al momento de imponer la sanción no interpretó debidamente la normativa aplicable, en consecuencia, aplicó una multa poco ejemplar que en nada resulta proporcional.

2. Momento en que se deben pagar las multas, con la resolución o cuando causa estado. Por otra parte, aduce que se vulneran los principios de legalidad y presunción de inocencia al considerar que el pago de las multas impuestas con motivo de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, se debe hacer desde el momento en que se aprueba la resolución respectiva.

El partido político recurrente aduce que la autoridad responsable omitió fundar y motivar en la resolución controvertida y, por ende, considerar que las multas que imponga en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos se deben hacer efectivas hasta que causen ejecutoria, estado o queden firmes, por lo que considera que la

interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, producen efectos suspensivos.

En ese sentido, el apelante opina que si una multa es recurrida y, por tanto, está *sub iudice*, no es exigible hasta que haya causado ejecutoria.

Ahora bien, a juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio identificado con el número uno **(1)**, del resumen enunciado previamente, relativo a que fue indebida la cuantificación e individualización de la multa que le fue impuesta es **infundado**, por las razones siguientes.

En primer lugar, cabe señalar que este Tribunal Electoral ha considerado en diversas ejecutorias 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, pues constituye una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio

SUP-RAP-173/2015

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 del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma apropiada y

suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Así, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una conducta que constituye infracción a la normativa y su imputación algún partido político, persona o empresa, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias particulares de la infracción a la normativa, 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

SUP-RAP-173/2015

individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el 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.

En este contexto, como se anunció, el primer concepto de agravio es **infundado**, porque de la lectura de la resolución impugnada específicamente el considerando **17. 1**, conclusión 21, se constata que en relación a los informes de precampañas de los ingresos y egresos de los precandidatos del Partido Acción Nacional a los cargos de diputados federales en el procedimiento electoral federal dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), sí efectuó una correcta cuantificación e individualización de la sanción que impuso al citado instituto político con motivo de las irregularidades encontradas en su revisión.

Lo anterior es así, en razón de que de la autoridad responsable determinó que el partido político ahora apelante omitió reportar el ingreso o egreso correspondiente a una manta que beneficia al precandidato a diputado federal José Antonio Pérez Vian, por un monto total de \$369.28 (trescientos sesenta y nueve pesos 28/100 M.N).

Cabe precisar que el Instituto Nacional Electoral por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización, requirió al partido político a fin de que hiciera las aclaraciones que considerará pertinentes, a lo cual manifestó que: *“El Comité Directivo Estatal de Veracruz está recabando la información”*.

En razón de lo anterior, la autoridad nacional electoral resolvió que la observación no quedó subsanada y lo consideró como un gasto no reportado, no obstante que, el Partido Acción Nacional presentó inicialmente el respectivo informe de precampaña en ceros.

Por tanto, al omitir presentar la documentación correspondiente al ingreso o egreso a una manta que beneficia al citado precandidato, concluyó que el valor de la propaganda que fue detectada derivado del monitoreo en internet y redes sociales equivale a \$369.28 (trescientos sesenta y nueve pesos 28/100 M.N.), en consecuencia, determinó que el Partido Acción Nacional incumplió con su obligación prevista en el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, relacionado con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral tuvo por actualizada la falta sustantiva o de fondo citada en el párrafo que antecede, asimismo, razonó que el tipo de infracción fue de omisión, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que la falta era de carácter culposo en el obrar y determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

Asimismo, al individualizar la sanción, calificó la falta como **grave ordinaria**, en consecuencia, tomó en cuenta para tal efecto, la trascendencia o la importancia de la irregularidad

SUP-RAP-173/2015

de la omisión del partido político, pues incumplió su obligación de registrar el gasto efectuado como parte de las actividades de precampaña, consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

Además, tomó en cuenta que el Partido Acción Nacional, hoy recurrente, no es reincidente en la comisión de una infracción similar, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó imponer como sanción una multa equivalente a ciento cuarenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$9,814.00 (nueve mil ochocientos catorce pesos 00/100 M.N.), por la omisión de registrar y reportar en el informe de gastos de precampaña del precandidato a diputado federal José Antonio Pérez Vian, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

En consecuencia, resulta inconcuso para este órgano colegiado, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el emitir el acuerdo identificado con la clave INE/CG194/2015, en lo que fue materia de impugnación, cumplió con los principios de legalidad, exhaustividad, idoneidad y proporcionalidad, con relación a la individualización y cuantificación de la sanción que impuso al partido político recurrente.

Lo anterior es así, toda vez que aun y cuando existió la posibilidad de que, el Partido Acción Nacional acreditara el

gasto efectuado con motivo de la propaganda contenida en una manta, al momento de rendir el respectivo informe de precampaña, no dio cabal cumplimiento, de ahí que la autoridad responsable calificó debidamente la irregularidad cometida por el citado partido político.

De igual manera, es de destacar, que previó al dictado de la resolución impugnada, la Unidad Técnica de Fiscalización, del Instituto Nacional Electoral, el quince de marzo de dos mil quince, emitió el oficio identificado con la clave INE/UTF/DA-F/5032/2015, en el que solicitó al Partido Acción Nacional que presentara la documentación que ahí se precisa, asimismo se le otorgó el derecho de formular las aclaraciones pertinentes.

En este orden de ideas, es evidente que el recurrente, no sólo tuvo la oportunidad legal en el momento de rendir, derivado de la obligación de informar al Instituto Nacional Electoral, sobre los ingresos y egresos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales, a los cargos de diputados federales en el actual procedimiento electoral federal, sino que además se le otorgó la oportunidad de argumentar lo que a su derecho conviniera al formularsele el requerimiento antes citado, y al no enmendar o rectificar la observación respectiva, se actualizó el supuesto normativo del incumplimiento antes mencionado.

En razón de lo anterior, se concluye que la autoridad responsable cumplió con el principio de legalidad al cuantificar e individualizar la multa impuesta al partido político recurrente, toda vez que consideró el tipo de falta cometida y la gravedad de la misma, el incumplimiento al requerimiento formulado, la

SUP-RAP-173/2015

proporcionalidad de la sanción impuesta y la eficacia de su materialización dado que vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, y como consecuencia la imposición de una de las sanciones establecidas en el artículo 356 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su fracción II, prevé que según la gravedad de la falta se puede imponer una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En ese sentido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó imponer al Partido Acción Nacional una sanción consistente en una multa equivalente a ciento cuarenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$9,814.00 (nueve mil ochocientos catorce pesos 00/100 M.N.), de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Por otra parte, en cuanto al concepto de agravio identificado con el número dos **(2)**, del resumen enunciado previamente, relativo al momento en que se deben pagar las multas, con la resolución o cuando causa estado.

En primer término, es menester tener en consideración que conforme a lo previsto en el 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales, la organización de las elecciones y, únicamente al citado Instituto, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos

políticos y candidatos para los procedimientos electorales federales y estatales. El mencionado precepto, en lo conducente, es del tenor siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

[...]

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano facultado para conocer de las infracciones en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, para imponer las sanciones correspondientes, así como para aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, conforme al artículo citado y los diversos 44, párrafo 1, inciso aa); 190, párrafo 2; 191, párrafo 1, inciso, g); 192, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevén:

De las Atribuciones del Consejo General

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;

[...]

aa) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en esta Ley;

[...]

De la Fiscalización de Partidos Políticos

Artículo 190.

[...]

2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización.

Artículo 191.

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

[...]

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

[...]

De la Comisión de Fiscalización

Artículo 192.

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

De lo anterior, se considera que los actos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se deben sujetar a lo previsto en la Constitución federal, en las leyes y en reglamentos aplicables.

Así, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le fue conferida al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

En el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización se establece lo siguiente:

Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley de Instituciones, en el plazo que señale la resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a partir de la notificación de la resolución de mérito. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

Por su parte, en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se dispone lo siguiente:

Sanciones

Artículo 43

[...]

4. Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General, en el plazo que señale la Resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los quince días siguientes contados a

SUP-RAP-173/2015

partir de la notificación de la Resolución de mérito. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior procede al análisis del concepto de agravio.

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

INE/CG194/2015

RESUELVE

[...]

NOVENO. En términos del artículo 458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las multas determinadas se harán efectivas una vez que haya sido legalmente notificada la Resolución de mérito; los recursos obtenidos por las aplicaciones de las mismas serán destinadas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología una vez que la presente haya causado estado.

[...]

A juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio en estudio es **fundado** y suficiente para modificar, en la parte que fue materia de impugnación, la resolución controvertida, pues la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la determinación respectiva, es contraria a los principios de legalidad y de certeza, debido a que omite precisar el o los preceptos aplicables, así como los razonamientos lógico-jurídicos que lo sustentan y, por lo tanto, deja de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización

que emitió en uso de la facultad reglamentaria que le fue otorgada.

El principio de legalidad tiene su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política que prevén que todo acto de los órganos del Estado debe estar debidamente fundado y motivado por el Derecho en vigor, lo que implica la sujeción plena de éstos a la ley, tanto al realizar actos concretos, como en ejercicio de la potestad reglamentaria a la que se debe de sujetar.

De forma tal que los actos y determinaciones que emitan los órganos del Estado, se deben apegar a lo previsto en la ley y en los reglamentos emitidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que supone que exista convicción y certidumbre de que aquello que se determina o en lo que se actúa, tiene sustento en normas legales y reglamentarias emitidas por las autoridades competentes.

Por tanto, el principio de certeza en relación con el de legalidad, exige la congruencia que debe existir entre los actos de los órganos del Estado y lo establecido en un ordenamiento legal, así como entre las normas superiores y las inferiores.

De ahí que, los actos emitidos por un órgano del Estado no pueden exceder lo establecido en la ley ni dejar de aplicar lo que en ella se prevé ni ir más allá de la regulación que la norma le establece.

SUP-RAP-173/2015

Además, los principios de legalidad y certeza conllevan la obligación de los órganos del Estado de emitir sus actos y determinaciones con estricto apego a las normas previamente expedidas por las instancias competentes.

En tal sentido, el principio de legalidad garantiza la certeza en los actos y determinaciones de los órganos del Estado, a fin de que los ciudadanos tengan los elementos necesarios para conocer las razones de la determinación adoptada, así como los fundamentos que la sustentan.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como órgano constitucional autónomo, está obligado a acatar esos principios en cada una de sus determinaciones.

Así, de la resolución impugnada transcrita, en la parte conducente se constata que la autoridad responsable ordenó que la multa se haga efectiva una vez que haya sido legalmente notificada, esto es, determinó aplicar las multas a los partidos políticos de forma inmediata a la aprobación y notificación de la resolución, sin esperar a que la multa hubiere causado ejecutoria, como lo prevén los artículos 342, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización y 43, párrafo 4 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En ese tenor, si en contra de la resolución sancionadora se hacen valer medios de impugnación, se debe considerar que su efectividad queda en suspenso hasta que se emita la resolución correspondiente, en la cual se confirme, modifique o revoque.

Ello es así, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 458, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que citó la responsable en la resolución controvertida, el monto de las multas impuestas a los partidos políticos se resta de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución, lo que constituye un acto de privación en términos de lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es obstáculo a lo anterior, que el artículo 41, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevea que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre la resolución o acto controvertido, pues se considera que la imposición de las multas derivadas de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos o sus candidatos no afecta directamente el procedimiento electoral ni paraliza a los entes del Estado.

Además, se considera que en el presente asunto, se debe ponderar que en materia electoral existen actos directos e inmediatamente relacionados con el desarrollo de los procedimientos electorales que, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, párrafo segundo, de la Constitución federal, no producen efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado, en razón de evitar como *ultima ratio* que las diversas etapas se suspendan, dado que es un

SUP-RAP-173/2015

principio del Derecho Electoral que los diversos actos que conforman los procedimientos electorales deben adquirir definitividad, a efecto de lograr que se instalen los órganos de poder público y evitar que estos se paralicen.

No obstante lo anterior, cabe destacar que las sanciones que se generan por infracciones a normas en materia electoral, cuando estas son de carácter pecuniario, no comparten la misma naturaleza de los actos propios de los procedimientos electorales, en tanto que no son actos indispensables para la instalación de los órganos de poder público, cuyos depositarios son elegidos mediante el sufragio de los ciudadanos.

Asimismo, la naturaleza jurídica de la sanción pecuniaria impuesta a cualquier sujeto de Derecho, con o sin personalidad jurídica, no tiene como fin primordial, incidir en el normal desarrollo de los procedimientos electorales, sino que es una de las formas en las cuales el legislador ha considerado que se puede, por una parte sancionar a un sujeto de Derecho que ha infringido una determinada norma electoral y, por otra, tiene un efecto inhibitorio para hacer que ese sujeto, a futuro, no vuelva a incurrir en esa conducta atentatoria del sistema normativo electoral.

Así, con fundamento en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal, se debe concluir que los medios de impugnación en los que se controviertan sanciones económicas impuestas por el Instituto Nacional Electoral, como autoridad en materia de fiscalización, pueden y deben tener efectos suspensivos, hasta en tanto adquieran definitividad, ya sea por

falta de controversia o bien, porque el órgano jurisdiccional haya determinado su legalidad.

Lo anterior, dado que cualquier sanción pecuniaria impuesta por la autoridad electoral nacional, tiene incidencia directa e inmediata en el patrimonio del sujeto de Derecho sancionado, lo que se traduce en un acto de molestia, *in genere*, y en un acto de privación, *stricto sensu*.

Así, todo los acto de privación de derechos se debe ajustar a lo previsto en el artículo 14 de la citada Constitución federal y, en principio, puede ser susceptible de suspensión, hasta en tanto se resuelve en definitiva sobre su constitucionalidad y legalidad, a efecto de evitar ocasionar un agravio irreparable en el patrimonio del sujeto sancionado.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala Superior considera que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al determinar que la multa impuesta al partido político ahora recurrente se haría efectiva inmediatamente, sin observar lo previsto en el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización ni en el 43, párrafo 5, del Reglamento del Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y sin que se advierta alguna razón o fundamento jurídico, mediante la cual el aludido Consejo General justificara su proceder, vulneró los principios de legalidad y certeza que deben ser observados en todos los actos y determinaciones que emita en ejercicio de sus facultades y atribuciones.

SUP-RAP-173/2015

En razón de lo anterior, en lo que es materia de impugnación, lo procedente es modificar la resolución controvertida para el efecto de que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, las multas impuestas en la resolución impugnada se hagan efectivas cuando éstas hayan causado estado, en el plazo que al efecto determine el Consejo General responsable.

Al haber resultado fundado el concepto de agravio relativo a la violación al principio de legalidad en relación a la temporalidad en la que se deben aplicar las multas impuestas al partido político ahora recurrente en la resolución impugnada, se considera innecesario el estudio de los restantes conceptos de agravio relacionados con el tema que se analizó.

Al haber resultado fundado el concepto de agravio formulado por el Partido Acción Nacional, lo procedente es revocar la resolución impugnada a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita, en la próxima sesión que lleve a cabo, una nueva resolución en la determine que las multas impuestas con motivo del procedimiento de fiscalización, se deberán hacer efectivas cuando éstas hayan causado estado, en el plazo que al efecto determine el Consejo General responsable.

Se vincula a la autoridad responsable a informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra,

debiendo adjuntar copia certificada de la documentación que así lo acredite.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se confirma la multa impuesta al Partido Acción Nacional.

SEGUNDO. Se modifica la resolución controvertida para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político recurrente; **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, y 48, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

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

SUP-RAP-173/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIA GENERAL DE
ACUERDOS**

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO