

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-183/2015.

RECORRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIO: CARLOS ORTIZ MARTÍNEZ.

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

VISTOS, para resolver los autos relativos al recurso de apelación precisado al rubro, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la resolución **INE/CG214/2015**, de veintinueve de abril de dos mil quince, que 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 EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015, EN EL ESTADO DE GUERRERO.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes.

a. El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero en sesión ordinaria de quince de julio de dos mil nueve, emitió el Acuerdo 064/SO/15-07-2009 mediante el cual aprobó el Reglamento de Precampañas Electorales de la entidad federativa.

b. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de siete de octubre de dos mil catorce, decretó el inicio formal del proceso electoral federal 2014-2015.

En la propia sesión, aprobó el Acuerdo INE/CG203/2014, por el cual se determinaron las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se considerarían de las precampañas a iniciar en dos mil catorce, en el señalado Proceso Electoral.

c. El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero en sesión extraordinaria de diez de octubre de dos mil catorce, aprobó el Acuerdo 028/SE/10-10-2014, mediante el cual se ajustaron las fechas y plazos para las precampañas y campañas electorales, así como el calendario de actividades a desarrollarse durante el proceso electoral ordinario a Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014-2015, de conformidad con el ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO de la Ley 483, de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

d. El once de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en la Octava Sesión Extraordinaria dio inicio formalmente al proceso electoral para la elección de Gobernador del Estado para el período 2015-2021; diputados que integraran la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado, para el período 2015-2018 y de ayuntamientos para el período constitucional 2015-2018.

e. El dos de febrero de dos mil quince, fue publicada la convocatoria para participar en la elección de candidatas y candidatos a diputados de mayoría relativa y de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática, en el proceso local ordinario 2014-2015.

f. En atención a esa convocatoria, la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del partido señalado, recibió en los días comprendidos del once al quince de febrero de la presente anualidad, las solicitudes de registros de los aspirantes a diputados por el principio de mayoría relativa.

g. En los términos de la convocatoria indicada, del diecinueve al veinticinco de febrero del presente año, se desarrolló el período de precampaña para la elección de diputados por ambos principios.

h. El trece de marzo del año que transcurre, se presentaron los informes de precampañas, mediante el sistema digital en línea que dispuso la autoridad administrativa electoral, sin soportar gastos de los precandidatos registrados por el Partido de la

Revolución Democrática, al cargo de diputados en el Estado de Guerrero.

i. El veintisiete de marzo siguiente, se notificó al Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática, el oficio número INE/UTF/DA-L/6268/2015, en relación con los errores y omisiones relativos a los informes de precampaña de candidatos a diputados correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Guerrero.

j. Mediante escrito de tres de abril de esta anualidad, el Partido de la Revolución Democrática presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la respuesta al oficio de errores y omisiones a que se refiere el punto anterior.

k. El veintinueve de abril de dos mil quince, en sesión extraordinaria, se 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 EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE GUERRERO, en la que, la responsable impuso una sanción consistente en multa al Partido de la Revolución Democrática por la cantidad de

\$1,108,329.86 (UN MILLON CIENTO OCHO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS 86/100 M.N.)

II. Acto Impugnado.

El veintinueve de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG214/2015, respecto 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 al cargo de Diputado Local, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Guerrero, conforme al punto resolutivo siguiente:

**INE/CG214/2015
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 RESPECTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE GUERRERO.**

...

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.1 Partido de la Revolución Democrática** en relación al inciso a) de la presente Resolución, se imponen a los sujetos obligados las siguientes sanciones:

a) 1 Faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusión 2

Se sanciona al **Partido de la Revolución Democrática** con una **reducción del 1.81% (uno punto ochenta y uno por**

ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el **equivalente a la cantidad de \$1,035,145.46 (un millón, treinta y cinco mil, ciento cuarenta y cinco pesos 46/100 M.N.)**.

b) Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 5

Una multa consistente en **1,044 (mil cuarenta y cuatro)** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$73,184.40 (setenta y tres mil ciento ochenta y cuatro pesos 84/100 M.N.)**

...

III. Escrito de apelación.

El tres de mayo de dos mil quince, Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpuso recurso de apelación en contra de la determinación anterior.

IV. Remisión y recepción del recurso de apelación.

El seis de mayo siguiente, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a la Sala Superior, mediante oficio INE/SCG/0782/2015, el expediente INE-ATG-176/2015, integrado con motivo del medio de impugnación interpuesto, al que anexó la demanda e informe circunstanciado, entre otras constancias.

V. Trámite y turno del recurso de apelación.

El siete de mayo siguiente, el Magistrado Presidente de la Sala Superior, acordó integrar el expediente relativo con motivo del

recurso de apelación interpuesto y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-RAP-183/2015**, y ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos del artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo fue cumplido mediante oficio TEPJF-SGA-4211/15, de la fecha indicada, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

VI. Radicación y admisión.

El Magistrado Instructor tuvo por radicado en la ponencia a su cargo el expediente relativo al presente recurso de apelación, lo admitió a trámite y al haberse desahogado las diligencias pertinentes, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

PRIMERO. Competencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es **competente** para resolver el medio de impugnación interpuesto, conforme a los artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a) y V, 189, fracciones, I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de

apelación interpuesto por un partido político nacional para impugnar una 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 Egresos de los Precandidatos al cargo de Diputado Local, correspondientes a un proceso electoral local ordinario en el Estado de Guerrero.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

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

a) Forma. La demanda se debe presentar por escrito, lo que en el caso se satisface, y en ésta se señala nombre del recurrente; domicilio para recibir notificaciones; identifica la resolución recurrida, así como a la autoridad responsable; relata los hechos y expone los agravios que según el apelante derivan en perjuicio de su representado de la determinación recurrida; y además contiene la firma autógrafa del apelante.

El escrito se presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y se le dio el trámite establecido en el artículo 17, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. La demanda se presentó oportunamente, toda vez que el partido impugnante conoció el acuerdo combatido, según lo acepta expresamente, el veintinueve de abril de dos mil quince, mientras el escrito de impugnación lo exhibió el tres de mayo siguiente, es decir, dentro de los cuatro días posteriores al en que tuvo conocimiento de la determinación controvertida.

c) Legitimación y personería.

El recurso lo interpone Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Definitividad.

El acuerdo impugnado del Consejo General del Instituto Nacional Electoral es un acto definitivo y firme, toda vez que en la normatividad aplicable no se prevé algún medio de impugnación que proceda interponer en contra de la resolución impugnada, del que pueda derivar modificarla, revocarla o anularla.

e) Interés jurídico.

El representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, impugna un acuerdo de la referida autoridad, a través del cual le fue impuesta a su representado una sanción administrativa consistente en multa, la que asegura le

representa perjuicio en la esfera jurídico-patrimonial del ente político.

TERCERO. Acuerdo impugnado.

La resolución reclamada al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la parte relativa, establece literalmente:

...

18.1 INFORMES DE PRECAMPAÑA DEL PRECANDIDATO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL EN EL ESTADO DE GUERRERO.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, es trascendente señalar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión de los Informes de Precampaña del aludido partido político al cargo de Diputado Local correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que la irregularidad en la que incurrió el Partido de la Revolución Democrática, son las siguientes:

a) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 2.**

b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: **conclusión 5.**

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece la siguiente conclusión sancionatoria, infractora del Artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; **Conclusión 2.**

Informes de Precampaña

Conclusión 2

“2. El PRD presentó de forma extemporánea 64 (63 y 1) informes de Precampaña con operaciones en ceros.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

•63 precandidatos

Al verificar las cifras de Ingresos y Egresos reportadas en el “Sistema de captura de formatos y almacenamiento de la información de Precampaña”; se observó que presentó 63 informes de precandidatos de manera extemporánea. Los casos en comento se detallan en el Anexo 1.

Se solicitó al PRD presentar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 61, numeral 1, inciso f), fracción III; y 63 de la Ley General de Partidos Políticos; artículo 4, numeral 6, del Acuerdo INE/CG203/2014.

La solicitud antes citada fue notificada mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/6268/2015 del 27 de marzo del 2015, recibido por el PRD el mismo día.

Con escrito número CEEPRD/SF/020/2015 recibido por la Unidad Técnica el 03 de abril de 2015, el PRD manifestó lo que a continuación se detalla:

“Debido a lo novedoso del sistema de fiscalización a partidos políticos y candidatos; nos ha traído confusiones en la militancia y precandidatos que llevaron a un desfase de tiempo en la presentación de 62 informes de precampaña; el desfase de tiempo, en efecto, fue de horas en algunos casos y de dos a tres días en otros.

Así, aun en forma extemporánea se cumplió con la presentación de 62 informes de precampaña, para contribuir en la rendición de cuentas.

Mención especial merece el caso de Wulfrano Salgado Romero, quien de acuerdo con las constancias en poder de este partido, el diez y ocho de febrero presentó renuncia a su precandidatura y al registro otorgado, así como a la realización de actos de precampaña, y decidió sumarse a las filas del Partido del Trabajo; consecuentemente, no contaba con la obligación de rendir informe de precampaña. Este hecho se acredita con el original del oficio de renuncia de Wulfrano Salgado Romero recibido en la oficina de la presidencia (ANEXO 14).

La renuncia de mérito fue turnada a la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; quien en uso de sus facultades le dio el trámite estatutario correspondiente y emitió el Acuerdo de estilo.

No obstante, por un error del responsable de rendir los informes de precampaña, que se produjo al tomar la lista de precandidatos registrados y el encontrarlo en la lista, procedió a rendir el informe de Wulfrano Salgado Romero, candidato que ya había renunciado, sin corroborar que esa lista de registro ya se había modificado con la renuncia del mencionado ciudadano.

Por las razones antes expuestas, en el caso del mencionado ciudadano, el partido que representamos no contaba con la obligación de rendir el informe de precampaña, al no haber participado en el proceso interno de selección de candidatos a diputados locales de mayoría relativa”.

Del análisis a las aclaraciones presentadas por el PRD, respecto a 62 precandidatos al cargo de Diputados Locales observados, aun cuando el partido presentó los respectivos informes sin operaciones, la fecha límite para la entrega concluyó el 12 de marzo del año en curso. Al respecto, el artículo 79, numeral 1, fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos establece que los informes deberán ser presentados a más tardar dentro de los 10 días al de la conclusión de la precampaña; en este contexto, es importante señalar que el procedimiento de revisión de los informes que presentan los sujetos obligados en materia de fiscalización se sujeta a etapas concretas y definidas en la Ley, por lo que los términos son improrrogables. Visto lo anterior, la presentación de los “Informes de Precampaña” de los precandidatos citados, fue realizada fuera de los plazos establecidos por la ley.

En el caso del Informe del precandidato Wulfrano Salgado Romero del cual presenta un escrito de renuncia del precandidato al 18 de febrero de 2015, la precampaña para contender al cargo de diputados locales en su entidad dio inicio el 22 de enero de 2015, por lo que debió presentar en tiempo el informe respectivo por el periodo que mantuvo el registro como precandidato ante el PRD.

Al presentar 63 “Informes de Precampaña” para el cargo de Diputados Locales, fuera del plazo establecido, el PRD incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos así como el 443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

•1 precandidato

Al verificar las cifras de Ingresos reportadas en el “Sistema de captura de formatos y almacenamiento de la información de Precampaña”, Plantilla 1 “Reporte de Operación Semanal”, se observaron operaciones por concepto de aportaciones en especie, de la precandidata al Distrito I, Payán Sánchez Yamileth Natalia por \$9,999.59, de forma extemporánea con fecha de acuse del 13 de marzo de 2015, a las 19:20 horas. A continuación se detalla el caso en comentario:

DISTRITO I PAYÁN SÁNCHEZ YAMILETH NATALIA				
REPORTE SEMANAL				
NÚMERO DE SEMANA	PERIODO		No. DE OPERACIÓN	IMPORTE
	DEL	AL		
7	21/02/15	01/03/15	1	\$4,999.99
7	21/02/15	01/03/15	2	4,999.60
Total				\$9,999.59

Adicionalmente la factura presentada se expidió a nombre del PRD y no del aportante.

Se solicitó al PRD presentar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 61, numeral 1, inciso f), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; con relación al Punto PRIMERO, artículos 1, 3, numeral 1, incisos a), b), c) y f); artículo 4, numeral 11; artículo 5, numerales 8, 15 y 17 y artículo 4, numeral 6, ambos del Acuerdo INE/CG203/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria el 7 de octubre de 2014.

La solicitud antes citada fue notificada mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/6268/2015 del 27 de marzo del 2015, recibido por el PRD el mismo día.

Con escrito número CEEPRD/SF/020/2015 recibido por la Unidad Técnica el 03 de abril de 2015, el PRD manifestó lo que a continuación se detalla:

“La confusión de ese órgano técnico de fiscalización, que la conduce a requerirnos en este aspecto, operó en razón de la aplicación en línea, para la presentación de los reportes semanales de las operaciones de ingreso y egreso de las precampañas electorales de los precandidatos a diputados locales del Partido de la Revolución Democrática en Guerrero para las precampañas de diputados locales de mayoría relativa, ya que nuestra precampaña fue únicamente de siete días, del 19 al 25 de febrero del año en curso.

(...)

En lo que respecta a la factura presentada la cual se expidió a nombre del Partido de la Revolución Democrática, es necesario aclarar lo siguiente:

Conforme con el Punto PRIMERO, artículo 3, inciso c) del Acuerdo INE/CG203/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que en la parte que interesa es del tenor siguiente:

“c) Todos los comprobantes que acompañen al registro de operaciones de los precandidatos, deberán expedirse a nombre del partido por el que pretende postularse”.

En virtud de los anterior, consideramos que no hemos violentado ninguna norma al presentar facturas que amparan aportaciones en especie, expedidas a nombre del Partido de la Revolución Democrática, ya que ni el acuerdo señalado, ni el Reglamento de Fiscalización o alguna otra normal de la materia ordena que los documentos que amparen las aportaciones en especie deberán de estar expedidas a favor de un sujeto distinto al Partido de la Revolución Democrática, además el multicitado acuerdo señala expresamente que los comprobantes que se acompañen al registro de operaciones deberán expedirse a nombre del partido.”

Del análisis a las aclaraciones presentadas por el PRD, en las cuales manifiesta que en virtud de que la precampaña se realizó durante el periodo del 19 al 25 de febrero de 2015, no fue posible realizar los registros en la semana en que se realizaron, al respecto, el artículo 79, numeral 1, fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos establece que los informes deberán ser presentados a más tardar dentro de los 10 días al de la conclusión de la precampaña; en este contexto, es importante señalar que el procedimiento de revisión de los informes que presentan los sujetos obligados en materia de fiscalización se sujeta a etapas concretas y definidas en la Ley, por lo que los términos son improrrogables. Visto lo anterior, la presentación del “Reporte de operaciones semanal” e “Informe de Precampaña” de la Precandidata Payán Sánchez Yamileth Natalia, fue realizada fuera de los plazos establecidos por la ley.

Respecto al porque la factura proporcionada se expide a nombre del PRD y no del aportante, el partido aclara que se apega a la normatividad respecto a que todos los comprobantes que amparan las operaciones de los precandidatos debían expedirse a nombre del partido por el cual se postula

Al presentar un “Informe de Precampaña” para el cargo de Diputado Local, fuera del plazo establecido, el PRD incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos así como el

443, numeral 1, inciso d) y 445, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie la omisión de presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad; en relación a los informes de aquellos precandidatos que participaron en el proceso de selección interna para ganar una candidatura a un cargo de elección popular, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero.

En consideración a las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y los precandidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización

integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

En este orden de ideas, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General del Partidos Políticos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”*

Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III *“DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”* de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual-, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los precandidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II especifica que *“los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. **Para tales efectos se analizará de manera separada las infracciones en que incurran.**”*

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad, no es justificación para no tomar en cuenta el grado de responsabilidad de los precandidatos en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

Es decir, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; ahora, con el nuevo modelo de fiscalización también lo es el precandidato de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado.
- Que respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los

precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda interna.

•Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis. Lo anterior, de conformidad con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña.

En consecuencia, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior 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.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida 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 Nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Finalmente, se establece que las sanciones económicas que llegaran a imponerse como resultado de las irregularidades realizadas en el marco de la presente revisión, tendrán como elemento objetivo para la imposición de la sanción, el tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad para los procesos internos de selección de candidatos y candidatas, por precandidato y tipo de elección, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero.

En este orden de ideas, los topes de gastos de precampaña en los Distritos correspondientes al cargo de Diputados Locales materia de observación en Guerrero son los que se detallan en el **Anexo 1**.

No obstante el análisis anterior, toda vez que a los precandidatos en comento no se les otorgó su derecho a la garantía de audiencia en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña, esta autoridad considera que los mismos no serán objeto de sanción.

Por lo que hace a la responsabilidad del partido político de presentar fuera del plazo establecido los informes en comento, considerando que se les otorgó su garantía de audiencia mediante el oficio de errores y omisiones señalado en el análisis temático, será sujeto de sanción de conformidad con lo siguiente:

La autoridad de conformidad con en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos observó el incumplimiento relativo a la omisión de presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos. Situación que se vincula con lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos

Políticos, mismo que establece que los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos 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, así, la responsabilidad del partido político se analizará en el apartado siguiente para los efectos conducentes.

Así, se analizarán en un primer momento, los elementos para calificar la falta y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción.

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 la irregularidad identificada en la conclusión 2 del Dictamen Consolidado, se identificó que el Partido de la Revolución Democrática omitió presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión consistente en no haber presentado en tiempo de forma espontánea sin requerimiento de autoridad los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero atendiendo a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 5 del Acuerdo INE/CG13/2015.

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

Modo: El partido político infractor omitió presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III

de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tiempo: La irregularidad atribuida al partido surgió a la conclusión del periodo legal establecido para la presentación de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero.

Lugar: La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la precampaña de los precandidatos a los cargos de Diputados Locales en el estado de Guerrero.

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 infractor para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de beneficio o volición alguna del instituto político para cometer la irregularidad mencionada 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 presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad.

En este caso, la falta sustancial 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 principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido de mérito viola los valores antes establecidos y con ello, afecta a 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.

En la conclusión 2 el partido en comento vulneró lo dispuesto en el 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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:

(...)

III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

(...)”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus Reglamentos;

(...)”

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.

En el caso que nos ocupa, las leyes electorales establecen que los partidos políticos son los responsables de presentar los informes de gastos de precampaña de sus precandidatos, lo anterior es así toda vez que, si bien es cierto los informes de precampaña fueron presentados de manera espontánea, también lo es, que fueron presentados fuera del plazo establecido, esto es después del doce de marzo de dos mil quince.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el partido político se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 debe 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 aquellas 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 la conducta señalada en la conclusión 2 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 la irregularidad imputable al partido infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo**, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe pluralidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió diversas

irregularidades que se traducen en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

Calificación de la falta

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

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político omitió presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad.
- 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; 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 existió pluralidad en la conducta.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el Partido de la Revolución Democrática se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que se tratan de faltas de fondo o sustantivas en las que se vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el partido infractor omitió presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad, 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 hecho de que el Partido de la Revolución Democrática no cumplió con su obligación de presentar en **tiempo** los informes de precampaña respectivos de forma espontánea sin requerimiento de autoridad.

Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos, 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 (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 infractor 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 la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

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 infractor cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo 002/SO/15-01-2015 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero en sesión ordinaria el quince de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para el ejercicio 2015 un total de \$ 28,572,644.52 **(veintiocho millones, quinientos setenta y dos, seiscientos cuarenta y cuatro pesos 52/100 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 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.

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 registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por el Consejo General del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Guerrero,

SUP-RAP-183/2015

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 al mes de marzo de 2015	Montos pendientes por saldar
1	020/SO/20-12-2014	\$89,278.00	\$44,639.00	\$44,639.00

De lo anterior, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática tiene un saldo pendiente de \$44,639.00 (cuarenta y cuatro mil seiscientos treinta y nueve pesos 00/100 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.

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 las que ahora nos ocupan, 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 de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el 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 se trató de varias irregularidades; es decir, se actualizó una pluralidad de conductas cometidas por el partido político.

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

En atención a esto último, la Sala Superior sostiene que la selección y cuantificación de la sanción concreta por parte de la autoridad electoral debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

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), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas 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, así como una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

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

Asimismo, la sanción contenida en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estima aplicable 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.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, 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 de la Revolución Democrática se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

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

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 como, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de 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 **presentar fuera de tiempo los informes de precampaña respectivos de forma espontánea** y las normas infringidas [en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 443, numeral 1, inciso d) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales], la pluralidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido de la Revolución Democrática en atención a los elementos considerados previamente, debe corresponder a una sanción económica equivalente al **5%** (cinco por ciento)¹ sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad para los procesos internos de selección de precandidatos al cargo de Diputados locales como se especifica en el **Anexo 1**, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero, lo cual asciende a un total de **\$1,035,145.46 (un millón, treinta y cinco mil, ciento cuarenta y cinco pesos 46/100 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

¹ Sanción calculada con base en el financiamiento del propio partido político sancionado, al ser el instituto político que más recursos públicos recibió en el estado de Guerrero, por concepto de Actividades Ordinarias Permanentes.

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 de la Revolución Democrática, es la prevista en la fracción III, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del 1.81% (uno punto ochenta y uno por ciento) de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$1,035,145.46 (un millón, treinta y cinco mil, ciento cuarenta y cinco pesos 46/100 M.N.); ello, con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y las faltas que se valoran.

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, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias, infractoras de los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014.

Egresos

Monitoreo de Páginas de internet y redes sociales

Conclusión 5

“5. Del monitoreo de Internet, se detectaron gastos no reportados por el PRD por un importe de \$11,902.25.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Al efectuar la compulsas correspondiente, se determinó que varios anuncios difundidos en páginas de internet beneficiaban a precandidatos al cargo de Diputado Local en el estado de Guerrero; sin embargo, de la revisión al “Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña” Plantillas 1 y 2, “Reporte de Operación Semanal” e “Informe de Precampaña”, respectivamente, se observó que omitió reportar los gastos y documentación soporte correspondiente. A continuación se detallan los casos que comento:

ENTIDAD	PARTIDO	CARGO ELECTIVO	NOMBRE DEL PRECANDIDATO	FUENTE DE INFORMACIÓN	LINK DE INTERNET	ANEXO
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local XXVIII Distrito	González Reyes Abundio	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1025033624192570&set=pb.100000578262277.-2207520000.1426887442.&type=3&theater	2
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local XXVIII Distrito	González Reyes Abundio	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1023152531047346&set=pb.100000578262277.-2207520000.1426887442.&type=3&theater	3
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111697417752&set=pcb.627112054084383&type=1&permPage=1	4
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111834084405&set=pcb.627112054084383&type=1&theater	5
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111954084393&set=pcb.627112054084383&type=1&theater	6
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local VII Distrito	Yebale De La O Carlos	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=943251489027216&set=a.280127525339619.76737.10000271224914&type=1&theater	7
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Rabadán Alvar Miguel Ángel	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=427170980778798&set=a.103188276510405.7225.10004576981018&type=1&theater	8

Por lo anterior, se solicitó al PRD presentar lo siguiente:

- Indicar la razón por la cual no fueron reportados los gastos correspondientes a la propaganda detallada en los anteriores cuadros.

➤ En caso que el gasto correspondiera al PRD, presentar:

- Los comprobantes correspondientes a los gastos realizados en original, a nombre del PRD y con la totalidad de requisitos fiscales.
- Las muestras y/o fotografías de la publicidad colocada en la vía pública.
- Los contratos de prestación de bienes o servicios celebrados con los proveedores debidamente requisitados y firmados, en los que se detallaran las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto de los contratos, tipo y condiciones de los mismos, precio pactado, forma y fecha de pago, características del bien o servicio, vigencia, impuestos, penalizaciones y todas las demás condiciones a las que se hubieren comprometido.
- En su caso, las copias de los cheques correspondientes a los pagos que hubieran excedido el tope de 90 días de Salario Mínimo General en el Distrito Federal, que en el año de 2014 equivalía a \$6,056.10 (90 x \$67.29), así como en el año de 2015 equivale a \$6,309.00 (90 x \$70.10) con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario".
- Las hojas membretadas de los anuncios espectaculares colocados, así como la relación en Excel, impreso y en medio magnético, de cada uno de los espectaculares que amparara la factura y el periodo en que permanecieron colocados.
 - En caso que la propaganda correspondiera a una aportación en especie:
 - El recibo de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normatividad.
 - El contrato de donación de la propaganda que hubiera sido aportada a la precampaña, debidamente requisitado y firmado, en donde se identificaran plenamente los costos, condiciones, características de la propaganda, condiciones del bien otorgado en uso o goce temporal, obligaciones, lugar y fecha de celebración.
 - Copia fotostática de la identificación oficial con fotografía del aportante.
 - En ambos casos, presentar:
 - La Plantilla 1 correspondiente al "Reporte de Operación Semanal", así como la Plantilla 2 "Informes de Precampaña", en los cuales, coincidieran las cifras reportadas.

- La cédula donde se conciliara el informe originalmente presentado, con todas las correcciones realizadas derivado de las observaciones de errores y omisiones.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 199, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 54, 55, 56, numerales 3, 4 y 5; 61, numeral 1, inciso f), fracción III; y 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos; con relación al Punto de Acuerdo PRIMERO, artículos 1, 2 numeral 1, 3, numeral 1, incisos a), b), c) y f); artículo 4, numerales 3, 5, 6, 8 y 11; artículo 5, numerales 8, 15 y 17; artículo 6, numeral 2, apartado B, incisos a), d) y e) del Acuerdo INE/CG203/2014.

La solicitud antes citada fue notificada mediante el oficio núm. INE/UTF/DA-L/6268/2015 del 27 de marzo del 2015, recibido por el PRD el mismo día.

Con escrito número CEEPRD/SF/020/2015 recibido por la Unidad Técnica el 03 de abril de 2015, el PRD manifestó lo que a continuación se detalla:

“En esta observación la autoridad fiscalizadora, describe a través de un cuadro analítico, la fuente de información donde presuntamente se detectó la evidencia en imágenes de actos de precampaña de los precandidatos antes mencionados, sin embargo, en el oficio de observaciones con clave INE/UTF/DA-L/6268/15, de 27 de Marzo de la presente anualidad, mediante el cual se requiere diversa información; se desprende que no se exhibió adjunto al mismo, las razones y constancias que den cuenta de la presunta propaganda no reportada.

En consecuencia, al ser el requerimiento o notificación deficiente no se está en condiciones de ejercer adecuadamente nuestra defensa, y consiguientemente se deja en estado de defensión (Sic) al Partido de la Revolución Democrática, por la omisión del actuario notificador de los anexos.

Así, no estamos en posibilidad real de contradecir el dicho de la autoridad adecuadamente; luego, estamos imposibilitados de subsanar adecuadamente esta observación.

Para demostrar nuestras afirmaciones nos permitimos exhibir anexos a esta contestación el original del acuse de recibo, firmada y sellada por el personal de la Secretaría de finanzas de este Instituto político, en el que se aprecia que únicamente se recibieron 18 hojas del pliego de observaciones.

No obstante, y Ad Caulelam, con los elementos mínimos desprendibles del oficio estructuramos nuestra defensa, sobre este aspecto en los siguientes términos:

Al respecto, este instituto político, en principio, niega que las presuntas imágenes que se reportan en las páginas o link de internet o de Facebook, descritas en el punto 6, a foja 11 del escrito de aclaraciones; correspondan a los aspirantes (...), o que dichos aspirantes hayan realizado los actos que se les adjudican como de precampaña o acto de propaganda; consecuentemente, se niega la presunta evidencia que constató en director de auditoría, Luis Fernando Flores y Cano, pues, en razón que no está probado que constituyan actos de precampaña o actos de propaganda, de los aspirantes o precandidatos.

Sin conocer las imágenes porque no se proporcionaron, salta a la vista que de los link de Facebook no puede fincarse una responsabilidad, pues en el caso con esos elementos sólo expone la opinión subjetiva, la cual esta apartada de los parámetros establecidos en la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial De la Federación, en materia de inspecciones judiciales; consecuentemente, no hay materia, en este punto para formular este requerimiento.

Luego, sino existe prueba que demuestre los hechos por los que se requiere, como las razones y constancias, de presuntos materiales obtenidos de internet y redes sociales donde conste fehacientemente que los ciudadanos señalados en el requerimiento que se hayan ostentado como precandidatos o candidatos, durante la precampaña o antes de la precampaña o que haya presentado alguna Plataforma Electoral o llamaran a votar.

Al respecto, la Sala Superior ha sustentado que para que un acto se puede considerar como de contenido electoral es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección, la presentación de una candidatura y la consecuente petición del voto. Luego, del cuadro que aparece en la foja 11, que se presenta en el requerimiento podrá ser cualquier otra cosa, menos precampaña o propaganda electoral en razón que le faltan los tres elementos establecidos con anterioridad.

En suma, se objeta el alcance probatorio que se pretende darse a los ocho link de Facebook, en razón que ni siquiera se nos notificó acompañado de las razones y constancias, en que se diera fe de las existencias de ese material en línea, pruebas que fueron obtenidas con motivo de la búsqueda que el órgano electoral practicó ingresando a la barra de navegación cada uno de los caracteres que integran las páginas identificas, en el oficio de requerimiento.

En efecto, el Director de Auditoría realiza valoraciones subjetivas; no obstante, concluyó que se trata de propaganda electoral desplegada en la precampaña de las personas que mencionaba como precandidatos. Para ello partió de supuestas imágenes que aparentemente dan cuenta de una presunta propaganda electoral.

No debe pasarse por alto, que una calificación jurídica de tales hechos, no es correcta a partir de meras visitas a una páginas de internet; por la naturaleza del medio de prueba (prueba técnica) no puede establecerse con certeza que se trata de propaganda electoral difundida en una precampaña; pues ni siquiera la temporalidad.

Respuesta a las interrogantes que se formulan a foja 12 y 13 del oficio de requerimiento

Por las anteriores razones, a las interrogantes en general se responde que al no reconocer este partido gastos de precampaña de los candidatos que refiere el escrito de observaciones, no resulta necesario ni posible contestar las interrogantes. Luego, el gasto no corresponde al Partido de la Revolución Democrática.

Consecuentemente al no reconocerse por no existir los hechos de los cuales se parte para formular el requerimiento, este Instituto político no tiene nada que informar. Pues la primera aclaración hace obvio las siguientes exigencias.

Para demostrar mis afirmaciones me permito ofrecer las siguientes:

Pruebas

1. La documental. Consistente en copias debidamente certificadas del:
ACUERDO ACU-CEN-015/2015 DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL CUMPLIMIENTO AL ACUERDO ACU-CEN-66/2014 MEDIANTE EL CUAL SE ORDENÓ LA PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE CANDIDATAS O CANDIDATOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA A DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015.

Esta prueba se ofrece para demostrar cuál fue el periodo establecido en la convocatoria para las precampañas dentro de nuestro proceso interno para seleccionar a nuestros candidatos a diputados locales de mayoría del Partido de la Revolución Democrática (ANEXO 13)

2. La Documental. Consistente en un CD que contiene grabada toda la evidencia de los documentos que se observaron y que han sido solicitados mismo que también se ofrecen como prueba de este curso como anexos del 1 al 11 respectivamente.

Esta prueba se relaciona con cada uno de los argumentos de defensa que han quedado establecidos en el cuerpo de este escrito y sirven para demostrar nuestras afirmaciones.

3. La Instrumental de actuaciones. En todo lo que beneficie al partido que represento para demostrar que los hechos que se nos atribuyen no constituyen actos de propaganda electoral ya que no realizamos precampañas.

4. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana. Con la finalidad de que en el momento procesal oportuno se determine que los hechos que se nos atribuyen no son actos de propaganda electoral, ya que no realizamos precampañas.

Observación, para confirmar dicho argumento se anexa copia del acuse de recibo por personal de la secretaría de finanzas de este Instituto político, en el que se aprecia que únicamente se recibieron 18 hojas de este pliego de observaciones.

SUP-RAP-183/2015

Por lo expuesto y fundado, a usted C. Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, atentamente pido:

PRIMERO. Se tenga por presentado en tiempo y forma las aclaraciones, que fueron solicitadas mediante el oficio INE/UFT/DA-L3875-2015.

SEGUNDO. Se me reconozca la personería con la que me ostento y por autorizados a los profesionistas que indico en el proemio del presente escrito como mis abogados patronos.

TERCERO. En el momento oportuno; con base en lo vertido en este curso declarar, solventadas las aclaraciones de mérito”.

Del análisis a la respuesta presentada por el partido se consideró insatisfactoria, toda vez que en el oficio núm. INE/UTF/DA-L/6268/15 identificado como de errores y omisiones al cargo de diputados locales, fue notificado el 27 de marzo de 2015 al PRD, con fundamento en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos, con los efectos de que dicho instituto político proporcionara en su caso, las aclaraciones y rectificaciones que fueran necesarias y particularmente en el caso que nos ocupa, la observación número 6 de dicho oficio, que en su tenor literal refiere a lo siguiente:

“(…)

6. En consecuencia, al efectuar la compulsas correspondiente, se determinó que varios anuncios difundidos en páginas de internet beneficiaban a la precampaña (...) precandidatos al cargo de Diputado Local en el estado de Guerrero; sin embargo, de la revisión al “Sistema de Captura de Formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña” Plantillas 1 y 2, “Reporte de Operación Semanal” e “Informe de Precampaña”, respectivamente, se observó que omitió reportar los gastos y documentación soporte correspondiente. A continuación se detallan los casos que comento:

Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local XXVIII Distrito	González Reyes Abundio	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1025033624192570&set=pb.100000578262277.-2207520000.1426887442.&type=3&theater
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local XXVIII Distrito	González Reyes Abundio	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1023152531047346&set=pb.100000578262277.-2207520000.1426887442.&type=3&theater
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111697417752&set=pcb.627112054084383&type=1&permPage=1
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111834084405&set=pcb.627112054084383&type=1&theater
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local IV Distrito	Orgáz González Isidro	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=627111954084393&set=pcb.627112054084383&type=1&theater
Guerrero	Partido de la Revolución Democrática	Diputado Local VII Distrito	Yebale De La O Carlos	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=943251489027216&set=a.280127525339619.76737.100000271224914&type=1&theater
Guerrero	Partido de la	Diputado	Rabadán	Facebook	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=4271

SUP-RAP-183/2015

	Revolución Democrática	Local IV Distrito	Alvar Miguel Ángel		70980778798&set=a.103188276510405.7225.10004576981018&type=1&theater
--	------------------------	-------------------	--------------------	--	---

(...)

Como es evidenciado, el PRD tuvo conocimiento oportuno de la irregularidad detectada por la autoridad fiscalizadora, (...), éstas no constituyen un elemento sine qua non para hacer del conocimiento al partido de los hallazgos obtenidos durante el monitoreo

Aunado a lo anterior, en ningún momento el PRD niega la existencia de las páginas, ni afirma haber ingresado a las mismas, por tal motivo se evidencia una falta de atención del instituto político, a una observación que la autoridad formuló derivado del desempeño de sus funciones establecidas en el artículo 75 de la Ley General de Partidos Políticos; Punto de Acuerdo PRIMERO, artículo 2 del Acuerdo INE/CG203/2014, en relación con los artículos 227, 230, 243, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, considerando como gastos de Precampaña los relativos a: propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos operativos; propaganda utilitaria; producción de los mensajes para radio y televisión; anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, apegándose en todo momento al procedimiento y las formas de revisión.

Es menester señalar que el PRD omitió reportar los gastos de los hallazgos que tuvo a bien incluir la autoridad electoral en el presente, y al haber tenido momento procesal idóneo, así como oportunamente a la vista los “links” de una página popular de redes sociales que le conducían a dichas evidencias de gastos no incluidos y no reportados en los informes correspondientes, vulnera la normativa electoral, aunado a ello, el instituto político se pronuncia en su respuesta, de forma negativa al no reconocer como propia la propaganda de mérito, al manifestar lo siguiente:

“...al no reconocer este partido gastos de precampaña de los candidatos que refiere el escrito de observaciones, no resulta necesario ni posible contestar las interrogantes. Luego, el gasto no corresponde al Partido de la Revolución Democrática.”

Así dicho, el ente obligado no realizó ni presentó escrito de deslinde correspondiente o evidencia que sustente su dicho por lo tanto la observación se considera no subsanada.

En consecuencia, al no proporcionar la documentación soporte correspondiente a los gastos en comentario, fue pertinente utilizar la siguiente metodología para cuantificar el gasto no reportado,

SUP-RAP-183/2015

en virtud de observar que dicha propaganda corresponde a precandidatos a diputados locales registrados por el PRD.

Por lo que se refiere a la determinación del costo, se consideró el valor más alto de acuerdo a la matriz de precios elaborado con base en los gastos por este concepto, mismo que corresponde a los siguientes proveedores:

GASTO NO REPORTADO		MATRIZ DE PRECIOS DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES			
CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS (MEDIDAS, ETC.)	No. de REGISTRO	PROVEEDOR	CONCEPTO	COSTO UNITARIO
Lona	Pieza	201502231126221	Multiservicios Carpice	Lonas	\$525.00
Panel Móvil	Renta de valla móvil 8hrs audio incluido, por día.	201502101123849	Promotora Pantera	Valla Móvil	1,250.00
Impresión e Instalación de 3 Lonas front en Valla móvil	Impresión e Instalación de 3 Lonas front en Valla móvil	201502101123849	Promotora Pantera	Impresión e Instalación de 3 Lonas front en Valla móvil	1,875.00
Playera	Playera Blanca Estampada	201502111123996	Asesores Profesionales para Eventos y Convenciones	Playera blanca estampada	55.00
Gallardete	Gallardetes en Lona 11 Oz Med. 150x75 Cms	201502162124909	Raúl Muñoz Basilio	Gallardetes en lona 11 OZ med. 150x75 cms	55.00
Banderín	Banderines	201502231126071	Multiservicios Zencer	banderines	0.75
Impresión de Vinil	Vehículo Estampado	201502112124011	Karen Yulueny Nava Mondragón	impresión de vinil	300.00
Vehículo	Mudanza	201501202110088	Nicasio de Jesús Rodríguez Velázquez	Traslados de mercancías y servicios de terceros	200.00
Sistema de Audio	Sistema de Audio Mediano, Pieza/Día	201502111123996	Asesores Profesionales para Eventos y Convenciones	Sistema de Audio Mediano	1,800.00

➤ Gastos no reportados por el precandidato Abundio González Reyes:

CONCEPTO DEL GASTO NO REPORTADO	ANEXOS DEL OFICIO NÚM. INE/UTF/DA-L/ 3875/2015	CANTIDAD IDENTIFICADA EN TESTIGOS	COSTO PROMEDIO POR UNIDAD DETERMINADA EN COTIZACIONES	TOTAL NO REPORTADO
Lonas	2	1	\$525.00	\$1,050.00
	3	1		
Impresión de Vinil	3	1	\$300.00	\$300.00
TOTAL				\$1,350.00

➤ Gastos no reportados por el precandidato Isidro Orgaz González:

SUP-RAP-183/2015

CONCEPTO DEL GASTO NO REPORTADO	ANEXOS DEL OFICIO INE/UTF/DA-L/3875/2015	CANTIDAD IDENTIFICADA EN TESTIGOS	COSTO PROMEDIO POR UNIDAD DETERMINADA EN COTIZACIONES	TOTAL NO REPORTADO
Lonas	5	1	\$525.00	\$1,575.00
	4	1		
	6	1		
Vehículo	4	1	\$200.00	\$400.00
	6	1		
Sistema de Audio	6	1	\$1,800.00	\$1,800.00
Gallardete	4	3	\$55.00	\$385.00
	5	1		
	6	3		
Banderines	5	3	\$0.75	\$2.25
TOTAL				\$4,162.25

➤ Gastos no reportados por el precandidato Carlos de la O Yebale:

CONCEPTO DEL GASTO NO REPORTADO	ANEXOS DEL OFICIO INE/UTF/DA-L/3875/2015	CANTIDAD IDENTIFICADA EN TESTIGOS	COSTO PROMEDIO POR UNIDAD DETERMINADA EN COTIZACIONES	TOTAL NO REPORTADO
Panel Móvil	7	2	\$1,250.00	\$2,500.00
Impresión e instalación de 3 lonas front en valla móvil	7	1	\$1,875.00	\$1,875.00
Playeras	7	8	\$55.00	\$440.00
TOTAL				\$4,815.00

➤ Gastos no reportados por el precandidato Miguel Ángel Rabadán Alvar:

CONCEPTO DEL GASTO NO REPORTADO	ANEXOS DEL OFICIO INE/UTF/DA-L/3875/2015	CANTIDAD IDENTIFICADA EN TESTIGOS	COSTO PROMEDIO POR UNIDAD DETERMINADA EN COTIZACIONES	TOTAL NO REPORTADO
Lonas	8	3	\$525.00	\$1,575.00
TOTAL				\$1,575.00

Los Informes de Precampaña presentados por los CC. Abundio González Reyes, Isidro Orgaz González, Carlos de la O Yebale y Miguel Ángel Rabadán Alvar, reportan ingresos y egresos en ceros.

El PRD, al no reportar los gastos de propaganda en impresión de vinil, lonas, vehículo, sistema de audio, gallardetes, banderines, panel móvil, vallas móviles, y playeras por un importe total de \$11,902.25, incumplió con lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General

de Partidos Políticos; con relación al artículo 3, numeral 1, inciso a) del Acuerdo INE/CG203/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria el 7 de octubre de 2014.

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.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014, se procede en la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En consecuencia, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior 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.

Ahora bien, 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 la irregularidad identificada en la conclusión 5 del Dictamen Consolidado, se identificó que el Partido de la Revolución Democrática, omitió reportar sus egresos realizados durante la precampaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero.

En el caso a estudio, la falta corresponde 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 Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero atendiendo a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014.

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

Modo: El partido político infractor no reportó en el Informe de Precampaña el egreso relativo a los gastos de propaganda en impresión de vinil, lonas, vehículo, sistema de audio, gallardetes, banderines, panel móvil, vallas móviles, y playeras por un importe total de \$11,902.25 que benefició a las campañas de cuatro precandidatos a cargos de Diputados Locales en el estado de Guerrero. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en los artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos.

Tiempo: La irregularidad atribuida al Partido de la Revolución Democrática surgió de la revisión del Informe de Precampaña de los Ingresos y Egresos de los precandidatos a Diputados Locales correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero.

Lugar: La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la precampaña de los precandidatos a los cargos de Diputados Locales en el estado de Guerrero.

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 de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del instituto político para cometer la irregularidad mencionada 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 Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero relativos a los gastos de propaganda en impresión de vinil, lonas, vehículo, sistema de audio, gallardetes, banderines, panel móvil, vallas móviles, y playeras por un importe total de \$11,902.25.

En este caso, la falta sustancial 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.

En la **conclusión 5** el partido en comentario vulneró lo dispuesto en el artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014, mismos que a la letra señala:

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 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.
(...)”*

Acuerdo INE/CG203/2014

“Artículo 3. Reglas de contabilidad.

1. La contabilidad, que comprende la captación, clasificación, valuación y registro deberá observar las reglas siguientes:

a) Deberán registrarse todas y cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realicen los partidos políticos, precandidatos y aspirantes a una candidatura independiente...”

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.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el Partido de la Revolución Democrática se ubica dentro de las hipótesis normativa prevista en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014, 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 aquellas 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 reprobación de 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 la conducta señalada en la conclusión 5 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 la irregularidad imputable al partido infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona 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 la irregularidad acreditada se traduce en **una falta 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 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

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

Calificación de la falta

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

- Que se trata de una falta sustantiva 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 presentar la documentación comprobatoria que acredite los gastos realizados; y por tanto, no se comprobó la erogación y el destino de los recursos.

- 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; 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 la conducta fue singular.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por instituto político infractor se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que se trata de una falta de fondo o sustantiva en las que se vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el Partido de la Revolución Democrática 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 de la Revolución Democrática no cumplió con su obligación de reportar la totalidad de los gastos por concepto de actividades de precampaña. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el origen de los recursos y el modo en que el partido utilizó diversos recursos. Por lo tanto, no debe perderse de vista que la conducta descrita, vulneran directamente el principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En ese tenor, la falta cometida por el Partido de la Revolución Democrática es sustantiva 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 (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 de la Revolución Democrática no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecue a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

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 infractor cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la

sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo 002/SO/15-01-2015 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero en sesión ordinaria el quince de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para el ejercicio 2015 un total de \$ 28,572,644.52 **(veintiocho millones, quinientos setenta y dos mil, seiscientos cuarenta y cuatro pesos 52/100 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 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.

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 registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por el Consejo General del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Guerrero, 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 al mes de marzo de 2015	Montos pendientes por saldar
1	020/SO/20-12-2014	\$89,278.00	\$44,639.00	\$44,639.00

De lo anterior, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática tiene un saldo pendiente de \$44,639.00 (cuarenta y cuatro mil seiscientos treinta y nueve pesos 00/100 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.

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.

Así, 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 reportó 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 consideró en cuenta que la irregularidad atribuible al instituto político, que consistió en no reportar diversos gastos realizados, incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral.
- 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 el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$11,902.25 (once mil, novecientos cinco pesos 25/100 M.N)

- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida.

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 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 de la Revolución Democrática 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 **detectarse erogaciones no reportadas, no obstante la presentación del informe en ceros** y las normas infringidas (en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al Punto de Acuerdo Primero, artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte del Acuerdo INE/CG203/2014), la singularidad y el objeto de la sanción a 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 de la Revolución Democrática presentó informes en ceros de González Reyes Abundio, Orgáz González Isidro, Yebale de la O Carlos y Rabadán Alvar Miguel Ángel al cargo de Diputado local en el estado de Guerrero.

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 beneficiaron a los precandidatos aludidos, sin que ello fuera reportado por el Partido de la Revolución Democrática.

En consecuencia, para esta autoridad es claro que si el instituto político en cuestión, omitió reportar en los informes correspondientes 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:

SUP-RAP-183/2015

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 PRD	Porcentaje de PRD respecto de la totalidad del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes 2015 ² (B)	Sanción (A*B)
González Reyes Abundio	Diputado	\$330,641.61	\$66,128.32	\$109,299,787.45	\$28,572,644.52	26.14%	\$17,285.94
Orgaz González Isidro	Diputado	\$358,066.55	\$71,613.31	\$109,299,787.45	\$28,572,644.52	26.14%	\$18,719.71
Yebale de la O Carlos	Diputado	\$353,365.99	\$70,673.19	\$109,299,787.45	\$28,572,644.52	26.14%	\$18,473.97
Rabadán Alvar Miguel Ángel	Diputado	\$358,066.55	\$71,613.31	\$109,299,787.45	\$28,572,644.52	26.14%	\$18,719.71
TOTAL							\$73,199.33

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido de la Revolución Democrática 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 cuatro informes**, toda vez que si bien es cierto el instituto político presentó los informes en ceros de los precandidatos a que se ha hecho referencia, también lo es que esta autoridad identificó propaganda difundida y actividades realizadas que beneficiaban a los mismos, la cual no fue reportada, es decir, se trató de egresos ocultados a esta autoridad, acto el cual a todas luces se traduce omisión, por lo 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) sobre el tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad para los procesos internos de selección de precandidatos al cargo de Diputados locales, con la finalidad de contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Guerrero, lo cual asciende a un total de **\$73,199.33 (setenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 33/100 M.N.)**.³

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

²Sanción calculada con base en el porcentaje de Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes 2015, en comparación a los montos recibidos por esos mismos conceptos por el partido sancionado.

³ Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo.

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 de la Revolución Democrática, 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 **1,044 (mil cuarenta y cuatro) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$73,184.40 (setenta y tres mil ciento ochenta y cuatro pesos 84/100 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.

...

CUARTO. Síntesis de los agravios.

El Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante ante la autoridad electoral, plantea la inconformidad, bajo cinco motivos de agravio:

a. Indebida fundamentación y motivación. Redes Sociales.

Se agravia de la ilegalidad de la resolución impugnada, porque

contraviene el principio de legalidad y las reglas del debido proceso en el procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos instaurado en su contra, por haber omitido reportar gastos de precampaña.

Señala el partido recurrente que la responsable llevó a cabo una investigación deficiente y contraria a la normatividad, al recabar pruebas carentes de valor probatorio, pues determinó que varios anuncios difundidos en páginas de internet beneficiaban a precandidatos al cargo de diputado local en el Estado de Guerrero, al haber obtenido una búsqueda genérica en redes sociales de *Facebook* y con base en éstas tuvo por demostrado el hecho irregular atribuido.

Existe una falta de fundamentación y motivación al considerar la realización de un monitoreo en redes sociales en internet, relacionados con gastos de precampaña relativos a propaganda lo cual resulta incongruente, pues éstos se encuentran regulados por el Reglamento de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, y la responsable no funda o motiva en disposiciones del reglamento, que no refiere lo relativo a “redes sociales”.

Que el proceder de la autoridad fiscalizadora, es ilegal porque la normativa aplicada en el acuerdo impugnado, no le autoriza a recurrir al monitoreo en páginas de “*internet*” para buscar mediante pesquisas en redes sociales supuesta propaganda cuyo origen no se puede detectar, sino sólo refiere a que lo

puede hacer en diarios, revistas y otros medios impresos, así como de la verificación de espectaculares.

Además, de que en el Dictamen Consolidado correspondiente, al referir al Plan de Trabajo para la fiscalización de las precampañas, se menciona el monitoreo en páginas de *internet*, para tener certeza de los datos reportados en informes de gastos de los partidos, y se citan como apoyo los artículos 75, de la Ley General de Partidos y 2 del acuerdo INE/CG203/2014, en relación con el 227, 230 y 243, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se consideran como gastos de precampaña, los relativos a propaganda en objetos utilitarios, espectaculares e *internet*; sin embargo, con base en el monitoreo llevado a cabo en redes sociales se concluye de manera errónea que se identificó presunta propaganda del partido actor.

Puntualiza el recurrente, que si bien en las redes sociales *Facebook* y *Youtube*, existen algunos espacios publicitarios que en esencia pudieran servir para difundir propaganda, y por lo mismo llegar a ser susceptibles de representar gastos de precampaña, en la normatividad aplicable, estos no se consideraron para el proceso electoral 2014-2015, dejándose de normar todo lo relacionada con ese respecto.

Insiste el apelante, que contrario a lo expuesto en el acto impugnado, el monitoreo de gastos en *internet* no constituye un medio de investigación reconocido para cuantificar las erogaciones en precampaña, sino que se diseñó para obtener

datos a fin de conciliar lo reportado por los partidos en los informes relativos y la investigación en ese medio de comunicación; en los espacios de difusión comercial, susceptibles de contratación por los precandidatos. Sin embargo, afirma el apelante, de ningún modo, redes sociales como *Facebook* son la vía para detectar propaganda electoral, y por tanto, para concluir como lo hace la autoridad fiscalizadora, que el partido inconforme omitió reportar gastos de sus precandidatos a Diputados Locales en Guerrero.

Además, alega el inconforme, la responsable omite señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, derivadas de la pretendida información obtenida de las cuentas personales de usuarios de Facebook, relativas a imágenes de las que derivan a supuesta contratación de lonas, estampas adheribles para automóviles y un panel de publicidad móvil que incorrectamente le atribuye al apelante, para concluir que sus precandidatos emplearon ese tipo de objeto para difundir su propaganda de precampaña, por lo que la conclusión de la autoridad, constituye sólo una presunción, ya que las supuestas imágenes publicadas en Facebook en cuentas de usuarios no identificados son insuficientes para corroborar con certeza a quién le es atribuible haber contratado esa aludida publicidad, de ahí que el actuar de la responsable para fiscalizar los gastos del partido recurrente configuró una “pesquisa” prohibida por la Constitución General de la República.

Que la conclusión a la que arriba la responsable, derivada de la inspección en cuentas personales de *Facebook*, es contraria a

derecho, porque las cuentas consultadas además de que provienen de usuarios no identificados, tampoco evidencian que se difundió propaganda de precampaña en *internet*, y por ende menos aún acreditan que se erogó un gasto a la vez no reportado y detectado por monitoreo en *internet*.

De esta manera, no se comprueba la infracción atribuida por la responsable, al no evidenciarse que los precandidatos del partido inconforme realizaron actividades de precampaña con propaganda en lonas, playeras, calcomanías y en un panel de publicidad móvil, y, por tanto que realizaron gastos para contratarla y los omitieron reportar a la autoridad.

Por esta razón, señala el recurrente, al responder el informe de presuntos errores y omisiones que le fue remitido por la autoridad fiscalizadora, el partido se limitó a señalar que como en la convocatoria nunca se autorizaron actividades de precampaña dentro del proceso interno de selección de candidatos a Diputados Locales, no se constató, material y legalmente, alguna actividad de precampaña o acto contrario a la normatividad, de acuerdo a lo informado por los precandidatos registrados; además de que el requerimiento de la responsable en modo alguno refirió a la existencia de propaganda en *internet*, sino a supuestas imágenes obtenidas en cuentas personales en *Facebook* de usuarios indeterminados, respecto de las cuales el ente político estaba en imposibilidad de llevar a cabo alguna constatación, máxime que la propia autoridad se abstuvo de precisar las

circunstancias de realización de los supuestos actos de precampaña que adujo se allegó de esa manera.

Que el órgano electoral responsable incumplió la carga de acreditar en forma clara y precisa, los hechos materia del procedimiento sancionador, y al desconocer en la imputación las circunstancias de modo, tiempo y lugar relativas, le deja en imposibilidad de ejercer una defensa adecuada, al ser incorrecto que por el sólo hecho de que aparezcan determinadas imágenes en los perfiles revisados en *Facebook*, por cierto, de usuarios indeterminados, y tratarse de presuntos elementos que tampoco fueron corroborados, la autoridad afirme que se trató de propaganda de precampaña contratada por los candidatos del Partido de la Revolución Democrática y que fueron los autores de las imágenes que se asevera se contienen en redes sociales cuyos usuarios o nombre de los propietarios de los perfiles se desconocen, al ser de explorado derecho que las pruebas técnicas como las fotografías, dada su naturaleza, se pueden confeccionar y modificar con facilidad, de ahí que en el caso son insuficientes para tener por acreditados en forma fehaciente los hechos que presuntivamente hacen constar, al carecer de algún otro elemento para adminicularlas, máxime cuando ni siquiera es posible rastrear quién sube las imágenes, por la forma en que se interactúa en las redes sociales.

Pero además, señala el actor, de la inspección en las páginas electrónicas llevada a cabo por la responsable, no se puede desprender alguna transgresión a la ley, en razón de que no

precisa cuales elementos configuran la propaganda de precampaña atribuida para tener por acreditado el supuesto normativo ilícito que se imputa al partido político inconforme.

Afirma el actor, que las pruebas analizadas por la responsable son insuficientes para tener por probado que los dos precandidatos implicados realizaron precampaña y erogaron gastos que no reportaran en el informe relativo, porque deja de tomar en cuenta al respecto su negativa reiterada de haber actuado de esa forma, y desestima en el Dictamen consolidado, con la sola afirmación de que “lo cierto es que los precandidatos aludidos si las realizaron”, premisa falsa, afirma el apelante, porque la evidencia proporcionada por la Unidad Técnica de Fiscalización, se aparta de ser irrefutable, infalible, y menos perfecta, para asegurar que las imágenes detectadas evidencian que el partido apelante desarrolló actos de precampaña, ya que la autoridad omite cualquier otro análisis al respecto y se concreta a asegurar que detectó actos que, desde su perspectiva, implicaron gastos de precampaña y a concluir que el partido apelante incumplió con la obligación de reportarlos.

El recurrente complementa, que si el Consejo General responsable hubiera llevado a cabo una correcta valoración de las pruebas, habría concluido que las pretendidas imágenes analizadas, bajo ningún concepto evidencian que se difundió propaganda de precampaña, ni que se erogaron gastos para contratarla, y que por ende, no tuvo obligación de reportarlos, al ni siquiera evidenciarse que las personas que aparecen en las

fotografías detectadas son efectivamente, de los precandidatos a diputados locales del Partido de la Revolución Democrática, pero además alega el apelante, tampoco se hace análisis para demostrar que de ser así, esos datos por sí solos evidencian actos infractores del orden electoral y quien fue el responsable de perpetrarlos.

Por último, señala el promovente, para poder tener por demostrados los hechos de precampaña atribuidos, se debieron demostrar los elementos personal, temporal y subjetivo atinentes, para poder concluir que esa propaganda tuvo como finalidad difundir la plataforma del partido como participante en una elección, la presentación de una candidatura y la petición del voto a los ciudadanos; o en su defecto, que los precandidatos, durante el procedimiento interno de selección, previo a su registro como candidatos, llevaron a cabo actos con el propósito de promocionarse para obtener el voto, elementos que en el caso concreto se dejaron de acreditar.

b. Indebida fundamentación y motivación de la sanción.

Que la autoridad responsable sin motivación y sin fundamento legal alguno, impone severas y excesivas multas al Partido de la Revolución Democrática, con los infundados argumentos de que diversos precandidatos omitieron reportar gastos de precampaña y que otros presentaron de manera extemporánea sus informes de precampaña, violando en todo momento el principio de proporcionalidad de la sanción impuesta.

Considera el impugnante que el monto de la sanción debería ser únicamente una amonestación para el partido, toda vez que el retraso no es atribuible a él mismo; por tanto a todas luces se aprecia que la multa impuesta es excesiva dado que rebasa el límite de lo ordinario razonable generando una indebida desproporción con la gravedad de la falta cometida, ya que se multa al Partido de la Revolución Democrática por la cantidad de \$1,108,329.86 (UN MILLON CIENTO OCHO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS 86/100); que resultan de la suma de las siguientes cantidades (\$1,035,145.46 + \$73,184.40), además de que la imposición de la sanción no tiene sustento legal dado que no existe precepto constitucional, legal o reglamentario en el que se establezcan los parámetros y condiciones para aplicar las multas, situación que se puede concluir que se trata de un acto de autoridad carente de toda fundamentación y motivación. Máxime que no señala a cuanto equivale la falta de presentación de cada precandidato o individuo que se encuentra en el supuesto de entrega extemporánea de sesenta y tres informes en ceros y además, al precandidato que es el primer responsable de enterar al partido político los gastos que realizó.

Sostiene que la responsable equivocó la imposición de la sanción, así como la calificación de la conducta en grave ordinaria, ya que erróneamente y sin elemento alguno sostiene que el partido político tuvo la intensión, la premeditación y el dolo previo e intencional de no transparentar los recursos a la autoridad fiscalizadora; sin embargo, la premisa es falsa ya que

de ningún medio probatorio se puede inferir que el partido político haya actuado dolosamente, por lo tanto, la conducta debiera ser calificada como no grave.

c. Indebida excepción de sanción a los precandidatos.

Manifiesta el Partido Político apelante que en el proyecto inicial se señalaba la imposición de una amonestación pública a los precandidatos a diputados locales para el Estado de Guerrero del Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, en la sesión de resolución se aprobó eliminar dicha sanción prevaleciendo la sanción económica al partido político, situación que a todas luces es ilegal, además de violar flagrantemente el principio de congruencia que debe observarse en toda resolución administrativa y judicial.

El recurrente manifiesta que de manera antijurídica y sin existir irregularidad, la responsable insiste en imponer una sanción económica al Partido Político, misma que supuestamente se origina por la comisión de una irregularidad de la cual, la propia responsable reconoce existieron violaciones a las normas esenciales del procedimiento.

d. Indebida determinación del pago de multas. Que la autoridad responsable determina de manera autoritaria que el pago de multas debe realizarse desde el momento en que se aprueben las resoluciones respectivas, determinación que considera a todas luces ilegal.

Considera que la multa en materia de fiscalización causa ejecutoria, en primer lugar, cuando las multas no hayan sido

impugnadas, mediante el medio de defensa legal correspondiente; o bien, cuando habiéndose impugnado la multa la Sala Superior haya confirmado la misma.

e. Monto de las multas remitidas al órgano de Ciencia y Tecnología Local o Federal. Por último, manifiesta el Instituto Político que la autoridad señalada como responsable viola todas las formalidades esenciales que norman el debido proceso, pues considera que el monto de las multas se remitirá al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, no importando que se trate de financiamiento público nacional o estatal, lo cual es a todas luces ilegal, dado que, dicho razonamiento es omiso en realizar un análisis lógico jurídico en el que se invoquen los preceptos legales en que apoye su decisión y sin que se expongan las razones de hecho y de derecho que tomó en cuenta para emitir su resolución, lo que a todas luces significa un violación grave a las normas esenciales del debido proceso. Considera el impugnante que, contrario a lo señalado por la responsable, las multas que se impongan y que se deban de pagar con financiamiento público estatal, debe ser aplicadas conforme al procedimiento establecido por la legislación de la entidad federativa que corresponda.

En virtud de lo alegado, el apelante afirma que se debe revocar la resolución impugnada.

QUINTO. Estudio de Fondo. Por cuestión de método se propone el estudio de los agravios en el orden propuesto por el Partido de la Revolución Democrática hoy recurrente.

Esta Sala Superior considera **fundado** el motivo de disenso identificado con la letra a de la respectiva síntesis, inherente a la indebida fundamentación y motivación, mediante el cual el partido impugna la ilegalidad de la resolución emitida por la responsable, porque contraviene el principio de legalidad y las reglas del debido proceso en el procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

a. Falta de motivación y fundamentación. El partido apelante alega básicamente que, el acto impugnado, contraviene la garantía de legalidad, al haber derivado de un procedimiento de fiscalización en el que no se respetó el debido proceso legal, dado que a efecto de estimarlo responsable de la falta atribuida, indebidamente se recabaron pruebas obtenidas de las redes sociales de Facebook, sin estar reglamentadas en la normatividad aplicable, de ahí que se le dejó en estado de indefensión al no haber podido ejercer su derecho a una defensa adecuada al tomarse en cuenta para considerarlo responsable de la falta imputada las probanzas señaladas, de ahí que el acto impugnado se emitió indebidamente fundada y motivada.

Señala el partido que la responsable sin motivación y sin fundamento legal alguno, impone severas y excesivas multas al Partido de la Revolución Democrática, con los infundados argumentos de que sesenta y tres informes de pre campañas fueron presentados de manera extemporánea, pues los precandidatos omitieron reportar gastos de precampaña.

En este sentido se debe establecer, que la Constitución Federal, en el artículo 16, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, por la que se debe entender básicamente que todo acto de autoridad debe permitirlo conforme al texto expreso de la ley o a su interpretación jurídica; de ahí que esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica, cuya finalidad radica en que al gobernado se le proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, por medio de las acciones establecidas en las leyes, de ahí que para satisfacer este principio la Constitución a su vez establece las garantías de audiencia, fundamentación y motivación, así como la del debido proceso.

De conformidad con lo anterior, todo acto de autoridad debe ser emitido por una autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para emitirlo, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas conducentes.

Ahora bien, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política, reconoce el derecho humano al debido proceso, al establecer que 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, derecho que en sus elementos integrantes reconoce formalidades procesales a partir de las cuales, para el sujeto pasivo de la relación procesal, en el caso de que se trate, adquieren valor relevante la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, el derecho de alegar y ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima a plenitud las cuestiones debatidas, referidas a bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, como son los derechos fundamentales de las personas físicas y morales.

Esto es, la garantía del debido proceso, contenida en el citado artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite a los justiciables acceder a los órganos del Estado competentes para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, de ahí que los procedimientos relativos se deban tramitar conforme a las disposiciones procesales aplicables al caso concreto, ya que de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se infringe la citada garantía.

Ahora bien, en cualquier proceso se debe respetar la garantía de audiencia, reconocida en el propio artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no se contrae a una simple comunicación a las partes para que tengan conocimiento de una actuación de la autoridad que pueda perjudicarla, sino que implica la posibilidad real de que puedan comparecer ante la autoridad a oponerse a los actos

que afecten sus derechos en controversia y a exponer sus defensas legales, para lo cual, obviamente, es necesario que se tramite un procedimiento con las formalidades esenciales previstas en la ley.

En efecto, en un Estado Democrático de Derecho es trascendental que el sistema jurídico se fundamente en principios generales que garanticen la protección de los ciudadanos frente a los poderes públicos, lo que entre otros supuestos se traduce en la necesidad de reconocimiento y respeto, entre otras, de la señalada garantía de legalidad.

De esta manera, las indicadas garantías contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política, establecen las condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que se debe sujetar la autoridad para generar una afectación válida en la esfera de derechos del gobernado, de acuerdo con las cuales es necesario que medie un procedimiento en el cual sea oído y vencido, porque la finalidad del principio de legalidad está orientado a garantizar de manera efectiva la seguridad jurídica de las personas, al proscribir la arbitrariedad de la autoridad en su actuación.

Conforme a lo narrado, en la materia sancionadora electoral, también debe primar el principio de legalidad, conforme al cual, se exige que tanto los ciudadanos como las autoridades actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, para que los actos de la autoridad como de las partes en los procesos relativos, se sujeten al marco legal.

De esta forma, la normativa aplicable debe encauzar la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender, y ajustarse para decidir si un hecho es ilícito, para de ser procedente, entonces, llegar a establecer el tipo de sanción que corresponde a la infracción en cada caso particular, siempre y cuando además se acredite plenamente la responsabilidad del sujeto inculpado.

En este orden de ideas, es de precisar que es concepción doctrinaria y jurisprudencial, que la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa-electoral, en una de sus hipótesis, referida a la comprobación de los gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y a la imposición en su caso de las sanciones derivadas de irregularidades detectadas en esos informes, se debe sujetar a los principios del *ius puniendi*; por lo que en este ámbito del derecho sancionador es ineludible el cumplimiento al principio de legalidad, como garantía de seguridad jurídica del indiciado, a efecto de proscribir el ejercicio arbitrario del poder, para cuyo control se concibe el derecho del debido proceso o derecho a un proceso justo.

Este derecho involucra la facultad de toda persona, para exigir al órgano jurisdiccional del Estado competente, un proceso público, ágil y eficaz, en el que se le reconozcan garantías sustanciales y procedimentales ante una autoridad con facultades decisorias que actúe con independencia e imparcialidad.

Por tanto, el debido proceso se aplica a todo tipo de actuaciones, jurisdiccionales o administrativas, porque dicha institución, conforme a su naturaleza, pretende dar cabal cumplimiento a todas las garantías, requisitos y normas esenciales de orden público que se deben observar en cualquier instancia, para que tales actuaciones se lleven a cabo en estricto cumplimiento de las garantías constitucionales referidas a la administración de justicia.

Lo anterior es así, porque en un sistema democrático sólo son admisibles las resoluciones que aplican consecuencias jurídicas previstas en la ley, a supuestos fácticos y responsabilidades demostrados en el proceso, ya que el interés por demostrar la verdad está en función de intereses valiosos para la sociedad, como la salvaguarda de los derechos fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que el derecho fundamental del debido proceso, permite a los justiciables acceder a los órganos de autoridad para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, concibe un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de hacer valer sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de tales pretensiones.⁴

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre el derecho de acceso a la justicia,

⁴ Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396, de título **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.**

reconocido en los artículos 8° y 25, de la Convención atinente, dispone que éste deriva en la protección judicial efectiva y el debido proceso legal, y reconoce que estos constituyen pilares básicos, entre otros, para que los procedimientos sean sustanciados de conformidad con las formalidades relativas para propiciar el debido acceso a la justicia, lo que obliga a los Estados a poner a disposición de los ciudadanos mecanismos de defensa de sus derechos a través de recursos judiciales efectivos y adecuados.

En este sentido se debe establecer, que conforme a los enunciados que sustentan el derecho al debido proceso, **los procedimientos sancionadores tienen como uno de sus fines primordiales establecer la verdad procesal en los fallos relativos sobre la verdad histórica de los hechos denunciados, en ello encuentra especial importancia la valoración de las pruebas**, cuya suficiencia o insuficiencia es el eje rector de la decisión, de lo que depende el respaldo de las posiciones en conflicto.

Esto es, en el caso del *ius puniendi* del Estado deriva la potestad sancionadora de la Administración, la cual debe estar autorizada por el Ordenamiento Jurídico Superior para garantizar procedimientos sancionadores acordes con los principios y disposiciones normativas existentes, objetivo básico dentro de las políticas del poder público en esa materia para que la actuación de la autoridad, no lesione derechos subjetivos de las personas.

En esta tema, la Corte Interamericana precisa que de “la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, deriva la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado.”⁵

Como consecuencia de lo analizado, en los procedimientos sancionadores, la administración pública está vinculada al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales sustantivos y procesales, además de los principios constitucionales de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad que lo conforman⁶.

De esto deriva que el derecho de acceso a la justicia previsto y reconocido en la Constitución Política, vinculado particularmente con la justicia administrativa sancionadora, referida a la investigación de los ilícitos administrativos, tiene como presupuesto lógico la efectiva investigación de los hechos que puedan configurarlos.

De lo anterior deriva, que la obligación de investigar y perseguir esa clase de actos contrarios a la normatividad, la debe asumir

⁵ Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párrafo 115.

⁶ Principio referido a la fundamentación y motivación de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales o con esa competencia material (penales o sancionadores), ya que éstas las deben emitir sustentadas en razones objetivas para justificar el sentido de lo decidido, ajenas a la voluntad o capricho del juzgador, a efecto de que no devengan arbitrarias.

el Estado a través de órganos con esa competencia específica, como un deber propio y no como un mero trámite, por lo que su eficacia debe quedar a la gestión de los órganos públicos competentes, sin soslayar la colaboración de los afectados.

De esta forma, la autoridad sancionadora en la fase respectiva del procedimiento debe llevar a cabo una investigación seria, imparcial, exhaustiva, y por tanto efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la comprobación de los hechos materia de una denuncia, la adecuación de la conducta de los involucrados a las normas que los definen como ilícitos; a instruir el procedimiento correspondiente y, en su caso, a imponer la sanción atinente a los responsables de cometer conductas contrarias a la normatividad.

Ello es así, porque en la protección y debido respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados por hechos contrarios a la legislación vigente, definidos como ilícitos, el órgano de investigación debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir la vulneración de éstos, a través de las acciones necesarias a la consecución de ese fin.

En este sentido, mediante el derecho al debido proceso, para determinar si una persona es responsable o no de un hecho ilícito, es necesaria la superación de las distintas etapas que conformen el procedimiento relativo, actividades complejas, progresivas y metódicas que se realizan de acuerdo a reglas preestablecidas, cuyo resultado pretende ser que se dicte una resolución que dirima en forma plena si el hecho que se estima

contraventor de la norma se adecua a la hipótesis legal que lo estima ilícito.

La Corte Interamericana también ha reconocido, que con arreglo a la obligación contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana 7, “el Estado tiene el deber de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto ... en violación del artículo 5 ...”⁸

Por tanto, el mencionado órgano jurisdiccional comunitario considera que la señalada investigación debe ser seria, imparcial y efectiva, y que para cumplir con estas exigencias que, en definitiva, apuntan a la debida diligencia por parte de los órganos de cada Estado, se requiere que éstos tomen en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, en seguimiento de todas las líneas lógicas a seguir en la indagatoria.

Asimismo, señala el Tribunal Interamericano, que la investigación deberá regirse por los principios de

⁷ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos:**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁸ Caso Tibi, cit., párr. 159.

independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad.⁹

No hacerlo así, estima el órgano supranacional, es favorecer o permitir la impunidad, si el Estado omitió tomar las medidas efectivas para evitar que actos de esa naturaleza vuelvan a ocurrir en su jurisdicción, en desconocimiento a lo previsto al respecto por la Convención Americana.

Adicionalmente, la Corte Interamericana ha sostenido que “cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de lo sucedido y la investigación y ... enjuiciamiento, y en su caso, la sanción de los responsables de los hechos.”¹⁰

De esta manera, el órgano comunitario asevera que “todas esas exigencias, así como criterios de independencia e imparcialidad, se extienden también a los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial, realizada para determinar las circunstancias de [los hechos] la existencia de suficientes indicios para interponer una acción persecutoria. Sin el cumplimiento de estas exigencias, el Estado no podrá posteriormente ejercer de manera efectiva y eficiente su facultad acusatoria y los tribunales no podrán llevar a cabo el proceso judicial que este tipo de violaciones requiere.”¹¹

⁹ Caso Bueno Alves , cit., párr. 108

¹⁰ Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de julio de 2007, párrafo 131.

¹¹ Ibid, párrafo 133.

La Corte Interamericana agrega un elemento de efectividad a la investigación, al precisar que “el deber de investigar debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”.¹²

La señalada debida diligencia, para el órgano interamericano, exige que “... el ente investigador lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue. De otro modo, establece, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención.”¹³ En cualquier caso, no escapa al conocimiento de la Corte, que el deber de investigar es una obligación de medios, y de resultados.”¹⁴

Ahora bien, en la tramitación de un procedimiento sancionador, conforme a la esencia del debido proceso y de acuerdo con lo

¹² Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 177; Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2006, párrafo 255; Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007, párrafo 120; y Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de julio de 2007, párrafo 131.

¹³ Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de junio de 2005, párrafo 146; Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2007, párrafo 62; entre otros.

¹⁴ Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párrafo 144.

analizado, se deben respetar los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, principio de proporcionalidad, de presunción de inocencia, de prescripción y de incompatibilidad o *non bis in idem*, para dotar de validez y existencia la resolución respectiva, cuya finalidad última es la reacción efectiva del Estado frente a los hechos antijurídicos sometidos al conocimiento de la autoridad.

Para hacer efectivos tales principios, se deben respetar ciertas garantías mínimas: que el hecho motivo de la investigación esté tipificado como falta en la Ley, que el procedimiento se siga con las formas previas y propias fijadas con observancia de las garantías esenciales del procedimiento; ante órgano competente, independiente e imparcial; sin dilaciones; otorgándose al indiciado el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, a presentar y controvertir pruebas, y determinándose, si así procede, la sanción correspondiente dentro de las establecidas en el catálogo legal respectivo; quedando prohibida la imposición de éstas por analogía o aplicación de una Ley a un hecho similar al que contempla, pero que en la realidad jurídica no sean iguales.

Los principios a los que se ha hecho referencia son de obligado acatamiento; por ende, deben ser respetados por los órganos del poder en el ejercicio de su función de tramitar un procedimiento sancionador y en el de emitir la resolución correspondiente, dado que se integran al ordenamiento jurídico para su obligado acatamiento dentro de un procedimiento de esta naturaleza, conforme los que la persona investigada

deberá siempre ser considerada como sujeto de Derecho y no como mero objeto del poder dado a la Administración para sancionar.

De ahí que, en el trámite del proceso sancionador, se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, las que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los gobernados.

Conforme al principio de proporcionalidad es condicionante de que la afectación al gobernado, de someterlo a un procedimiento sancionador, en su caso, se vea justificada por la constatación de haberse observado o cumplido los requisitos que la propia ley contempla para que ésta quede enmarcada dentro de la legalidad, en aras del interés público, lo que es inherente en general a la persecución de los hechos infractores.

El reconocimiento del debido proceso formal y sustantivo, alcanza el dictado de las resoluciones de autoridad con competencia sancionadora, lo que lleva implícito el respeto al principio de legalidad, en el que conforme a lo sostenido por este órgano jurisdiccional, la tipicidad constituye su base

fundamental y rige, con los principios de taxatividad y de plenitud hermética derivados de aquél, el sistema de derecho punitivo en un Estado Democrático de Derecho.

Sobre el tema, es oportuno señalar la perspectiva de la Sala Superior, tratándose del tema relacionado con la configuración normativa de sanciones en materia administrativa electoral, así como la forma bajo la cual se debe examinar si una conducta específica puede actualizar o no el supuesto normativo de la infracción, de ahí que al respecto, se ha determinado que al Derecho Administrativo Sancionador Electoral, por su naturaleza, le son aplicables, con sus particularidades y características propias, los principios reconocidos por el *ius puniendi*, que ha sido desarrollado en la dogmática del Derecho Penal.¹⁵

Sin embargo, el derecho a valerse de pruebas en el procedimiento sancionatorio no es absoluto, la razón de estos límites son precisamente los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y las normas relativas a las formalidades del proceso relativo.

Efectuadas las precisiones precedentes, en el caso, de la lectura de la resolución impugnada se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar los datos reportados en los informes

¹⁵ Tesis XLV/2002 de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”**, visible en las páginas 1102 y 1103, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 2. Tomo I.

presentados por los partidos políticos, al tener conocimiento de que el Partido de la Revolución Democrática presentó sesenta y tres informes de los precandidatos a Diputados del Estado de Guerrero, con ingresos y egresos en “cero”, mediante oficio INE/UTF/DA-L/6268/2015, solicitó al referido ente político aclaraciones y rectificaciones.

De lo anterior, en ejercicio de su facultad de fiscalización, la autoridad estimó, en términos de los artículos 75, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el Acuerdo primero, artículo 2, del Acuerdo INE/CG203/2014, llevar a cabo monitoreo en páginas de *internet* y redes sociales, con el propósito de identificar y cotejar información relacionada.

De tales pruebas “selectivas”, la responsable consideró haber detectado imágenes de supuestos anuncios difundidos en diversas páginas de *Facebook*, en los que aseguró haber apreciado lonas y estampas utilizadas en autos, así como un panel de publicidad móvil, al parecer difundidos en beneficio de cuatro precandidatos a Diputados locales en Guerrero por el partido investigado, y que estos no fueron reportados en los gastos atinentes con la documentación soporte correspondiente.

En consecuencia, la responsable solicitó al partido actor indicara la razón por la cual se dejaron de reportar los gastos correspondientes a la propaganda señalada, y para el caso de que el gasto correspondiera al ente político, presentara la documentación concerniente a la contratación y ubicación e

identificación, así como las aclaraciones convenientes a su derecho.

En cumplimiento a tal requerimiento, el Partido de la Revolución Democrática contestó a la autoridad, que en la Convocatoria interna para la elección de candidato a Diputados locales de Guerrero, no fueron autorizadas actividades de precampaña, por lo que no realizaría alguna otra manifestación.

Tal respuesta fue considerada insatisfactoria por la autoridad fiscalizadora, toda vez que de la información recopilada en las redes sociales, dedujo que los precandidatos aludidos sí realizaron actos de precampaña, lo cual desde la perspectiva de la autoridad se tradujo en una violación a la obligación del partido de reportar los gastos correspondientes a esa propaganda.

Por tal razón, concluyó que la observación llevada a cabo no quedó subsanada y consideró que el Partido de la Revolución Democrática, con el proceder atribuido, incumplió lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso a) fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al artículo 3, numeral 1, inciso a), primera parte, del Acuerdo INE/CG203/2014, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de reportar a la autoridad electoral los gastos erogados a las precampañas.

En consecuencia, la responsable asumió, que al haberse acreditado una conducta contraventora de la normativa electoral, procedería a realizar la individualización de la sanción

al hecho ilícito evidenciado, el que calificó de gravedad ordinaria y de carácter sustantivo o de fondo, porque el partido político infractor conocía los alcances de las disposiciones legales contravenidas, aunque el referido hecho irregular actualizó una sola conducta singular.

En este sentido, el Consejo General responsable consideró que la sanción a imponer al Partido de la Revolución Democrática, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas, que asemejó a omitir presentar dos informes de gastos, porque si bien es cierto el instituto político presentó uno en “ceros”, también lo es que de acuerdo a lo establecido por la propia responsable, se identificó propaganda difundida y actividades realizadas que beneficiaron a los aspirantes al cargo de Diputados locales en Guerrero, sin haber sido reportada; es decir, la autoridad fiscalizadora estimó que se ocultaron egresos, acto que desde su perspectiva, se tradujo en una omisión, por lo que decidió sancionar al partido responsable con una multa por la cantidad de \$11,902.25 (once mil novecientos dos 25/100 pesos M. N.).

De todo lo relacionado se puede arribar a la conclusión, que en principio, la autoridad administrativa electoral llevó a cabo su función de investigación de acuerdo a las facultades establecidas en la normatividad, ya que el instaurar procedimiento de fiscalización en contra del partido investigado, tuvo como finalidad ejercer sus funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento de manera eficaz, para **verificar la veracidad de lo reportado por ese sujeto**

obligado, y el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia, para en su caso, imponer las sanciones conducentes.

Lo anterior se estima así, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, párrafo 2, fracción V, apartado B, numeral 6 y segundo párrafo, de la Constitución Política; 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, 190, párrafo 2, 191, párrafo 1, inciso g), 192, numeral 1, incisos d) y h) y 199, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, preceptos conforme a los cuales el Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para la fiscalización de las finanzas de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a través del Consejo General, el que ejerce sus facultades de supervisión, seguimiento y control técnico de los actos preparatorios en materia de fiscalización, a través de la Comisión de Fiscalización.

De acuerdo con la normativa señalada, dentro de las facultades de la Comisión de Fiscalización está la de **revisar las funciones de la Unidad de Fiscalización**, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los **procesos fiscalizadores**, así como **modificar, aprobar o rechazar** los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los **informes relativos** que los partidos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General **en los plazos que la ley establece**; Unidad que además es la facultada para revisar los informes de los

partidos y sus candidatos, así como **para requerir la información complementaria vinculada con esos reportes.**

El artículo 190, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en particular establece que la fiscalización se debe realizar en los términos y conforme a los procedimientos previstos en la propia ley, de acuerdo con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos, y en este sentido, respecto a los procedimientos de revisión de informes, señala que si en estos se advierten errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización lo notificará al sujeto obligado que hubiera incurrido en estos, para que en el plazo de **siete días** presente la documentación solicitada, así como aclaraciones o rectificaciones, debiendo convocar a una **confronta** con los partidos políticos, **a más tardar un día antes de la fecha de vencimiento de respuesta del oficio de errores y omisiones.**

De esta manera, si en el caso, la responsable, con fundamento en el artículo 203, del Reglamento de Fiscalización,¹⁶ decidió llevar a cabo monitoreo en *Internet* y redes sociales para detectar la posible existencia de propaganda de precampaña no reportada por los partidos políticos, del que advirtió imágenes de varios anuncios al parecer en propaganda que benefició la precampaña de los precandidatos a diputados locales, y al

¹⁶ Artículo 203. De los gastos identificados a través de Internet 1. Serán considerados como gastos de campaña, además de los señalados en el artículo 76 de la Ley de Partidos, los que la Unidad Técnica mediante pruebas selectivas, identifique o determine, con base en la información difundida en internet de los partidos, coaliciones, precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes. 2. Derivado de los hallazgos descritos en el numeral anterior, podrá realizar confirmaciones con terceros.

estimar de ello, tuvo por acreditada la falta atribuida al Partido de la Revolución Democrática, fue que implementó la investigación, en la que otorgó al ente involucrado la posibilidad de alegar en su favor, mediante el requerimiento relativo y lo citó a la diligencia de confronta prevista en la normatividad.

Sin embargo, en consideración de este Tribunal, **asiste la razón al recurrente**, cuando señala que tal autoridad procedió apartándose de la legalidad, al tener por acreditada la falta imputada al Partido de la Revolución Democrática, porque para ello se basó únicamente en la pretendida información detectada en la red social mencionada, y con base en ésta le atribuyó al ente público recurrente haber omitido presentar informes de precampaña por cuatro de los precandidatos a Diputados locales en Guerrero, en los cuales sostuvo que se debió especificar el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, estimando que esa omisión era configurativa de la falta descrita en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación al 3, numeral 1, inciso a), primera parte, del Acuerdo INE/CG203/2014, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Al respecto se debe señalar, que de los artículos 14 y 16, primer párrafo, de la Constitución Política, se deriva la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica que consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia

administrativa sancionadora, como vertiente del diverso principio de **tipicidad**, conforme al que no puede haber delito o hecho infractor sin pena o sanción, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; por lo que debe haber constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico, para poder reprocharla en términos de la ley a algún sujeto en particular.

Tal elemento es presupuesto indispensable para acreditar el hecho infractor, y esto constituye la base fundamental del principio de **legalidad**, que rige con todas sus derivaciones el llamado *ius puniendi*, principio del que se pueden encontrar como derivaciones, los postulados de taxatividad y de plenitud hermética, traducidos en la exigencia de exacta aplicación de la ley para el acreditamiento de hechos infractores y la imposición de las sanciones consecuentes.

De esta forma, la normativa aplicable debe encauzar la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir cuál es el hecho ilícito cometido y el tipo de sanción que corresponde a esa infracción en el caso particular, con base en los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlo a la disposición legal aplicable.

Lo anterior, en virtud que el principio de tipicidad, referido a las infracciones administrativas exige que el proceso de

adecuación de la conducta, de acción u omisión, reprochada en la norma atinente, para hacerla punible, deba llevarse a cabo a partir de los elementos descritos en la norma que se estima contravenida (tipo legal), de manera que, en el caso a estudio, conforme a la descripción típica aplicada, el órgano responsable, al constatar la adecuación de la conducta ilícita que le imputó al Partido de la Revolución Democrática, con la correspondiente definición legal y sus elementos configurativos, incurrió en indebida motivación, puesto que concluyó que sí existió tal subsunción, partiendo en su análisis de los elementos del tipo administrativo descrito en el precepto legal atinente, pero ese proceder ilegal lo tuvo por colmado, con base en el material probatorio recabado de la red social que se precisó.

De esta manera, la responsable al utilizar la información obtenida en la red social *Facebook*, para acreditar la falta atribuida al partido apelante y fincarle responsabilidad, se aparta de la legalidad, ya que tales datos son insuficientes por si solos, para tener por acreditado que como ente político omitió presentar a la autoridad electoral el informe de gastos a que estaba obligado a rendir por la supuesta contratación de la propaganda de la que se tuvo conocimiento a través de las imágenes que obtuvo en Facebook a los que tuvo acceso a partir del monitoreo a que se aludió.

Esto se estima así, al tratarse dichas probanzas de supuestas imágenes contenidas en la red social mencionada, cuya información, debido a su naturaleza, queda al margen de ser considerada como constitutiva de prueba idónea en las normas

aplicables en materia de fiscalización, para tener por acreditados gastos omitidos que deban ser objeto de revisión contable por la autoridad electoral.

En tal sentido se debe señalar, que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que el *Internet* es, en esencia, un medio de comunicación global que permite contactar personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, pero no constituye una entidad física, sino una red de telecomunicaciones que interconecta con innumerables redes de la propia naturaleza, sin que derivado de ésta sea posible que exista un banco de datos centralizado que comprenda todo el contenido que se transmite a través de ese medio electrónico.

Es entonces el *internet*, un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través del denominado "ciberespacio", el que constituye una vía para enviar elementos informativos a quien decide de manera voluntaria y consciente consultar dicho medio electrónico para obtener datos de su particular interés.

En razón de lo anterior, es difícil identificar o consultar la información que constituyen la fuente de creación de las páginas denominadas *web*, y por ende, quién es el responsable del uso o empleo de las mismas, como es el caso de la red social *Facebook*.

Máxime que tal y como ha sostenido esta Sala Superior, las redes sociales como *Facebook* constituyen un espacio creado

para intercambiar información entre los usuarios de esas plataformas en cualquier parte del mundo, donde además la comunicación se genera entre un gran número de usuarios que suben y bajan la información de ahí difundida.¹⁷

Por consiguiente, en atención a la forma en que opera el *internet*, y más aún Facebook, se puede concluir que es difícil para que los usuarios de las redes de intercomunicación se puedan identificar, además de que también se dificulta llegar a conocer de manera fehaciente, es decir, con certeza, la fuente de creación ni a quién se le puede atribuir esta responsabilidad, lo que conlleva la complejidad subsecuente para demostrar tales datos en el ámbito jurídico procesal.

Por tanto, si conforme a la dogmática desarrollada en el ámbito del derecho punitivo, se acepta que la atribuibilidad del sujeto en la comisión de una infracción deriva esencialmente de la calidad con que se interviene en el hecho ilícito, ya como autor o partícipe en la realización de la conducta típica, tal circunstancia debe quedar plenamente acreditada en cada caso en particular, al derivar de esto la constatación de la forma de intervención en los hechos del responsable del hecho irregular acreditado, ya en forma directa, material o intelectual, porque la objetividad de la imputación depende de la forma de intervención que tienen los sujetos en la realización de las conductas contraventoras de la normatividad.

¹⁷ Tal referencia se contiene en los criterios sostenidos al resolver los expedientes SUP-REP-168/2015 y su Acumulado, así como SUP-REP-233/2015 y su Acumulado.

En ese orden de ideas, las referidas pruebas técnicas obtenidas en el caso por la autoridad fiscalizadora, de la citada red social, en ejercicio de su facultad de investigación, no resultan aptas de manera aislada para considerar acreditada la falta administrativa investigada y, en consecuencia, tampoco la responsabilidad del partido político involucrado en la comisión de esa irregularidad.

Esto se estima así, porque los indicios que pudieran derivar de la información recabada de una red social, como ocurre en el caso, se dejaron de corroborar por la autoridad con algún otro medio de convicción, del que derivará algún otro dato cierto a fin de que debidamente relacionado con la información obtenida, se pudiera haber constatado la existencia de propaganda política en beneficio de los precandidatos a Diputados locales en Guerrero, postulados por el Partido de la Revolución Democrática, y que su contratación y difusión le sea atribuible a tales aspirantes o al propio ente partidista.

En efecto, si tales elementos probatorios los recabó la propia autoridad investigadora, sin allegarse de otros datos que le permitieran concluir que las imágenes que se constatan en el material recabado en Facebook, evidencia que se trata de propaganda de precampaña, debió abundar en la investigación para estar en condiciones de ponderar objetivamente que tales medios probatorios robustecidos con datos derivados de otras fuentes, permiten evidenciar que esa publicidad la contrató el Partido de la Revolución Democrática o alguno de sus aspirantes y que debido a ellos incumplieron con la obligación

de reportar los gastos atinentes en el informe respectivo, como lo concluye la autoridad responsable en la resolución recurrida, sin la debida fundamentación y motivación.

En otras palabras, las imágenes detectadas en *Facebook* por la autoridad fiscalizadora, por sí solas, impiden tener por acreditados plenamente todos los elementos que configuran el hecho infractor que la responsable tiene por evidenciado, sobre todo, por cuanto hace al hecho atinente de que tales elementos configuran la propaganda de precampaña que generó los gastos que la responsable estima se omitieron reportar a la autoridad fiscalizadora, al no poder atribuirse la autoría en concreto de los perfiles de la página virtual en que se hace referencia fueron difundidas tales imágenes.

Máxime, si se estima que a efecto de que se tengan por plenamente acreditados los actos de precampaña en los que se utilizó esa publicidad, y por ende, según afirma la responsable que le representaron erogaciones al partido político involucrado, los cuales le imputa no fueron reportados en el informe atinente, entonces, se debieron actualizar con esos datos los elementos personal, subjetivo y temporal que configuran el tipo de publicidad que se tiene por comprobada en la resolución impugnada.

Esto es, como lo alega el actor, en el expediente no queda acreditado que la publicación del contenido detectado en la red social *Facebook*, le es atribuible al Partido de la Revolución Democrática o alguno de sus precandidatos a Diputados

Locales en Guerrero, ni tampoco se evidencian las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se confeccionó esa supuesta publicidad electoral, ni quien ordenó diseñarla, tampoco se prueba el costo que ello representó derivado de algún contrato o si constituyó aportación propagandística en especie, en su caso, tampoco se demuestra quien decidió divulgarla, por tanto, los elementos necesarios para sancionar al partido investigado, por la falta administrativa se dejan de colmar.

Lo anterior, porque para tener por acreditado un hecho infractor, aun en calidad de indicio, a efecto de estimarlo evidenciado a plenitud, si bien se debe partir de una presunción, como lo hace la responsable, de ésta se deben derivar otros indicios que permitan recurrir a la lógica inferencial, para arribar siempre a la misma conclusión, derivado de la relación entre la pluralidad de los datos conocidos, lo que no se colma cuando éstas son insuficientes para generar la presunción de certeza a la que arriba sin sustento la autoridad fiscalizadora, como sucede en el presente asunto.

En efecto, la actualización de la hipótesis típica aplicada, se debió probar plenamente y no inferirse a base de levísimas presunciones y a través de la prueba circunstancial no corroborada, ya que al exigir dicho precepto la realización de la acción omisiva precisada, ésta debió quedar plenamente demostrada con otras probanzas diversas a las que analizó la responsable, ya que si éstas en forma aislada no demuestran los extremos del tipo administrativo, entonces se debe entender

que son insuficientes para fundar y motivar el acuerdo impugnado.

En las relacionadas consideraciones, en concepto de este órgano jurisdiccional, la autoridad responsable incurre en una indebida valoración de pruebas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16, párrafo III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que las pruebas técnicas consistentes en las imágenes recopiladas en Facebook, bajo las condiciones relatadas y, además, al dejar de corroborarse con algún otro medio de comunicación de los enumeradas en el ordenamiento citado, no alcanzan la relevancia o eficacia demostrativa plena para tener por acreditado a plenitud, como lo hace la responsable, que el Partido de la Revolución Democrática o alguno de los precandidatos a Diputados locales en Guerrero, incurrieron en la omisión por los que se sanciona al partido apelante.

De otra forma, deriva que se estime, que la resolución impugnada se aparta de la regularidad legal, porque la responsable al emitirla, contravino la garantía de legalidad, en razón de que para estimar demostrada la conducta que le atribuye como infractora, al dejar de cumplir la obligación de examinar conforme a derecho las pruebas allegadas a la investigación y debido a ello estimarlas suficientes para tener por demostrados los elementos normativos de la descripción típica aplicada al caso particular, incurrió en indebida motivación y fundamentación para resolver como lo hizo y sancionar al apelante por hechos incomprobados debidamente.

Por tanto, **se revoca** lo decidido por la autoridad responsable y la sanción impuesta hasta por \$73,184.40 (SETENTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS 40/100 M.N).

b. Indebida fundamentación y motivación de la sanción. La recurrente se agravia por la indebida motivación y fundamentación del acuerdo controvertido, porque la responsable tiene por acreditado de manera incorrecta el hecho ilícito atribuido y a pesar de ello le impone como sanción una multa excesiva.

Previo a resolver los mencionados conceptos de agravio, es pertinente distinguir entre la indebida y la falta de fundamentación y motivación, dado que existen diferencias sustanciales entre los efectos que una otra implican.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados; es decir, la autoridad tiene la obligación de citar las normas y exponer las consideraciones en las que se sustenten sus actos o resoluciones, debiendo existir adecuación entre éstas y los preceptos legales aplicables al caso concreto, a fin de demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

En este sentido, la falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como

de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

De esta manera, la transgresión al mandato constitucional establecido en el artículo 16 constitucional, primer párrafo, consistente en el imperativo para las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de los gobernados, se puede llevar a cabo de dos formas distintas:

1) Por falta de fundamentación y motivación y,

2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso, son igualmente diversos, toda vez que en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

La diferencia apuntada trasciende también, al orden en que se deben estudiar los conceptos de agravio, en tanto que si en un caso se advierte la falta de los citados requisitos constitucionales, se trata de una violación forma y en el caso se debe revocar el acto reclamado para que se subsane la omisión de motivos y fundamentos, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre el error de ambos elementos inherentes al acto impugnado; por otro lado, si el acto, está fundado y motivado, entonces, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

Una vez que se ha destacado la diferencia entre la falta y la indebida fundamentación y motivación, se debe precisar que si bien el Partido de la Revolución Democrática aduce que “Las autoridades señaladas como responsables, al emitir la resolución que se impugna, violan flagrantemente las disposiciones legales contenidas en los preceptos

constitucionales y legales antes invocados, así como los principios certeza jurídica, objetividad, legalidad y equidad, en virtud de que sin motivación y sin fundamento legal alguno, se impone severas y excesivas multas al Partido de la Revolución Democrática [...]” lo cierto es que de la lectura integral de la demanda se advierte que, en realidad controvierte la indebida fundamentación y motivación de la resolución identificada con la clave INE/CG214/2015, al imponerle diversas sanciones.

En este sentido, es importante resaltar que en el propio escrito de demanda el partido político apelante aduce la indebida aplicación de diversos preceptos legales y estatutarios y la imposición de las sanciones sustentada en “falsos argumentos”, lo que implicaría que el concepto de agravio relativo a la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado resultara infundado.

No obstante a fin de agotar el principio de exhaustividad a juicio de esta Sala Superior analiza el concepto de agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Los agravios motivo de análisis se consideran **infundados** en virtud de lo siguiente:

Conforme a la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos que deben tener un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable del procedimiento de selección de candidatos, que en la especie, es la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la

Revolución Democrática, la cual se rige por principios de legalidad, certeza, independencia e imparcialidad, por lo que, entre otras, tiene facultades para registrar a los candidatos para las elecciones de los órganos del partido y precandidatos para los procedimientos de selección de candidatos en el ámbito nacional, estatal y municipal, así como para otorgar los registros a candidatos y precandidatos en todos los ámbitos previa validación por el Comité Ejecutivo Nacional.

Conforme a lo establecido en el artículo 227, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que un precandidato es en términos generales un ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a algún cargo de elección popular, conforme a esta Ley y al Estatuto de un partido político, en el procedimiento de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, sin que tal calidad se constriña, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular como lo aducen los demandantes. El texto del mencionado precepto legal es al tenor literal siguiente:

Artículo 227.

[...]

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

[...]

Por otra parte, el concepto de precandidato establecido en el Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, es coincidente con el establecido en

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se advierte del texto del artículo 69, párrafo quinto, que se transcribe:

Artículo 69. Para el caso de las precampañas de precandidatos a puestos de elección popular el Comité Ejecutivo Nacional elaborará los lineamientos observando lo establecido en las leyes electorales locales y en su caso la legislación federal en la materia.

Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan las personas afiliadas del Partido y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular del Partido debidamente registrados.

Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas al Partido, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular del Partido.

Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el período establecido por este Reglamento y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Precandidato es la persona afiliada o ciudadano externo al Partido que pretende ser postulado como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Reglamento y al Estatuto, en el proceso de selección interna.

En este orden de ideas, la definición que los demandantes citan conforme a lo establecido en el artículo 4, inciso gg), del Reglamento de Fiscalización, para sustentar su afirmación consistente en que “nunca y en ningún momento la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional, les concedió algún tipo de registro como precandidatos”, por tanto no tenían la calidad de precandidatos, porque el citado Reglamento los define como

el ciudadano que conforme a la Ley de Partidos y al estatuto de un partido político, participa en el procedimiento de selección interna de candidatos para ser postulado como candidato a cargo de elección popular; no tiene el alcance que los actores pretenden en el sentido de que tal definición implica que se lleve a cabo el procedimiento de selección mediante la contienda interna, porque como se ha considerado tal concepto no se restringe a método alguno, sino que basta que se trate de ciudadanos que pretendan ser postulados por un partido político como candidato a cargo de elección.

En tal orden de ideas esta Sala Superior considera que la hipótesis prevista en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no restringe la obligación de presentar informes de precampaña, a las personas electas a través del método de contienda interna por voto universal, libre, directo y secreto, en los Distritos Electorales Locales y Municipios en los que no se reservaron candidaturas o bien en los casos en los que sean designados de un conjunto de aspirantes, como se advierte del texto de los preceptos que se citan a continuación:

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 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;

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

[...]

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;

[...]

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

[...]

d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;

[...]

Asimismo el Reglamento de Fiscalización aplicable se establece:

Artículo 3.

Sujetos obligados

1. Los sujetos obligados del presente Reglamento son:

a) Partidos políticos nacionales.

b) Partidos políticos con registro local.

c) Coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales.

d) Agrupaciones políticas nacionales.

e) Organizaciones de observadores electorales en elecciones federales.

f) Organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional.

g) Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales.

2. Los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales, tendrán el mismo trato que un partido político local en el ámbito de las elecciones locales y las obligaciones materia de este Reglamento.

3. Para la inscripción en el Sistema de Registro Nacional de Candidatos que disponga el Instituto, los partidos, aspirantes y candidatos independientes locales y federales, deberán indicar su RFC, además de los requisitos que el Reglamento emitido por el Consejo General del Instituto disponga.

Artículo 22.

De los informes

1. Los informes que deben presentar los sujetos obligados son los que establecen la Ley de Partidos y la Ley de Instituciones, y pueden clasificarse de la manera siguiente:

a) Informes del gasto ordinario:

I. Informes trimestrales.

II. Informe anual.

III. Informes mensuales.

b) Informes de proceso electoral:

I. Informes de precampaña.

II. Informes de obtención del apoyo ciudadano.

III. Informes de campaña.

c) Informes presupuestales:

I. Programa Anual de Trabajo.

II. Informe de Avance Físico-Financiero.

III. Informe de Situación Presupuestal.

[...]

Al respecto resulta importante señalar que en la normativa interna del partido político existen preceptos de los cuales se puede advertir, en términos generales, que los precandidatos o aspirantes a candidatos, sí pueden llevar a cabo actos de proselitismo, ajustando tal conducta a lo que establezca la ley y la propia normativa interna, tal es el caso del artículo 291, del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática y 96 del Reglamento General de Elecciones y Consultas de ese instituto político, cuyo texto es al tenor literal siguiente:

Estatuto del Partido de la Revolución Democrática

Artículo 291. Los aspirantes a candidatos internos del Partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de su registro como precandidato.

Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática

Artículo 96. Las candidatas o candidatos, precandidatos o precandidatas, tienen la obligación de acatar las normas que rigen la vida interna del Partido y resoluciones de los órganos partidarios, además de comprometerse a cumplirlas. Su violación dará lugar a la cancelación del registro.

Queda estrictamente prohibido que los aspirantes realicen durante su campaña acusaciones públicas contra el Partido, sus órganos de dirección u otros aspirantes o cometan actos de violencia física contra otros miembros o el patrimonio del Partido.

[...]

De los preceptos transcritos se advierte que quienes pretendan ser postulados por ese partido político como candidatos sí pueden llevar a cabo actos proselitistas pero no pueden hacerlo antes de la fecha de inicio de las precampañas y en ningún caso pueden dejar de acatar las normas que rigen la vida interna del partido político y resoluciones de los órganos partidarios, además de comprometerse a cumplirlas dado que en caso de incumplimiento la violación dará lugar a la cancelación del registro.

Por tanto, no asiste la razón al partido político apelante al aducir que no tenía la obligación de presentar informes.

La interpretación que se hace de tales disposiciones es acorde a la teleología de las normas a partir de las recientes reformas constitucionales y legales en materia electoral, conforme a las cuales se fijó entre los principales objetivos:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.
- Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña

Al efecto se citan los párrafos atinentes de la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

[...]

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

Incluso en la discusión de la citada reforma constitucional, los aspectos antes mencionados se consideraban como asuntos internos de los partidos políticos, por lo que no era posible realizar una fiscalización efectiva, aun cuando disponen de presupuesto público. Adicionalmente, los mecanismos para definir a los candidatos a cargos de elección popular eran cuestionados tanto al interior del partido como al exterior, con el argumento, por ejemplo, de la permanencia de las mismas estructuras en órganos de gobierno, circunstancia que obstruye la generación de nuevos cuadros políticos y de representación. Ante este escenario, resulta de vital importancia limitar el espacio discrecional de los partidos políticos, trasladando a la esfera de lo público aquellos aspectos que garanticen por un lado, el acceso efectivo de los ciudadanos al poder público, por medio del establecimiento de derechos mínimos y obligaciones a cargo de los militantes; así como un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que permita conocer no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.

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

Descripción de la Iniciativa.

[...]

Financiamiento y fiscalización.

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

A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. En esa tesitura, también se obliga a

los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.

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

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

Pérdida de Registro y Liquidación.
[...]

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

[...]

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

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

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

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior sería contrario al sentido de la reforma constitucional y legal excluir a determinados sujetos obligados, del cumplimiento de las normas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, máxime que las normas atinentes no vinculan la presentación de los informes al hecho de llevar a cabo o no, actos de precampaña, por tanto es deber de los sujetos obligados conforme a la Ley, con independencia de que no hayan llevado a cabo actos de campaña, presentar los informes de precampaña conforme a lo previsto en los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos y 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto la responsable señaló que el partido omitió presentar en tiempo los informes de precampaña respectivos de forma espontánea, sin requerimiento de la autoridad, por lo que, calificó la falta como culposa en el obrar, y calificó la falta de carácter sustantivo o de fondo, pues con su actualización se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización. Por lo anterior, se consideró que la infracción debería de calificarse como grave ordinaria.

También al individualizarse la sanción la responsable tomó en cuenta la calificación de la falta como grave ordinaria, la entidad de la lesión, daño o perjuicio que pudieron generarse por su comisión, señalando que la falta impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos y también se consideró la no reincidencia del infractor respecto de las conductas señaladas.

Para la imposición de la sanción la autoridad responsable tomó en cuenta el monto del financiamiento público autorizado a dicho partido para el ejercicio 2015 y llegó a la conclusión de que el partido infractor contaba con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción impuesta, consistente en una multa por la cantidad de \$1,035,145.46 (UN MILLÓN TREINTA Y CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO PESOS 46/100 M.N.).

En consecuencia, no le asiste la razón al partido impugnante en virtud de que la responsable hizo una adecuada valoración de la infracción y la imposición de la sanción se ajustó a lo previsto en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ahí lo **infundado** del agravio.

Por tanto, queda incólume lo decidido por la autoridad responsable en torno a la sanción impuesta al Partido de la Revolución Democrática, consistente en una multa por 1,035,145.46 (Un millón treinta y cinco mil ciento cuarenta y cinco pesos 46/100 M.N.), por la entrega extemporánea de

sesenta y tres informes de precampaña de precandidatos a diputados locales en el Estado de Guerrero.

c. Omisión de sancionar a precandidatos. Por otra parte, esta Sala Superior considera **fundado** el motivo de disenso identificado con la letra c. de la síntesis de agravios mediante el cual el partido recurrente sostiene que en el proyecto inicial se señalaba la imposición de una amonestación pública a los cuatro precandidatos a diputados locales para el Estado de Guerrero del Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, en la sesión de resolución se aprobó eliminar dicha sanción prevaleciendo la sanción económica al partido político, ignorando lo dispuesto por los artículos 445, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 223, numerales 6, 7 y 9, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral los cuales expresamente determinan que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, entre otras, no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña, establecidos en la ley.

Ello, porque de las reformas constitucional y legal en materia político-electoral del año inmediato anterior, modificaron entre otros componentes fundamentales de nuestro sistema electoral, el relativo a las actividades de fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes a las precampañas electorales, de los cuales se puede concluir, como se explicará a continuación, un régimen de responsabilidad solidaria entre los partidos políticos y las coaliciones respecto a sus respectivos precandidatos, el

cual obliga al Instituto Nacional Electoral al emitir las resoluciones relacionadas con las irregularidades detectadas en los dictámenes consolidados, a determinar con exactitud en cada caso, al sujeto responsable de la irregularidad respectiva.

Como se explicará enseguida, la responsabilidad solidaria en materia electoral tiene que ver con el cumplimiento de las respectivas obligaciones así como para la determinación, en su caso, de las ulteriores faltas y sanciones.

En efecto, de los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, párrafos penúltimo y último; 116, fracción IV, incisos h) y j); y, SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional antes precisado, todos de la Constitución General de la República, se pueden desprender, en lo que al caso interesa, cuando menos, las conclusiones esenciales siguientes:

- Corresponde al Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos;
- De conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; y,

- Las leyes generales que expida el Congreso de la Unión previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, establecerán, al menos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos; las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales; así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en sus artículos 229, numerales 3 y 4; 442, numeral 1, inciso c); 445, numeral 1, incisos a) a f), lo siguiente:

- Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo de siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esa Ley; y, los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido;

- Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley, entre otros, los precandidatos a cargos de elección popular; y,
- Constituyen infracciones de los precandidatos a la presente Ley: a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; b) En el caso de los precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esa Ley; c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña; d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esa Ley; e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos; y f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esa Ley.

En relación con lo anterior, los artículos 79, numeral 1, inciso a); 80, numeral 1, inciso c); y, 81 de la Ley General de Partidos Políticos, dicen a la letra:

- Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña, conforme a las reglas siguientes: I) Deberán ser presentados por los partidos políticos 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; II) Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña.

Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran; III) Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; IV) Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y V) Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes;

- El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de precampaña de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: I) Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes; II) La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; III) Una vez concluido el término que antecede, la Unidad Técnica contará con un término de diez

días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización; IV) La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica; y, v) Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación; y,

- Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo: a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y, c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

Para efecto de cumplir las atribuciones que anteceden, el artículo 44, numeral 1, inciso ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá el Reglamento de Fiscalización. Precisamente, cobran especial importancia para el caso particular, lo previsto en los artículos 223, numeral 6, inciso a); numeral 7, inciso a); numeral 9, incisos a), b) e i); 224, numeral 1, incisos a) y f); 228; y, 229, numeral 3, del Reglamento señalado, cuando establecen que:

- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición;
- Los partidos serán responsables de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos;
- Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña que lleven a cabo; reportar al partido o coalición los recursos recibidos, en efectivo o en especie, destinados a su precampaña o campaña; y, entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición, en estricto cumplimiento al presente Reglamento;
- De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen infracciones de los precandidatos no presentar el informe de gastos de precampaña; y, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las leyes generales, en ese Reglamento y demás disposiciones aplicables;
- Se presentará un informe de precampaña por cada caso; y,
- Los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña federal o local, conforme a las reglas dispuestas

en la Ley General de Partidos Políticos y de ese propio Reglamento.

Como resultado de todo lo anterior, se puede concluir que el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los precandidatos, obliga al Instituto Nacional Electoral, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y precandidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.

Esto es así, porque con base en el marco jurídico previamente descrito es posible desprende cuando menos, tres hipótesis de irregularidades claramente diferenciables: (i) cuando el partido o coalición y el precandidato no cumplen sus respectivas obligaciones; (ii) cuando el precandidato no cumple su obligación pero el partido o coalición sí cumple la que le corresponde; y, (iii) cuando el precandidato sí cumple su obligación pero el partido o coalición no cumple la que le corresponde.

Con base en lo anterior, es importante entonces aclarar que la responsabilidad solidaria a que refiere el sistema electoral mexicano, no guarda similitud con la responsabilidad solidaria a

que se refiere el Código Civil Federal, al abordar por ejemplo, las obligaciones que derivan de los actos ilícitos; o de carácter laboral o seguridad social; o, incluso de índole fiscal; en las que se puede apreciar, como rasgo común, que los obligados serán solidariamente responsables por los daños o prestaciones recamadas, de modo que pudiera considerarse suficiente la atribución de responsabilidad únicamente a los partidos políticos o coaliciones por las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de los informes de precampaña, eximiéndolos de las mismas a los precandidatos.

Lo anterior, porque en el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de precampaña que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales les genera una responsabilidad solidaria para ello, pero en modo alguno condiciona la ulterior determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan según e caso de que se trate.

En consecuencia, es inconcuso que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de identificar con meridiana claridad en tales casos, a los sujetos responsables de las irregularidades detectadas; calificar las faltas detectadas; e, individualizar las sanciones que les correspondan.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior concluye como se anticipó que el agravio aducido resulta fundado, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución INE/CG214/2015 relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de diputados locales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el Estado de Guerrero, se circunscribió a determinar las responsabilidades y ulteriores sanciones al Partido de la Revolución Democrática, pero en modo alguno se pronunció respecto a la posible responsabilidad de los precandidatos involucrados.

En efecto, se advierte que la resolución reclamada sólo impone sanciones al Partido de la Revolución Democrática, pero en modo alguno se pronuncia respecto a la existencia o no de responsabilidades de los precandidatos correspondientes y, mucho menos, califica las faltas e individualiza las sanciones que, en su caso, deben aplicarse.

Por todo lo anterior, resulta **fundado** el agravio planteado, en tanto que el Instituto Nacional Electoral, al pronunciarse en torno a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado en estudio, pasó por alto el régimen de responsabilidad solidaria que, en materia de informes de precampaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos, coaliciones y precandidatos

Lo anterior en consonancia con lo señalado en la Tesis Relevante identificada con el número XVII/2015, bajo el rubro y texto siguiente:

“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA”.-

De la interpretación sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como de los numerales 2 y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el principio de intervención mínima, que rige en el Derecho Penal, se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz. En ese contexto, su inclusión en el artículo 17 reglamentario implica que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no despliegue una investigación incompleta o parcial, porque en esencia, la intervención mínima busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, y si bien su aplicación impone el deber de salvaguardar al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o molestia en su esfera individual de derechos, es necesario que en cada caso, se ponderen las alternativas de instrumentación y se opte por aplicar aquella que invada en menor forma el ámbito de derechos de las partes involucradas, teniendo en cuenta en su aplicación, que el citado principio se enmarque a partir de los principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz.

Quinta Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-153/2014.— Recurrente: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—29 de octubre de 2014.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Daniel Juan García Hernández. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que es sustancialmente **fundado** el agravio planteado, por lo cual debe revocarse la resolución impugnada para el efecto de que, la

autoridad responsable emita una nueva en la que se pronuncie también sobre la existencia o no de responsabilidad por parte de los precandidatos involucrados en la comisión de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña, respecto de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de diputados locales, correspondiente al proceso electoral ordinario 2014-2015 en Guerrero y, como consecuencia de lo anterior proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

d. Momento en que se deben pagar las multas, con la resolución o cuando causa estado. Por otro lado, esta Sala Superior considera **fundado** el motivo de disenso identificado con la letra d. de la respectiva síntesis mediante el cual el Partido de la Revolución Democrática, sostiene que la responsable determina de manera autoritaria que el pago de multas impuestas, deben realizarse desde el momento en que se aprueben las resoluciones respectivas.

El agravio es **fundado** y suficiente para modificar, en la parte impugnada, la resolución controvertida, toda vez que la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contraria a los principios de legalidad y de certeza, al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

El principio de legalidad encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política y entraña que todo acto de los órganos del Estado debe estar debidamente fundado y motivado por el derecho en vigor, e implica la sujeción plena de éstos a la ley, tanto cuando realizan actos concretos, como cuando, en ejercicio de la potestad reglamentaria, establece las normas a las que, en lo sucesivo, habrán de sujetarse.

De forma tal que los actos y determinaciones que emitan los órganos del Estado, deben apegarse 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, encuentra 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. Un órgano del Estado jamás podrá exceder los actos establecidos en la ley, no podrá dejar de aplicar lo que en la ley se prevé, ni podrá ir más allá de la regulación que la norma le establece.

Además, dichos principios también entrañan 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, es a través del principio de legalidad como se garantiza la certeza en los actos y determinaciones de los órganos del Estado, de otra forma, los ciudadanos no contarían con los elementos 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, se encuentra obligado a acatar dichos principios en cada una de sus determinaciones, de lo contrario éstas serían nulas.

En la resolución controvertida el Consejo General responsable determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

INE/CG214/2015

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 RESPECTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRECANDIDATOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE GUERRERO.

[...]

QUINTO. Se ordena a la Secretaría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que dé vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero para los efectos conducentes, de conformidad con las conclusiones respectivas.

SEXTO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero a efecto de que las multas determinadas sean pagada en dicho Organismo Público Local Electoral y, en términos del artículo 458, párrafo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales así como los artículos 8, 9 y 10 del Acuerdo INE/CG203/2014, las cuales se harán efectivas una vez que haya sido legalmente notificada la presente Resolución.

[...]

De los extractos de la resolución impugnada antes transcrita se observa que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordenó que la multa determinada en la resolución se hará efectiva una vez que hayan sido legalmente notificadas, 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 estado.

Para fundamentar dicha determinación, el Consejo General responsable solamente citó el artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

De dichos preceptos se desprende lo siguiente:

Que las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

De lo anterior se advierte, que el Consejo General responsable no sustentó la determinación de hacer efectivas las multas impuestas a partir de su notificación, en precepto normativo alguno, ni tampoco citó los artículos de los reglamentos citados por los partidos políticos recurrentes.

En tal sentido, en concepto del partido político recurrente, el Consejo General responsable viola el principio de legalidad al dejar de observar lo establecido en el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, párrafo 5 del Reglamento 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 prevé 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 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.”

De los preceptos reglamentarios antes precisados se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, determinó que el pago de las multas que se impusieran por dicho órgano se harían efectivas una vez que éstas causaran estado, es decir, que no hubieran sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, dispuso que las multas que al efecto imponga serán aplicadas hasta en tanto hayan causado estado, favoreciendo con ello el derecho a la legítima defensa de los sujetos responsables, de forma tal que, en caso de ser recurridas ante las instancias jurisdiccionales, las multas se harían efectivas hasta que se hubieran confirmado por el órgano jurisdiccional competente.

Ello considerando que en el supuesto de que las multas impuestas por la autoridad administrativa electoral sean recurridas, existe la posibilidad de que este Tribunal Electoral las confirme, modifique o revoque, por lo que ante tal circunstancia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, en los reglamentos antes referidos, que las multas se aplicarían hasta en tanto hubiera una determinación jurisdiccional que las confirme, revoque, modifique o causaran estado si no hubiesen sido impugnadas.

En términos de lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, incisos a), gg), ii), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con la atribución expresa de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones que legalmente tiene conferidas, entre ellas la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

En tal sentido, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra facultado para emitir la reglamentación respectiva, entre otros, en materia de fiscalización, ello implica que no se encuentra facultado para dejar de observar lo previsto en los reglamentos que se encuentren vigentes, sin que existan razones suficientes que justifiquen tal circunstancia, pues ello vulneraría el principio de legalidad y de certeza jurídica.

Por tanto, la responsable, en tanto autoridad de carácter administrativo, no puede dejar de aplicar una norma reglamentaria que ella misma aprobó en ejercicio de las facultades que tiene legalmente conferidas, toda vez que las referidas normas reglamentarias no han sido derogadas o modificadas por dicha autoridad, por lo que su vigencia continúa, en consecuencia no existe precepto legal alguno que permita a dicha autoridad apartarse de su contenido.

No es óbice a lo anterior que en el artículo 458 párrafo 7, in fine, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que en el caso de los partidos políticos, el

monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución, pues ello no autoriza a la autoridad responsable de apartarse de lo previsto en los reglamentos respectivos, pues fue con el objeto de dar contenido a preceptos como el citado, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expidió los reglamentos antes referidos.

Ahora bien, en términos de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6 constitucional, así como 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, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano responsable de conocer de las infracciones en materia de fiscalización e imponer las sanciones correspondientes, las cuales deben sujetarse a lo establecido en la propia Constitución, las leyes y reglamentos aplicables, incluida la forma en que, en su caso, dichas sanciones serán aplicadas.

En la especie, como ya quedó precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, en las resoluciones impugnadas, que las multas impuestas a los partidos políticos en las respectivas resoluciones se harían efectivas en cuanto éstas fueran notificadas, sin observar lo previsto en el artículo 342, párrafo 1 del reglamento de fiscalización, ni 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 referido Consejo

hubiera justificado su proceder, con lo que vulneró, en perjuicio de los partidos políticos recurrentes, 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.

No pasa inadvertido que en la ley se establece que la interposición de los medios de impugnación no suspende el acto impugnado y que la lectura de dicha disposición podría dar lugar a considerar que de inmediato puede hacerse efectiva la multa en cuestión, sin embargo, al haber el Consejo General emitido las normas reglamentarias de referencia estableció en las mismas un derecho hacia los justiciables y una obligación para sí mismo, que consiste en que las resoluciones en las que imponga una multa podrán hacerse efectivas hasta que las mismas causen estado. Por lo cual en cumplimiento de certeza dicha institución debe dar cumplimiento a las normas que ha emitido.

Con base en lo anterior, 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, ambos del Instituto Nacional Electoral, la multa impuesta al Partido Político en la respectiva resolución, se haga efectiva cuando éstas hayan causado estado, en el plazo que al efecto determine el Consejo General responsable.

Similar criterio ha sostenido esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-171/2015 y SUP-RAP-172/2015.

Al haber resultado **fundado** el agravio relativo a la violación a los principios de legalidad y certeza en relación a la temporalidad en la que deben aplicarse la multa impuesta al partido político recurrente en la resolución impugnada, se estima necesario la modificación de la resolución combatida.

e. Ilegalidad respecto al destino de las multas que hayan causado estado. Finalmente, le asiste razón al Partido de la Revolución Democrática, en el motivo de inconformidad identificado con la letra e. de la síntesis de agravios, mediante el cual sostiene que la autoridad señalada como responsable viola todas las formalidades esenciales que norman el debido proceso, pues considera que el monto de las multas se remitirá al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, no importando que se trate de financiamiento público nacional o estatal.

Que es ilegal que la autoridad responsable indique que el importe de las multas serán remitidas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), toda vez que al tratarse de sanciones que serán aplicadas al financiamiento público estatal, una vez que hayan causado estado las mismas, corresponde a los Organismos Públicos Locales, conforme a su normatividad, determinar el destino del importe de las multas, conforme a lo establecido en los artículos 342, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, así como 43, numeral 5, del Reglamento de

Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ambos del Instituto Nacional Electoral.

El agravio es sustancialmente **fundado** toda vez que, de una interpretación sistemática y funcional, de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción I, inciso aa); 190; 191, inciso g) y 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, inciso d) y 8, de la Ley General de Partidos Políticos; así como 342, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, y 43, numeral 5, del Reglamento Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se advierte que, en materia de fiscalización, los recursos que se obtengan de la aplicación de las multas impuestas a los sujetos sancionados deben destinarse a los organismos nacional o estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del tipo de procedimiento electoral de que se trate, esto es, si se trata de un procedimiento local o federal.

De los preceptos constitucional, legales y reglamentarios antes citados, se advierte que para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras atribuciones, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, la cual estará a cargo del Consejo General de dicho Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización.

A dicho Consejo General le corresponde conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en términos de ley, entre dichas infracciones se encuentran las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad.

En este sentido, se apunta que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales en aplicación de la ley General, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas con motivo de un procedimiento local y en aplicación de la ley local.

Por último, el pago de las sanciones correspondientes cuando estén relacionadas con el ámbito local, deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.

Uno de los aspectos que fueron motivo de la reforma constitucional de dos mil catorce, fue precisamente el relacionado con la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, atribución que a raíz de dicha reforma constitucional y legal, fue conferida al Instituto Nacional Electoral tanto para procesos electorales como locales. Esto es,

en materia de fiscalización las multas siempre serán impuestas por la autoridad nacional y solamente en los casos en que la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos sea delegada a los organismos públicos locales, por éstos últimos.

Por tanto, el párrafo 8, del artículo 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe ser interpretado a la luz de los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios antes referidos, privilegiando el ámbito en el que se presentó la irregularidad, esto es, si se presentó en el marco de un proceso electoral local o federal, para definir el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas, de acuerdo con el origen de los recursos que se someten a la fiscalización de la autoridad administrativa electoral.

De lo contrario, una interpretación literal de dicho precepto normativo implicaría que las multas que se impongan en materia de fiscalización siempre serían destinadas al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, toda vez que la Constitución y la ley general otorgan dicha facultad al Instituto Nacional Electoral salvo que, por excepción, delegue dicha facultad a los organismos electorales locales.

De tal forma que, cuando la sanción sea impuesta por irregularidades en la presentación de informes de ingresos y gastos respecto de un proceso electoral local, los recursos obtenidos deben ser destinados al organismo estatal encargado

de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda, salvo que en la entidad federativa no existan las mencionadas instituciones, caso en el cual se debe estar a lo previsto en la normativa constitucional y legal local y a falta de disposición, los recursos se destinarán al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Mientras que, cuando las irregularidades en la fiscalización de los recursos sean respecto de procesos federales, los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En la especie, la resolución recurrida se encuentra relacionada con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al Diputados locales, correspondientes al Proceso Electoral Ordinario dos mil catorce-dos mil quince en Guerrero.

Por tanto, en tal caso, los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas a los partidos políticos sancionados deberán ser destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de esa entidad federativa a la que corresponde el proceso electoral respectivo, salvo que no se encuentre contemplada su existencia en la legislación correspondiente, en cuyo caso deberán destinarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En todos los casos, la remisión de los recursos respectivos deberá realizarse cuando las multas hayan causado estado.

Efectos de la sentencia.

En primer lugar, se debe precisar que, se deja incólume lo decidido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de la sanción consistente en una multa por 1,035,145.46 (Un millón treinta y cinco mil ciento cuarenta y cinco pesos 46/100 M.N.), por la entrega extemporánea de sesenta y tres informes de precampaña de precandidatos a diputados locales en el Estado de Guerrero.

Por otra parte, al haber resultado fundados los restantes agravios formulados por el Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es revocar la resolución impugnada, a fin de que:

1.- Se deje sin efectos la sanción que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso al Partido de la Revolución Democrática hasta por \$73,184.40 (setenta y tres mil ciento ochenta y cuatro pesos 40/100 M.N), con motivo de que derivado del monitoreo en la red social Facebook, se advirtió la omisión de reportar gastos de cuatro precandidatos a diputados locales.

2.- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva resolución en la que se pronuncie sobre la existencia o no de responsabilidad, por parte de los precandidatos involucrados en la entrega extemporánea de sesenta y tres

informes de precampaña de precandidatos a diputados locales en el Estado de Guerrero y, como consecuencia de lo anterior proceda, en su caso, a calificar las faltas e individualizar las sanciones a que hubiere lugar.

3.- Asimismo, la autoridad responsable en la resolución que dicte, deberá atender lo siguiente:

a) La multa impuesta al Partido de la Revolución Democrática, deberá hacerse efectiva cuando ésta haya causado estado, en el plazo que determine para tal efecto el propio Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y,

b) Los recursos obtenidos por la aplicación de la multa impuesta al Partido de la Revolución Democrática, serán destinados al organismo estatal guerrerense encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación; salvo que no existan instituciones o normas que regulen tal situación, en cuyo caso los recursos deberán destinarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

4.- 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

RESUELVE:

ÚNICO.- Se revoca en lo que fue materia de impugnación, la resolución **INE/CG214/2015**, emitida el veintinueve de abril de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el considerando Quinto del presente fallo.

Notifíquese como corresponda.

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

Así lo resolvió, por **Unanimidad** de votos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO