

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-247/2016

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR

Ciudad de México, a primero de junio de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de **CONFIRMAR**, el acuerdo **INE/CG322/2016**¹, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Precampaña electoral. Del dos de enero al diez de febrero de dos mil dieciséis, se desarrollaron los procesos internos de

¹ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-1521/2016 Y ACUMULADOS INTERPUESTO POR DAVID MONREAL ÁVILA Y MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG180/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS.

SUP-RAP-247/2016

los partidos políticos en el Estado de Zacatecas, para la selección de candidatos a cargos de elección popular, entre otros, el de Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

2. Informes de precampaña. Concluido el periodo de precampaña de la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas y hasta los diez días siguientes, los partidos políticos debieron rendir ante el Instituto Nacional Electoral los respectivos informes de ingresos y gastos.

3. Acuerdo del Consejo General. En sesión extraordinaria del seis de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave INE/CG180/2016,² a través de la cual, entre otros aspectos, determinó lo siguiente:

RESUELVE:

...

SÉPTIMO. Por razones y fundamentos expuestos en el Considerando 20.7 de la presente Resolución, se impone a Morena, las siguientes sanciones:

...

c) **2 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusión: 2**

Conclusión 2

A. Se sanciona al **C. David Monreal Ávila** con la **pérdida del derecho a ser registrados como candidato o, en su caso, la cancelación de su registro como candidato a Gobernador en el estado de Zacatecas en el presente Proceso Electoral.**

B. Se sanciona a **Morena** con una multa consistente en **936 (novecientos treinta y seis) unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente**

² RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 DEL ESTADO DE ZACATECAS

a \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 M.N.).

4. Medios de impugnación. El diez de abril de dos mil dieciséis el partido político MORENA, promovió recurso de apelación para impugnar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El once siguiente, David Monreal Ávila promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales para controvertir el mismo acto.

Dichos medios de impugnación se registraron con las claves de expedientes SUP-RAP-198/2016 y SUP-JDC-1521/2016, respectivamente. La Sala Superior los resolvió mediante ejecutoria dictada el dieciocho de abril del año en curso, conforme a los siguientes puntos resolutivos:

III. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-198/2016** al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1521/2016**; en consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente del medio de impugnación acumulado.

SEGUNDO Se **revoca** la resolución impugnada en la parte correspondiente a la presunta omisión de presentación de informe del precandidato, así como las sanciones impuestas con ese motivo.

TERCERO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que, en plenitud de atribuciones, determine las sanciones que corresponde imponer a los impugnantes David Monreal Ávila y a MORENA, por la presentación extemporánea del informe de precampaña, en los términos precisados en esta ejecutoria.

5. Acuerdo impugnado. El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1521/2016 y acumulado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-247/2016

emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG322/2016, a través de la cual, entre otras cuestiones sancionó al partido político MORENA con multa equivalente a \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 M.N.) por haber presentado de forma extemporánea el Informe de Precampaña de su candidato al cargo de Gobernador para el Estado de Zacatecas.

6. Recurso de apelación. El siete de mayo del año en curso, a fin de controvertir el acuerdo INE/CG322/2016, el partido político MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

7. Trámite y sustanciación. El doce de mayo siguiente, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SUP-RAP-247/2016 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO

1. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la

SUP-RAP-247/2016

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 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 a fin de controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, misma que guarda relación con la fiscalización de la precampaña de su candidato para la elección de Gobernador del Estado de Zacatecas.

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

2.1. Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable; identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien lo promueve.

2.2. Oportunidad. Debe tenerse por promovido oportunamente el presente recurso de apelación debido a que el acuerdo reclamado fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo general del Instituto Nacional Electoral de cuatro de mayo del año en curso, en tanto que la demanda del presente recurso de

SUP-RAP-247/2016

apelación fue presentada ante la autoridad señalada como responsable, el siete de mayo siguiente; por lo que fue presentada dentro del plazo legal de cuatro días a que hace mención el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.3. Legitimación y personería. Dicho requisito se cumple en la especie, porque quien interpone el recurso de apelación en estudio es Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable de conformidad con lo previsto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.4. Interés jurídico. El partido actor cumple con tal requisito, ya que su interés jurídico deviene de impugnar un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se le impone una sanción con motivo de la presentación extemporánea del Informe de Precampaña de su candidato al cargo de Gobernador para el Estado de Zacatecas.

2.5. Definitividad. El Acuerdo emitido es definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada; de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

3. Estudio de fondo.

3.1. Síntesis de agravios, pretensión y causa de pedir. Del escrito de demanda, se desprende que el apelante hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

a) La responsable calificó indebidamente la falta como grave especial, siendo que la entrega extemporánea del informe de precampaña es una falta de carácter formal, de la que la legislación no hace especial señalamiento de que esta sea leve o excesiva en razón de la temporalidad, sino que únicamente se destaca si se presenta o no en tiempo.

Sostiene que la entrega extemporánea del informe no vulnera los principios de certeza y transparencia de la rendición de cuentas, simplemente el retraso en su entrega, destacando que el candidato presentó el informe dentro del término concedido por la autoridad responsable al otorgarle derecho de audiencia respecto de las irregularidades detectadas en los informes de precampaña.

Afirma que no se vulneró la rendición de cuentas, en tanto que el informe rendido por el candidato fue en ceros al afirmar que no realizó ningún gasto.

b) Dentro del catálogo de imposición de sanciones y la graduación de las mismas, no existe referencia o regulación alguna que establezca que por la presentación extemporánea corresponda la sanción impuesta.

La sanción viola los principios de proporcionalidad y equidad, al basar su cálculo entre el porcentaje de financiamiento más alto y bajo, con lo que se deja son la mitad de financiamiento

SUP-RAP-247/2016

mensual de MORENA en el Estado de Zacatecas, el cual es necesario para sus actividades ordinarias.

La responsable en ningún momento razona o expone los argumentos lógico jurídicos por los cuales se debe imponer una sanción por la presentación extemporánea supuestamente excesiva del referido informe de precampaña.

De lo anterior, se tiene que la **pretensión** del actor consiste en que se revoque la sanción impuesta en el acuerdo impugnado dictado en cumplimiento de la ejecutoria dictada por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-1521/2016 y acumulado.

Su **causa de pedir** se sustenta en que, a su parecer, se calificó indebidamente la falta como grave especial y se impuso la multa que es contraria al principio de proporcionalidad y se encuentra indebidamente fundada y motivada.

3.2. Calificación de la falta.

Respecto del agravio por el que considera que la presentación extemporánea del informe de precampaña de su candidato a Gobernador del Estado de Zacatecas constituye una falta de carácter formal, el mismo resulta **infundado** de conformidad con lo siguiente.

Del acuerdo impugnado es posible desprender los siguientes hechos que motivaron la sanción impugnada:

- Mediante oficio número INE/UTF/DA-L/4115/2016, de seis de marzo del año en curso, la Unidad Técnica de Fiscalización hizo del conocimiento de MORENA el oficio de los errores y omisiones relativas a los informes de

SUP-RAP-247/2016

precampaña, en la que se le informó, entre otras observaciones, que omitió presentar el informe de precampaña al cargo de Gobernador del Estado de Zacatecas respecto de David Monreal Ávila; y que de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III, de la Ley General de Partidos Políticos existe el deber de presentar dicho informe, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas.

- El partido política MORENA dio contestación al oficio de errores y omisiones el trece de marzo del año en curso, en el que manifestaba que los eventos y propaganda detectados por la autoridad fiscalizadora corresponden a actividades ordinarias del instituto político y no a actos de precampaña. Respecto del carácter de David Monreal Ávila como precandidato, manifestó que no registró a ningún ciudadano con ese carácter y que la propaganda no hace alusión a la obtención de voto de precampaña.
- Mediante oficio INE/UTF/DA-L/6197/16 la citada Unidad Técnica notificó el veinte de marzo del año en curso a David Monreal Ávila las observaciones derivadas de la revisión de informes de precampaña del proceso electoral local en el Estado de Zacatecas con la finalidad de garantizar su debido derecho de audiencia a efecto de que presentara las aclaraciones que considerara procedentes dentro del plazo máximo de veinticuatro horas.

SUP-RAP-247/2016

- Por escrito de veintiuno de marzo siguiente, el ciudadano requerido dio contestación aduciendo no haber participado como precandidato ni realizado actividades para competir en el proceso de selección interna para la candidatura al Gobierno del Estado de Zacatecas por el partido político MORENA, argumentando que los eventos detectados por la autoridad fiscalizadora no deben considerarse actos de precampaña, y que a partir del catorce de marzo tuvo el carácter de aspirante único.
- Como alcance a su anterior escrito, el veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, David Monreal Ávila presentó de manera cautelar el formato "IPR Informe de precampaña sobre el origen, monto y destino de los recursos" en ceros, al sostener que no realizó gasto alguno correspondiente a la etapa de precampaña.
- El veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, el representante del partido político MORENA, mediante oficio REPMORENAINE-157/2016, remitió copia simple del informe de precampaña de su candidato a Gobernador por el Estado de Zacatecas, manifestando imposibilidad para presentarlo mediante el Sistema Integral de Fiscalización.

En atención a lo anterior, la responsable describió las etapas del proceso de fiscalización de conformidad con la siguiente tabla:

Concepto	Cargo	El OPLE informa a los precandidatos	Entrega de informes	UTF notifica oficio de errores y omisiones	MORENA da respuesta a oficio de errores y omisiones	UTF emitió oficio para otorga derecho de audiencia	El precandidato da respuesta a oficio	Se circula el Dictamen a la COF	En alcance al oficio de derecho de audiencia	COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN	MORENA
Fecha			20/02/16	06/03/16	13/03/16	20/03/16	21/03/16	23/03/16	25/03/16	28/03/16	28/03/16
Sentido del documento	Gobernador	Mediante escrito sin núm. De 18/01/16 MORENA informó que a esa fecha aún no tenía precandidatos.	MORENA no entregó el informe de David Monreal Ávila.	La UTF le notifica a MORENA que fue omiso en la presentación de su informe del precandidato a cargo de Gobernador el C. David Monreal Ávila.	MORENA señala que el C. David Monreal Ávila no fue precandidato.	La UTF dio garantía de audiencia al precandidato informándole la omisión en la presentación del informe.	El precandidato señala que él no fue precandidato.	La UTF circula el Dictamen a la COF en el que se indica la omisión en la presentación del informe haciendo referencia a lo manifestado por el partido.	El precandidato David Monreal Ávila presentó un escrito para contradecir su dicho inicial.	12:00 horas La Comisión de Fiscalización aprueba el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los ingresos y gastos de precampaña del Proceso Electoral local en Zacatecas.	16:38 horas MORENA mediante escrito REPMORENAINE-157/2016 de fecha 28/03/16, presentó documentos con los que controvierte lo razonado al dar contestación al oficio de errores y omisiones.

A partir de lo anterior, la autoridad responsable destacó que esta Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-1521/2016 y su acumulado, concluyó que tanto el partido político como el precandidato tuvieron obligación de presentar informe de precampaña, sin importar si se realizaron o no actos de precampaña, pues debían en dado caso, haber presentado su informe incluso en ceros.

Asimismo, en la referida ejecutoria se consideró válida la presentación que realizó el ciudadano de manera cautelar de su informe de precampaña “en ceros” por lo que presentó dicho informe de manera extemporánea.

De lo anterior, la responsable concluyó que al presentar su informe de precampaña fuera de los plazos establecidos en la normatividad electoral para el cargo de Gobernador, MORENA y su precandidato, David Monreal Ávila, incumplieron con lo dispuesto en los artículos 443, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos y 242, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Posteriormente la responsable procedió a individualizar la sanción; la entidad de la lesión que pudo generarse con la comisión de la falta; la condición de que el ente infractor haya

SUP-RAP-247/2016

incurrido con antelación en la comisión de una falta de una infracción similar.

Lo anterior, lo fundamentó en lo dispuesto en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, impuso la sanción considerando lo siguiente:

- La falta la calificó como grave especial;
- Tuvo que con la actualización de la falta sustantiva se acreditaba vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización;
- Que el partido conocía los alcances de las disposiciones legales y reglamentarias, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión de los respectivos informes de precampaña;
- Que MORENA no es reincidente;
- Se trató de una irregularidad, es decir, hubo singularidad en la conducta.

Asimismo, consideró que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resultaba la idónea para cumplir con una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

SUP-RAP-247/2016

Por ello, concluyó que procedía imponer al partido político una sanción económica equivalente al 6.40% (seis punto cuarenta por ciento), respecto del 20% (veinte por ciento), del tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el estado de Zacatecas, consistente en una multa equivalente a 936 (novecientos treinta y seis) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 MN).

Finalmente, razonó que la sanción impuesta atendía a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, de la señalada ley y a diversos criterios de esta Sala Superior.

Ahora bien, por lo que hace al motivo de disenso relativo a que la calificación de la falta se encuentra indebidamente fundada y motivada, al constituir una falta de carácter formal y no de fondo, deviene **infundado**.

Lo anterior, porque tal y como lo razonó la responsable, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas es garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas con las que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En ambas conclusiones en análisis, la irregularidad imputable a MORENA se traduce en una infracción de resultado que causa

SUP-RAP-247/2016

un daño directo y real al bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de presentar en tiempo el informe de precampaña de su candidato a Gobernador, previo requerimiento de la autoridad mediante el mencionado oficio de errores y omisiones.

En razón de ello, la responsable concluyó que la irregularidad acreditada se traducía en una falta de fondo, cuyo objeto infractor concurría directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de cuentas de los recursos erogados.

Al respecto, importa señalar que con la actualización de una falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización y se vulnera directamente el bien jurídico tutelado.

En tal virtud, la falta imputada a MORENA tiene el carácter de fondo al afectarse valores sustanciales como lo son los de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, al vulnerarse la obligación con la que cuentan los partidos políticos relativa a la presentación en tiempo de los respectivos informes de precampaña; obligación prevista en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación **SUP-RAP-212/2016**.

SUP-RAP-247/2016

Tampoco asiste la razón al partido político apelante respecto de la calificación como especial de la falta, ello en tanto que parte de la premisa incorrecta que dicha calificativa atiende exclusivamente a considerar que se presentó extemporáneamente en exceso.

Como se advierte de los hechos acreditados en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable notificó al partido apelante los errores y omisiones en cuanto a los informes de precampañas, y, al considerar que la respuesta dada por el instituto político resultó insuficiente, notificó al candidato para garantizar su garantía de audiencia.

Como respuesta a dicha notificación el candidato dio respuesta alegando que no le resultaba aplicable la exigencia de presentar el informe requerido, y fue hasta el escrito que remitió en alcance a su primera respuesta que acompañó el formato de precampaña en ceros.

La calificativa de especial atendió a que se presentó el informe de precampaña con posterioridad a que venció el plazo para atender el oficio de errores y omisiones derivadas de la fiscalización de la etapa de precampaña del proceso electoral local en el Estado de Zacatecas, incluso una vez que se cumplió el plazo de vista que se dio al candidato para manifestar lo que a su derecho conviniera respecto de la omisión detectada por la autoridad fiscalizadora.

Se destaca que el último oficio presentado por el partido político apelante por el que se solicitaba el registro del informe de

SUP-RAP-247/2016

precampaña de su candidato a Gobernador, se entregó el mismo día en que la Comisión de Fiscalización aprobó el dictamen consolidado y proyecto de resolución que sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

De ello resulta claro que la autoridad responsable consideró que la presentación extemporánea fue excesiva atendiendo al grado de avance en las etapas del proceso de fiscalización, así como los diversos requerimientos que oportunamente formuló al partido político y a su candidato, y no únicamente al tiempo transcurrido, de ahí lo infundado del agravio del partido político MORENA.

3.3. Indebida imposición de la sanción

Respecto del motivo de disenso a través del cual el partido político MORENA aduce vulneración en su perjuicio del principio de proporcionalidad cuando la responsable realiza el cálculo de la sanción a imponérsele y cuando, a su decir, no toma en cuenta su propia capacidad económica, se considera **infundado**, en atención a lo siguiente.

En principio, cabe señalar que este Tribunal Electoral ha considerado en diversas ejecutorias que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción, no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar

SUP-RAP-247/2016

una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

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

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

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

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

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa,

SUP-RAP-247/2016

los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción.

No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma apropiada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

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

Así, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una conducta que constituye infracción a la normativa y su imputación a algún partido político, debe considerar las circunstancias particulares de la infracción a la normativa, entre otras, las siguientes:

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

SUP-RAP-247/2016

- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

Del análisis de la resolución controvertida se concluye que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí efectuó una correcta cuantificación e individualización de la sanción que impuso a MORENA con motivo de la omisión de presentar en tiempo los informes de precampaña previo requerimiento de la autoridad responsable.

Lo anterior es así, en razón de que el mencionado Consejo General determinó que el partido político ahora apelante cometió una infracción a la normativa electoral, debido a que incumplió su obligación de presentar, en tiempo, el informe de precampaña de su candidato a Gobernador previo requerimiento de la autoridad.

SUP-RAP-247/2016

En consecuencia, al incumplir su deber de presentar en tiempo el citado informe de precampaña, previo diversos requerimientos de la autoridad, determinó que incumplieron con su obligación prevista en el artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, relacionado con lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la autoridad responsable tuvo por actualizada la falta sustantiva o de fondo, razonó el tipo de infracción cometida, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que la falta era de carácter culposo en el obrar y determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

Asimismo, al individualizar la sanción, calificó la falta como grave especial, en consecuencia, tomó en cuenta para tal efecto, la trascendencia o la importancia de la irregularidad cometida por el partido político, pues incumplió su obligación de presentar en tiempo los respectivos informes de precampaña, de forma extemporánea en exceso; consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas a cargo de los partidos políticos en el manejo de los recursos.

Además, tomó en cuenta que MORENA no es reincidente en la comisión de una infracción similar, por lo que, de conformidad

SUP-RAP-247/2016

con lo dispuesto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó imponer como sanción una multa equivalente a novecientos treinta y seis Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 MN).

En consecuencia, resulta inconcuso para este órgano colegiado, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el emitir la resolución identificada con la clave INE/CG322/2016, en lo que fue materia de impugnación, cumplió con los principios de legalidad, idoneidad y proporcionalidad, con relación a la individualización y cuantificación de la sanción que impuso al partido político apelante.

Lo anterior es así, toda vez que consideró el tipo de falta cometida y la gravedad de la misma, el incumplimiento al requerimiento formulado, la proporcionalidad de la sanción impuesta y la eficacia de su materialización dado que consideró vulnerado lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, impuso una de las sanciones establecidas en el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su fracción II, prevé que según la gravedad de la falta se puede imponer una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

SUP-RAP-247/2016

Asimismo, en la propio acuerdo impugnado, la autoridad responsable consideró que el partido político infractor cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; toda vez que mediante el Acuerdo número ACG-IEEZ-002/VI/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Zacatecas, se le asignó como financiamiento público para el ejercicio dos mil dieciséis un total de \$1,015,480.06 (un millón quince mil cuatrocientos ochenta pesos 06/100M.N.).

Destacó que el partido político MORENA 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 en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

Respecto de las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral, el partido político apelante, la responsable consideró que el mismo no tiene saldos pendientes por saldar al mes de abril de dos mil dieciséis.

De ahí que tampoco asista la razón al impetrante cuando aduce vulneración al principio de proporcionalidad cuando se realizó el cálculo de la sanción a imponérsele sin supuestamente haberse tomado en cuenta su capacidad económica ya que, como quedó expuesto, la responsable sí realizó dicho análisis.

En el mismo sentido, tampoco resulta desproporcionado el cálculo que realiza la responsable a efecto de sancionar al

SUP-RAP-247/2016

apelante ya que claramente señala que la sanción económica a imponerse equivale al 6.40% (seis punto cuarenta por ciento), respecto del 20% (veinte por ciento), del tope máximo de gastos de precampaña establecidos por la autoridad con la finalidad de contender en el Proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis en el estado de Zacatecas.

Al respecto, el cálculo que realiza la autoridad constituye un elemento o razonamiento adicional a efecto de reforzar su conclusión de que la sanción no resulta desproporcionada respecto de su capacidad económica, puesto que para determinar el monto de la sanción a imponer consideró los diversos factores que se han mencionado –financiamiento público estatal, posibilidad de recabar financiamiento privado, inexistencia de sanciones pendientes de aplicar, entre otras- de tal manera que el cálculo del cual se queja el recurrente constituye un elemento más en la individualización correspondiente.

Asimismo, esta Sala advierte que la multa impuesta en forma alguna es desproporcionada, puesto que en el caso de la omisión de presentar en tiempo el informe del precandidato a Gobernador se impuso una multa de \$68,365.44 (sesenta y ocho mil trescientos sesenta y cinco pesos 44/100 MN), lo que equivale al 6.73% (seis punto setenta y tres por ciento) del financiamiento público estatal; de ahí que no se trata de sanciones excesivas ni desproporcionadas.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **CONFIRMA** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como corresponda. Lo anterior, con sustento en los artículos 26, párrafos 3, 27, 28, 29, párrafos 5 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien fue el ponente en el presente asunto, por lo que lo hace suyo el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza. El Magistrado Flavio Galván Rivera vota con el punto resolutivo único, sin compartir las consideraciones que lo sustentan. La Secretaria General de Acuerdos, autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-RAP-247/2016

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ