

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-543/2015

**RECURRENTE:** MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FLAVIO  
GALVÁN RIVERA

**SECRETARIO:** RODRIGO  
QUEZADA GONCEN

México, Distrito Federal, a catorce de octubre de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-543/2015** promovido por el partido político nacional denominado MORENA, en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución "*RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS, JUNTAS MUNICIPALES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES AL CARGO DE GOBERNADOR Y LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE CAMPECHE*", de fecha doce de agosto de dos mil quince, y

**RESULTANDO:**

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

**1. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el

## **SUP-RAP-543/2015**

Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

**2. Reforma legal.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos III, IV y V, se establecen, las disposiciones en materia de fiscalización.

**3. Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral Nacional emitió el Acuerdo mediante el cual expidió el Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

**4. Inicio de los procedimientos electorales federal y locales.** En el mes de octubre de dos mil catorce iniciaron los procedimientos electorales federal y locales ordinarios dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), para la elección de diputados al Congreso de la Unión, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, respectivamente.

**5. Jornada electoral.** El siete de junio del año en que se actúa, se llevó a cabo la jornada electoral federal y locales concurrentes.

**6. Dictámenes consolidados.** En el mes de julio de dos

mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los proyectos de Dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

**7. Resoluciones.** En sesión extraordinaria de veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó sendas resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, con relación a los procedimientos electoral federal y locales concurrentes dos mil catorce- dos mil quince (2014-2015).

**8. Medios de impugnación.** Disconformes con los correspondientes dictámenes consolidados y las resoluciones atinentes sobre egresos en las campañas electorales correspondientes a los procedimientos electorales federal y locales concurrentes que se desarrollan, diversos partidos políticos y ciudadanos promovieron, sendos medios de impugnación.

**9. Sentencia de Sala Superior.** El siete de agosto de dos mil quince esta Sala Superior dictó sentencia para resolver acumulados al recurso de apelación radicado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015, los medios de impugnación mencionados en el apartado ocho (8) que antecede.

## **SUP-RAP-543/2015**

Los puntos resolutiveos de la sentencia son al tenor literal siguiente:

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-278/2015, SUP-RAP-279/2015, SUP-RAP-280/2015, SUP-RAP-281/2015, SUP-RAP-284/2015, SUP-RAP-285/2015, SUP-RAP-286/2015, SUP-RAP-296/2015, SUP-RAP-297/2015, SUP-RAP-298/2015, SUP-RAP-301/2015, SUP-RAP-302/2015, SUP-RAP-306/2015, SUP-RAP-307/2015, SUP-RAP-308/2015, SUP-RAP-309/2015, SUP-RAP-310/2015, SUP-RAP-311/2015, SUP-RAP-312/2015, SUP-RAP-313/2015, SUP-RAP-314/2015, SUP-RAP-315/2015, SUP-RAP-316/2015, SUP-RAP-317/2015, SUP-RAP-318/2015, SUP-RAP-319/2015, SUP-RAP-320/2015, SUP-RAP-321/2015, SUP-RAP-322/2015, SUP-RAP-323/2015, SUP-RAP-324/2015, SUP-RAP-325/2015, SUP-RAP-326/2015, SUP-RAP-327/2015, SUP-RAP-328/2015, SUP-RAP-329/2015, SUP-RAP-330/2015, SUP-RAP-331/2015, SUP-RAP-332/2015, SUP-RAP-333/2015, SUP-RAP-334/2015, SUP-RAP-335/2015, SUP-RAP-336/2015, SUP-RAP-337/2015, SUP-RAP-338/2015, SUP-RAP-340/2015, SUP-RAP-341/2015, SUP-RAP-342/2015, SUP-RAP-343/2015, SUP-RAP-346/2015, SUP-RAP-347/2015, SUP-RAP-348/2015, SUP-RAP-349/2015, SUP-RAP-350/2015, SUP-RAP-351/2015, SUP-RAP-352/2015, SUP-RAP-353/2015, SUP-RAP-354/2015, SUP-RAP-355/2015, SUP-RAP-356/2015, SUP-RAP-357/2015, SUP-RAP-358/2015, SUP-RAP-359/2015, SUP-RAP-360/2015, SUP-RAP-361/2015, SUP-RAP-362/2015, SUP-RAP-363/2015, SUP-RAP-364/2015, SUP-RAP-365/2015, SUP-RAP-366/2015, SUP-RAP-367/2015, SUP-RAP-368/2015, SUP-RAP-369/2015, SUP-RAP-370/2015, SUP-RAP-371/2015, SUP-RAP-372/2015, SUP-RAP-373/2015, SUP-RAP-374/2015, SUP-RAP-375/2015, SUP-RAP-376/2015, SUP-RAP-377/2015, SUP-RAP-378/2015, SUP-RAP-379/2015, SUP-RAP-380/2015, SUP-RAP-381/2015, SUP-RAP-382/2015, SUP-RAP-383/2015, SUP-RAP-384/2015, SUP-RAP-385/2015, SUP-RAP-386/2015, SUP-RAP-387/2015, SUP-RAP-388/2015, SUP-RAP-389/2015, SUP-RAP-390/2015, SUP-RAP-391/2015, SUP-RAP-392/2015, SUP-RAP-393/2015, SUP-RAP-394/2015, SUP-RAP-395/2015, SUP-RAP-396/2015, SUP-RAP-397/2015, SUP-RAP-398/2015, SUP-RAP-399/2015, SUP-RAP-406/2015 y SUP-RAP-413/2015, al diverso recurso de apelación radicado con la clave de expediente SUP-RAP-277/2015.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los expedientes de los medios de impugnación acumulados.

**SEGUNDO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver las quejas relacionadas con el

supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

**TERCERO. Se revocan los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, precisados en esta sentencia, así como las resoluciones relativas a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, precisadas en esta sentencia.**

**CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en el plazo de cinco días naturales posteriores a aquel en que le fuera notificada esta ejecutoria emita los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, para los efectos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia.**

**II. Acto impugnado.** El doce de agosto de dos mil quince la autoridad responsable emitió la resolución **“RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS, JUNTAS MUNICIPALES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES AL CARGO DE GOBERNADOR Y LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE CAMPECHE”**, identificada con la clave **INE/CG775/2015**, la cual en la parte controvertida es al tenor siguiente:

**18.6 MORENA**

**a) 3** Falta formal: conclusiones **3, 6 y 10**.

**b) 1** Falta de fondo o sustancial: conclusión **14**.

**a)** 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 de carácter formal, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se presentarán por ejes temáticos para mayor referencia.

## SUP-RAP-543/2015

Es importante señalar que la actualización de las faltas formales no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los partidos políticos no representan un indebido manejo de recursos.<sup>71</sup>

71 Criterio orientador dictado en la sentencia de 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado en el expediente SUP-RAP-62/2005, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas durante la revisión de los informes, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron y en su caso, las aclaraciones que realizaron los entes políticos a cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora, una vez que ha cumplido con todas las etapas de revisión de los Informes en comento, esto es, una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado<sup>72</sup> presenta el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídico y contable; y forma parte de la motivación de la presente Resolución.

72 Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que "Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...".

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que el partido político conozca a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa.

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

**Revisión de Gabinete**

**Primer Periodo**

**Conclusión 3**

*“MORENA presentó un informe de campaña al cargo de Gobernadora en forma extemporánea.”*

**Revisión de Gabinete**

**Conclusión 6**

*“El partido presento un informe al cargo de Diputado en forma extemporánea.”*

**Conclusión 10**

*“MORENA presento en forma extemporánea un informe al cargo de ayuntamientos.”*

En consecuencia, al presentar de manera extemporánea un informe de campaña, el Sujeto Obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso b) fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

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 d), fracciones III y IV 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 presentación extemporánea de los Informes de Campaña; 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 cinco días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

Dicho lo anterior es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en los Puntos PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO y QUINTO del Acuerdo INE/CG248/2015<sup>73</sup>, por el que se establecieron las reglas para comunicar a los candidatos postulados por partidos políticos y coaliciones los errores y omisiones sustanciales detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en la revisión de los Informes de Campaña presentados con motivo del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015, en relación con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 223 del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus candidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión, en un plazo no mayor a 48 horas, computado

## SUP-RAP-543/2015

a partir de la notificación del presente oficio. Esto, a efecto que los candidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

73 Aprobado el 6 de mayo de 2015, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El acuerdo referido fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-192/2015, en la cual el órgano jurisdiccional señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43, párrafo primero, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, existe un órgano encargado de la administración del patrimonio y los recursos financieros de los partidos políticos, derivado de lo cual debe concluirse que el mismo constituye la vía idónea para que, por su conducto, se notifiquen a los candidatos las inconsistencias derivadas de la actividad de revisión efectuada por la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de que junto con el partido político, informen a la autoridad fiscalizadora en torno a los recursos económicos que se aplican en las campañas electorales.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los candidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus candidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Visto lo anterior es importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia de análisis.

En este orden de ideas, de conformidad con 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 candidatos, 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.

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de 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 candidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que *“el candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior”*.

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar el informe de campaña respectivo, así como la documentación soporte de los ingresos y egresos, y omitir registrarlos en el Sistema Integral de Fiscalización, no es justificación para no valorar el grado de responsabilidad del candidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos.

En este tenor, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; derivado del nuevo modelo de fiscalización también lo es el candidato 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 campañas, 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 candidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda.

- Que los candidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de campaña; 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 candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los candidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de ingresos y gastos que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales generan una responsabilidad solidaria, entre los precandidatos, candidatos, partidos o coaliciones, pero en modo alguno condiciona la determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan (es decir, el candidato está obligado a presentar el informe de ingresos y egresos ante el partido o coalición y éste a su vez ante la autoridad electoral) según sea el caso de que se trate.

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre

partidos políticos o coaliciones y los candidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y candidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o candidato, 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.<sup>74</sup>

74 Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-171/2015.

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de informes de campaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a continuación se determinará la existencia o no de responsabilidad por parte de los sujetos obligados.

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los candidatos obligados solidarios.

En ese sentido, el incumplimiento de lo anterior, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de campaña, está a cargo de los partidos políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por estos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.

Cabe destacar que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 7, inciso c), establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea; esto es, existe la obligación originaria de responsabilidad de la documentación que se incorpore al referido sistema.

Por tanto, la responsabilidad de presentar informes de gastos de campaña y de incorporar la documentación en el Sistema en Línea, es original y en un primer plano para el instituto político, como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria en los candidatos.

En este orden de ideas, los institutos políticos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables,

por medio de las cuales, acredite la imposibilidad para cumplir con su obligación en materia de fiscalización y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador. Es así que de actualizarse dicho supuesto se aplicaría la responsabilidad solidaria para el candidato.

En este contexto y bajo la premisa de que se observen diversas irregularidades a los partidos y para efectos de hacer extensiva la responsabilidad solidaria a los candidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de campaña respectivos, y cuando éstos se enfrenten ante la situación de no contar con la documentación solicitada, que los institutos políticos presenten acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para acreditar que requirió a los candidatos y que les haya dado vista de la presunta infracción.

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

*“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición de informes de gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentar los correspondientes informes de precampaña.*

*Sobre esta lógica, frente a un requerimiento de la autoridad para presentar documentación relacionada con gastos encontrados en el monitoreo que realiza la autoridad fiscalizadora o ante la omisión de presentar los informes de gastos de los precandidatos; no es suficiente que los partidos políticos aleguen, en los oficios de errores y omisiones, una imposibilidad material para entregar la documentación requerida y, con ello pretender que la autoridad fiscalizadora los exima de sus obligaciones en la rendición de cuentas.*

*Al respecto, mutatis mutandi, aplica el criterio de esta Sala Superior en el que sostiene que la ausencia de dolo para evitar la sanción por la omisión de presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades las organizaciones de observadores electorales; no puede ser eximente de responsabilidad, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse las disposiciones legales y reglamentarias que*

*imponen la obligación de cumplir en tiempo y forma con la rendición del informe respectivo.”*

Respecto de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables a cargo del partido político, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, cabe precisar que el deslinde que realice un partido político debe cumplir con determinados requisitos, para lo cual resulta pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

**“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.** (Se transcribe).

De lo anterior se concluye, concatenado con lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-153/2015, que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan los requisitos señalados.

Consecuentemente, las respuestas del partido no fueron idóneas para atender las observaciones realizadas, pues no se advierten conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que esta autoridad fiscalizadora considera que no procede eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues el partido no presentó acciones contundentes para deslindarse de las conductas de las cuales es originalmente responsable.

Señalado lo anterior a continuación se procederá a la individualización de la sanción correspondiente.

#### **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que 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 este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señalan cada una de la

## SUP-RAP-543/2015

irregularidad cometida por el partido político, y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
3. MORENA presentó un informe de campaña al cargo de Gobernadora en forma extemporánea.	Omisión
6. El partido presento un informe al cargo de Diputado en forma extemporánea.	Omisión
10. MORENA presento en forma extemporánea un informe al cargo de ayuntamientos.	Omisión

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

**Modo:** Tal como se describe en el cuadro que antecede, existe una conducta realizada por el ente político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al sujeto obligado, surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los Candidatos de los partidos políticos, correspondientes al Proceso Electoral aludido.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en el estado de Campeche.

### **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 ente político para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado ente para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

### **d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del partido político, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados<sup>75</sup>.

75 En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP- 62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:

*"En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, derivadas de la revisión de su informe anual o de campaña, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.*

*En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación."*

En las conclusiones 3, 6 y 10 el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción III Ley General de Partidos Políticos.

De la valoración en conjunto de los artículos señalados, se contemplan disposiciones cuya finalidad es que la Unidad Técnica de Fiscalización tenga conocimiento del debido control contable de las operaciones que el partido político, realice, es decir, los ingresos y egresos reportados deberán acreditarse conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o Lineamientos emitidos para ello, por la autoridad, lo anterior con el objeto de contar con los elementos idóneos para llevar a cabo la fusión de la fiscalización.

Al respecto, debe señalarse que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones que le fueron encomendadas a la autoridad fiscalizadora, a fin de que ejecute sus facultades de revisión, comprobación e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados. Ello implica tener certeza del origen y destino de los recursos que los entes políticos utilizan como parte de su financiamiento.

En este orden de ideas, por lo que hace a los ingresos, los sujetos obligados tienen dos deberes: 1) Registrar contablemente todos los ingresos que reciban a través de financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie y, 2) Acreditar la veracidad de lo registrado con la documentación soporte establecida para ello en cumplimiento a los requisitos señalados para su comprobación, para que la autoridad fiscalizadora pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

## SUP-RAP-543/2015

Así, se tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por ello se establece la obligación de registrar contablemente y sustentar con documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

Por otro lado, de la misma manera se establecen obligaciones respecto a sus egresos, consistentes en: 1) El deber de los sujetos obligados de registrar contablemente los gastos realizados; 2) Soportar todos los egresos con documentación original que se expida a nombre del sujeto obligado, por parte de los proveedores o prestadores de servicios a quienes el ente efectuó el pago; 3) La obligación de entregar la documentación con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables y, 4) Los registros deberán hacerse en términos de la normatividad de la materia.

En síntesis, las normas señaladas regulan, entre otras, la obligación de los partidos políticos de realizar bajo un debido control el registro contable de sus egresos, consecuentemente en ejercicio de sus atribuciones de verificación, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora.

Lo anterior, para lograr un orden y control adecuado de las operaciones contables llevadas a cabo por los sujetos obligados y permitir que realicen el registro de sus operaciones de forma clara.

Del análisis anterior, se concluye que con la inobservancia de los artículos referidos no se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, ya que, únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en comento, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por el sujeto obligado, máxime que no se vio impedida para llevar a cabo la revisión a los ingresos y egresos de origen público o privado del partido político.

En consecuencia, el incumplimiento de las disposiciones citadas, únicamente constituyen faltas de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dichas normas ordenan un correcto registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, presentar en tiempo los informes de campaña, cargar el informe en el Sistema Integral de Fiscalización, y exhibir toda la documentación soporte de ingresos y egresos del partido político, de conformidad con los preceptos previamente citados, tales como la realización de

operaciones aritméticas incorrectas; informar de manera extemporánea la apertura de cuentas bancarias; presentación de cheques; cifras reportadas en el formato correspondiente que no coinciden contra los saldos reportados en la balanza de comprobación, entre otros.

Esto es, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de manera adecuada de los recursos de los entes políticos.

Así, es deber de los entes 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.

En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político, derivadas de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos de Campaña en el marco del Proceso Electoral mencionado, por sí mismas constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control 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 generan 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 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 éstos 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.

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por

lo que las infracciones expuestas en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistentes en los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político infractor, no se acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al ente político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en el informe al omitir presentar en tiempo los informes de campaña.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

**f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**

El ente político materia de análisis cometió singularidad de irregularidad que se traducen en la existencia de **FALTA FORMAL**, respecto a la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

**Calificación de la falta**

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

- Se trata de una falta formal, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, la presentación en tiempo los informes, la entrega del informe en el Sistema Integral de Fiscalización, de documentación soporte de ingresos y egresos del ente político infractor, de diferencias en el registro contable, entre otras, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.
- Con la actualización de falta formal no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

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

**B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

**1. Calificación de la falta cometida.**

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por el instituto político se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo por el ente político, adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, el ente 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 ente no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los entes políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión al Informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación comprobatoria soporte. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en diversas faltas que impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma

sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

**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 ente infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se han analizado.

**IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.**

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

- Que la falta se califica como **LEVE**.
- Que con la actualización de falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político, no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a la obligación establecida por el reglamento de la materia.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino solo uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de las faltas implicadas, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

Asimismo, se trata de un elemento discrecional sobre el cual la autoridad determinará su importancia y relevancia para la fijación de la sanción, no obstante tal facultad no será arbitraria pues debe atender a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral. Al respecto, cabe mencionar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, en el cual sostiene que en ciertos casos, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para lo cual debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Ilustra lo anterior, el tipo de infracciones relacionadas con la omisión de presentar documentación soporte, vulneración que hace difícil, o bien, prácticamente imposible realizar una cuantificación al momento de sancionar.

Establecido lo anterior, es válido concluir que tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial, pues, para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto se toma en cuenta no sólo el monto involucrado, sino diversas circunstancias como la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; la reincidencia, la pluralidad, entre otros elementos que en conjunto permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir la conducta infractora.

De este modo, dichas irregularidades traen como resultado el incumplimiento de la obligación de tener un adecuado control en la rendición de cuentas en los recursos con que cuentan los sujetos obligados conforme a lo señalado en la normativa electoral.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se ha 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 período 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 este Código;*

*V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

Así pues, tomando en consideración las particularidades previamente 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 ente 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 ente 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 competencia del procedimiento de mérito.

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, 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

## SUP-RAP-543/2015

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 a la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, 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 y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la pluralidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo No. CG/04/15 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Campeche en la primera sesión ordinaria celebrada el treinta de enero del año 2015, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015 un total de **\$ 514,442.03 (Quinientos catorce mil cuatrocientos cuarenta y dos pesos 03/100 M.N.)**.

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y tácticamente 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.

En este sentido obran dentro de los archivos de esta autoridad los registros de sanciones que han sido impuestas al partido político por la autoridad electoral, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones y se advierte que dicho instituto político no tiene saldos pendientes por saldar al mes de junio de dos mil quince.

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.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Morena, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a **30 (treinta) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$2,103.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.)**

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción.

b) En el capítulo de Conclusiones finales de la Revisión de Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria infractora del artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos. **Conclusión 14**

Ahora bien, es trascendente señalar que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los informes de campaña, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado<sup>76</sup> representa el desarrollo

de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte de la motivación de la presente Resolución.

76 Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que "Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...".

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que los sujetos obligados conozcan a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron la conducta, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa

Visto lo anterior, a continuación se presentan por ejes temáticos las conclusiones finales sancionatorias determinadas por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

**Rebase de Tope de Aportaciones de Candidatos y Simpatizantes**

**Conclusión 14**

*"Morena rebasó el Tope de Aportaciones de Candidatos y Simpatizantes por un total de \$441,677,94"*

En consecuencia, al exceder los límites de aportaciones de simpatizantes, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

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 d), fracciones III y IV 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 exceder el límite de aportaciones de simpatizantes a la campaña materia de análisis; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido político 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 cinco días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

Dicho lo anterior es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en los Puntos PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO y QUINTO del Acuerdo INE/CG248/2015<sup>77</sup>, por el que se establecieron las reglas para comunicar a los candidatos postulados por partidos políticos y coaliciones los errores y omisiones sustanciales detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en la revisión de los Informes de Campaña presentados con motivo del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015, en relación con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 223 del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus candidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión, en un plazo no mayor a 48 horas, computado a partir de la notificación del presente oficio. Esto, a efecto que los candidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

77 Aprobado el 6 de mayo de 2015, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El acuerdo referido fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-192/2015, en la cual el órgano jurisdiccional señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43, párrafo primero, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, existe un órgano encargado de la administración del patrimonio y los recursos financieros de los partidos políticos, derivado de lo cual debe concluirse que el mismo constituye la vía idónea para que, por su conducto, se notifiquen a los candidatos las inconsistencias derivadas de la actividad de revisión efectuada por la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de que junto con el partido político, informen a la autoridad fiscalizadora en torno a los recursos económicos que se aplican en las campañas electorales.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los candidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus candidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Visto lo anterior es importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia de análisis.

En este orden de ideas, de conformidad con 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, coalición y los candidatos, 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.

## SUP-RAP-543/2015

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de 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 candidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que *“el candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior”*

De lo anterior se desprende que no obstante lo anterior, se debe valorar el grado de responsabilidad del candidato. En este tenor, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; derivado del nuevo modelo de fiscalización también lo es el candidato 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 campañas, 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 candidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda.

- Que los candidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de campaña; 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 candidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los candidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de ingresos y gastos que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales generan una responsabilidad solidaria, entre los precandidatos, candidatos, partidos o coaliciones, pero en modo alguno condiciona la determinación

de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan (es decir, el candidato está obligado a presentar el informe de ingresos y egresos ante el partido o coalición y éste a su vez ante la autoridad electoral) según sea el caso de que se trate.

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los candidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y candidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o candidato, 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.<sup>78</sup>

78 Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-171/2015.

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de informes de campaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos, coaliciones y candidatos, a continuación se determinará la existencia o no de responsabilidad por parte de los sujetos obligados.

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los candidatos obligados solidarios.

En ese sentido, el incumplimiento de lo anterior, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de campaña, está a cargo de los partidos políticos o coalición, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por estos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.

Cabe destacar que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 7, inciso c), establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea; esto es, existe la obligación originaria de responsabilidad de la documentación que se incorpore al referido sistema.

## SUP-RAP-543/2015

Por tanto, la responsabilidad de presentar informes de gastos de campaña y de incorporar la documentación en el Sistema en Línea, es original y en un primer plano para el instituto político, como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria en los candidatos.

En este orden de ideas, los institutos políticos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, acredite la imposibilidad para cumplir con su obligación en materia de fiscalización y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizados. Es así que de actualizarse dicho supuesto se aplicaría la responsabilidad solidaria para el candidato.

En este contexto y bajo la premisa de que se observen diversas irregularidades a los partidos y para efectos de hacer extensiva la responsabilidad solidaria a los candidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de campaña respectivos, y cuando éstos se enfrenten ante la situación de no contar con la documentación solicitada, que los institutos políticos presenten acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para acreditar que requirió a los candidatos y que les haya dado vista de la presunta infracción.

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

*“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición de informes de gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentarlos correspondientes informes de precampaña.*

*Sobre esta lógica, frente a un requerimiento de la autoridad para presentar documentación relacionada con gastos encontrados en el monitoreo que realiza la autoridad fiscalizadora o ante la omisión de presentar los informes de gastos de los precandidatos; no es suficiente que los partidos políticos aleguen, en los oficios de errores y omisiones, una imposibilidad material para entregar la documentación requerida y, con ello pretender que la autoridad fiscalizadora los exima de sus obligaciones en la rendición de cuentas.*

*Al respecto, mutatis mutandi, aplica el criterio de esta Sala Superior en el que sostiene que la ausencia de dolo para*

*evitar la sanción por la omisión de presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades las organizaciones de observadores electorales; no puede ser eximente de responsabilidad, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse las disposiciones legales y reglamentarias que imponen la obligación de cumplir en tiempo y forma con la rendición del informe respectivo”*

Respecto de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables a cargo del partido político, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, cabe precisar que el deslinde que realice un partido político debe cumplir con determinados requisitos, para lo cual resulta pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

**“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.** (Se transcribe).

De lo anterior se concluye, concatenado con lo señalado por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-153/2015, que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan los requisitos señalados.

Consecuentemente, las respuestas del partido no fueron idóneas para atender las observaciones realizadas, pues no se advierten conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que esta autoridad fiscalizadora considera que no procede eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues el partido no presentó acciones contundentes para deslindarse de las conductas de las cuales es originalmente responsable.

Señalado lo anterior a continuación se procederá a la individualización de la sanción correspondiente.

#### **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos y atenta contra los mismos bienes

jurídicos tutelados; por cuestión de método y para facilitar el análisis y sanción de las mismas, en obvio de repeticiones se procede a hacer un análisis conjunto de las conductas infractoras, para posteriormente proceder a la individualización de la sanción que en cada caso corresponda, atento a las particularidades que en cada conclusión sancionatoria se presenten.

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que vulnera lo dispuesto en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, se procede a individualizar la sanción correspondiente, atenta a las particularidades que en el caso se presentan.

En primer lugar es importante señalar que la individualización de la sanción es por simpatizantes establecidos por la autoridad para la campaña, en el marco del Proceso Electoral Local en Campeche 2014-2015.

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 establecen reglas para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen en materia electoral, en específico aquellas relativas a la equidad en la contienda, velando el cumplimiento a los límites de aportaciones de simpatizantes en la campaña.

Es importante señalar que de conformidad con el nuevo modelo de fiscalización así como el establecimiento de derechos y obligaciones respectivas a cada uno de los sujetos obligados, se especifica que por lo que hace a la conducta en análisis y de conformidad con el artículo 443, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el manejo de los recursos así como su debido control, es responsabilidad del partido político, por lo que al exceder el límites de aportaciones de simpatizantes establecidos por la autoridad electoral, los sujetos obligados vulneraron el sistema jurídico electoral.

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.

En este orden de ideas, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de 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.”*

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 i**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso ii**).

**i) CALIFICACIÓN DE LA FALTA**

**a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

## SUP-RAP-543/2015

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.

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 14 del Dictamen Consolidado, se observó que el partido político rebasó el límite del financiamiento privado que podría recibir por sus simpatizantes para Proceso Electoral Local 2014-2015, por un importe de \$441,677.94 (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.).

En el caso a estudio, la falta corresponde a una acción del partido político, toda vez que el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos contiene una norma prohibitiva a cargo de los partidos políticos, consistente en la de exceder el límite de aportaciones de sus simpatizantes que aportaron exclusivamente para la campaña, por lo que en el caso concreto el actuar del partido actualizó la conducta prohibida por la norma.

### **b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó**

**Modo:** El partido político reportó ingresos que excedieron el límite de las aportaciones de sus simpatizantes, por un monto de \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.).

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al partido político, surgió de la revisión de los Informes de Ingresos y Egresos de Campaña del partido Morena, correspondiente al Proceso Electoral Local 2014-2015.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en atención a las operaciones y actividades realizadas en la campaña correspondiente al Proceso Electoral Local 2014-2015, en el estado de Campeche.

### **c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido político para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo),

esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de violación alguna del citado partido 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 de los principios protegidos por la legislación aplicable en materia de financiamiento de los partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, al actualizarse una falta sustancial por recibir aportaciones por concepto de financiamiento privado que exceden el límite establecido por la norma, se vulnera el principio de equidad que rige el sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos, pues la Legislación Electoral establece una limitación al monto de los recursos privados en manos de los partidos, al señalar que la ley debe **garantizar que el financiamiento público prevalezca**, con la finalidad de asegurar que el financiamiento privado no trastoque el equilibrio, cosa que podría ocurrir si no se pusiera un tope a las aportaciones privadas en su conjunto.

Aunado a lo anterior, al exceder el límite señalado el partido vulneró el principio de legalidad que rige su actuación pues, en términos de lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos, los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, y ajustar su conducta a los principios del estado democrático, observar las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto; esto es, en el caso concreto, no excederse en el límite establecido en la norma comicial.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la vulneración a los principios ya apuntados, como consecuencia un financiamiento indebido, toda vez que derivado de su ilegal actuación, el instituto político se colocó en una situación de ventaja respecto de los demás contendientes.

Cabe señalar que el régimen de financiamiento de los partidos políticos implica un conjunto de normas de carácter imperativo que condicionan la conducta que debe asumir el Estado y sus órganos, es este caso, el respetar los límites o prohibiciones en la materia.

Al efecto, es importante destacar que el artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos. Asimismo, establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, fracción II de la aludida disposición constitucional establece que la ley secundaria garantizará que los sujetos obligados **cuenten de manera equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan en la ley, pero, además, en la propia ley, se deben señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, **debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

En concordancia con lo expuesto, el artículo 23, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos, establece como derecho de los partidos políticos, el recibir del financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Carta Magna.

En el artículo 51 del referido ordenamiento legal, en armonía con la fracción II del citado artículo 41 constitucional, se dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la Ley de la materia, precisando los rubros o conceptos del mismo, y que evidencian el destino que debe dárseles, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas como entidades de interés público.

Expuesto lo anterior, es de advertir que en la conclusión 13, el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos que a la letra señala:

#### **Ley General de Partidos Políticos**

##### **“Artículo 56**

(...)

**2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:**

**a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;**

**b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección**

***presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;***

***c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y***

***d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.***

*(...)*”

Ahora bien, el citado artículo 56, numeral 2, inciso b) contempla la limitación expresa para los partidos políticos, de recibir aportaciones provenientes del conjunto de entes ahí señalados, que excedan el límite establecido, pues el régimen de financiamiento de partidos políticos prioriza los recursos públicos sobre los de origen privado.

En la especie, el partido se benefició con aportaciones que exceden el límite establecido por la norma, lo cual constituye per se, una violación a lo dispuesto por el artículo 56, numeral 2, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos por lo cual ha quedado acreditado que el partido político infractor se ubica dentro de la hipótesis normativa prevista en el artículo antes señalado.

Cabe señalar que, el actuar de los partidos políticos en cuanto al origen de su financiamiento, al ser entidades de interés público, se encuentra limitado a lo establecido específicamente en las disposiciones atinentes. En consecuencia, los partidos políticos no pueden obtener beneficios al margen de lo previsto por el legislador, por lo que la autoridad electoral debe velar por que la totalidad de recursos que beneficien a los partidos políticos se apeguen a lo dispuesto por la norma.

Por otra parte, los partidos políticos tienen la obligación de actuar siempre y en todos los casos de acuerdo a lo que prevén el constituyente permanente, el legislador y las autoridades electorales, cada una según su ámbito normativo-competencial; esto es, de acuerdo a los principios del Estado democrático, a saber: certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad, imparcialidad y objetividad.

Así, conforme al principio de legalidad, dado que la norma constitucional reconoce a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, sus fines y actividades no pueden resultar ajenos o diversos a los específicamente señalados por el legislador. Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al establecer

un límite a las aportaciones que pueden recibir los partidos políticos, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento del régimen de partidos; en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Ahora bien, cabe señalar que los alcances de la norma analizada son de gran envergadura, puesto que no solo protege el sistema electoral existente, sino que, aunado a ello, representa una protección de los propios principios constitucionales que rigen al estado mexicano en cuanto a su forma de gobierno. Ello en virtud de que la prohibición de las aportaciones a que la disposición se refiere, no solo influye en la equidad respecto del sistema de financiamiento, sino que sustenta y refuerza las características y naturaleza de un modelo democrático de gobierno.

En este tenor, el artículo tiene como finalidad fortalecer la concepción democrática del Estado mexicano, reforzando el poder ciudadano como pilar principal en las decisiones políticas del país.

En el caso concreto, ha quedado acreditado que el partido político se ubica dentro de la hipótesis normativa prevista en el artículo 56, numeral 2 de la Ley de General de Partidos Políticos.

Así las cosas, en los términos previamente referidos la vulneración en comento, no implica únicamente la puesta en peligro o violación de los principios de equidad y legalidad, sino que conlleva a una lesión a las bases y principios constitucionales que definen las características de gobierno del Estado mexicano, situación que a todas luces es de mayor trascendencia.

**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 aquéllas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que

uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de 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, los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 14, son los principios de equidad que rigen al sistema mixto de financiamiento, así como la legalidad de su actuar.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad imputable al sujeto obligado infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado.

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 principios 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 político infractor cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 226, numeral 1, incisos a) y b) del Reglamento de Fiscalización, lo procedente es imponer una sanción.

**Calificación de la falta**

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

- Se trata de una falta sustantiva, toda vez que al rebasar el límite establecido durante el Proceso Electoral Local 2014-2015 para las aportaciones de simpatizantes, por \$441,677,94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seis cientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.), el partido vulneró la equidad que debe regir su financiamiento, y la legalidad que debe regir su actuar.

- 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, la equidad y la legalidad, en el régimen de financiamiento.

- 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**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al sujeto obligado infractor.

**ii) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

**4. Calificación de la falta cometida.**

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

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el sujeto obligado infractor se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón que, con la comisión de la falta sustantiva o de o de fondo se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación

aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos, toda vez que el partido político rebasó el límite establecido durante el Proceso Electoral Local 2014-2015 para las aportaciones de simpatizantes por \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.).

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, el partido 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.

**5. 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 sujeto obligado no cumpla con su obligación de sujetarse al límite establecido para las aportaciones por concepto de financiamiento privado, vulnera directamente los principios de equidad y legalidad que rigen el financiamiento de los sujetos obligados, dado que con ello el partido político tuvo acceso a mayores recursos de los permitidos, colocándose en una situación ventajosa respecto de los demás contendientes, y desapegando su actuar a los cauces legales.

En ese tenor, la falta cometida por el partido político es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que rebasó el límite establecido durante el Proceso Electoral Local 2014-2015 para las aportaciones de simpatizantes por \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil, seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.), situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera los principios de equidad y de legalidad en el régimen de financiamiento.

**6. 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 sujeto obligado infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

**IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN**

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a las particularidades de 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 la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente 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 este tenor, es oportuno mencionar que el citado sujeto obligado está legal y tácticamente 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.

En este sentido obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Morena por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones y se advierte que dicho instituto político no tiene saldos pendientes por saldar al mes de junio de dos mil quince.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, 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:

*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, así como a los principios constitucionales que deben guiar su actividad.

Así, del análisis realizado 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 y acuerdos invocados.

## SUP-RAP-543/2015

- El partido político no es reincidente.
- Que el monto involucrado asciende a \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.)
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad.

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 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.

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, 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 político 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 sí 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 concurren 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 que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión que las mismas son clasificables 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 respecto a **exceder los topes de gastos de campaña establecidos por la autoridad** y la norma infringida [artículo 443, numeral 1. inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales], 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.

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al partido político debe ser en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al rebasar los límites de aportaciones de simpatizantes**, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto excedido de las aportaciones, lo cual asciende a un total de \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.)

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Morena, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del **42.93% (cuarenta y dos punto noventa y tres) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$441,677.94, (Cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 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.

**III. Recurso de apelación.** Disconforme con lo anterior, el dieciséis de agosto de dos mil quince, el partido político nacional denominado MORENA presentó, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de recurso de apelación a fin de controvertir la precitada resolución, identificada con la clave **INE/CG775/2015**.

**IV. Trámite y remisión.** Cumplido el trámite del recurso de apelación al rubro identificado el diecisiete de agosto de dos mil quince, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, por oficio INE/SCG/1744/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente INE-ATG-466/2015, integrado con motivo del aludido recurso de apelación.

Entre los documentos remitidos obra el correspondiente escrito original de demanda de apelación e informe circunstanciado de la autoridad responsable.

**V. Registro y turno a Ponencia.** Mediante proveído de dieciséis de agosto de dos mil quince, el Magistrado Presidente

de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-498/2015**, con motivo del recurso de apelación promovido por el partido político nacional denominado **MORENA**.

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Acuerdo de escisión del recurso de apelación.** El diecinueve de agosto de dos mil quince, el Pleno de esta Sala Superior dictó acuerdo en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-498/2015**, en el que determinó escindir la demanda que dio origen a ese medio de impugnación, a efecto de que esta Sala Superior conociera y resolviera en recurso de apelación, la parte conducente en la que el partido político nacional denominado **MORENA** controvierte las sanciones impuestas en cada una de las resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos en diversas entidades federativas, en los que está el correspondiente al Estado de Campeche.

**VII. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de diecinueve de agosto de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-543/2015**, con motivo del acuerdo de escisión mencionado en el resultando sexto que antecede, por cuanto hace a la impugnación correspondiente al Estado de Campeche; asimismo, ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en

## **SUP-RAP-543/2015**

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

**VIII. Radicación.** Mediante acuerdo de veintidós de agosto de dos mil quince, el Magistrado determinó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-543/2015** para su correspondiente substanciación.

**IX. Incomparecencia de tercero interesado.** De las constancias relativas a la tramitación de los recursos de apelación al rubro identificados se advierte que no compareció tercero interesado alguno.

**X. Admisión.** En proveído de veinticuatro de agosto de dos mil quince, el Magistrado Instructor, al advertir que se cumplen los requisitos de procedibilidad el recurso de apelación que se analiza, acordó admitir a trámite la respectiva demanda.

**XI. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil quince, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el recurso que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación precisado en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y

fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por el partido político nacional denominado MORENA, para controvertir, entre otros, una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Conceptos de agravio.** El partido político nacional denominado MORENA, recurrente en el medio de impugnación al rubro indicado, expresa los siguientes conceptos de agravio.

**PRIMERO**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Los son todos y cada uno de los CONSIDERANDOS, CONCLUSIONES y RESOLUTIVOS referidos a MORENA, que integran la Resolución **DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2014-2015 EN EL ESTADO DE CAMPECHE** que se impugna, particularmente el Resolutivo SEXTO incisos a) y b) así como todos y cada uno de los incisos que integran las CONCLUSIONES contenidas en el CONSIDERANDO 18.6, así como el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de Campaña de los ingresos y egresos de los candidatos al cargo de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos correspondiente al Proceso Electoral Local en el Estado de Campeche, 2014-2015, en específico las **Conclusiones 3, 6, 10 y 14** POR LAS QUE SE IMPONEN MULTAS A MORENA POR UN MONTO TOTAL DE **\$ 443,770.94 (CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SETENTA PESOS 94/100 M.N.)**, procediendo a continuación a manifestar los agravios que ocasionan al partido político que represento.

**ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS:** Artículos 14, 16, 41 y Transitorio Segundo, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 191, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales y 60 de la Ley General de Partidos Políticos.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.** Lo constituye la falta de certeza y deficiencias en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), la deficiente elaboración de los Dictámenes consolidados que presentó la Autoridad Electoral, la falta de motivación y fundamentación de las multas, lo que violenta el debido proceso y los artículos 14 y 16 Constitucional, y asimismo la omisión a lo resuelto por el TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, en la sentencia SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS, de fecha siete de mayo del 2015, en sus Resolutivos IV, V y XI, Y CON ELLO DETERMINAR LAS MULTAS POR UN MONTO DE \$ **443,770.94 (CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SETENTA PESOS 94/100 M.N.)**; procediendo a continuación a manifestar los agravios que ocasionan al partido político MORENA todos y cada una de las MULTAS IMPUESTAS en cada Conclusión antes invocadas:

a) CONCLUSIÓN 14

En esta Conclusión se impone a mi representado una ilegal y excesiva multa, por el supuesto de que rebasó el Tope de Aportaciones de Candidatos y Simpatizantes por un total de \$ **441,677.94 (CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS 94/100 M.N.)**; siendo el hecho que esta irregularidad se hace del conocimiento de mi representado, hasta la fecha en que se determinan las multas, manifestando que no lo había realizado antes, adjunto la parte del dictamen, que aparece en las paginas 65-66 en que se refiere a esta irregularidad:

“Rebase de Tope de Aportaciones de Candidatos

Derivado de la revisión a la información presentada por Morena en el Sistema Integral de Fiscalización, en el apartado de “aportaciones de candidatos” se detectó que el importe total rebasa el límite aportaciones de candidatos por un monto de \$441,677.94.

En ese tenor y mediante el acuerdo INE/CG17/2015, por el cual se determinaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, durante el ejercicio 2015, para tales efectos y de conformidad con lo establecido en su punto de acuerdo NOVENO se fijaron los límites al financiamiento privado correspondientes a las entidades federativas, mismos que serán los que se indiquen en las respectivos instrumentos normativos

electorales y en caso de que no se establezcan en dichas normas les será aplicable a las Entidades Federativas lo conducente al límite de aportaciones contenido en el INE/CG17/2015, situación que no resulta en la especie ya que en el estado de Campeche la normativa señala dichos límites, por lo que el presente rebase se configura como se aprecia a continuación:

CONCEPTO	TOPE DE APORTACIONES	CIFRAS "SIF"	REBASE
APORTACIONES DE CANDIDATOS	\$862,635.96	\$1,304,313.90	-\$441,677.94

Cabe señalar, que dicha observación no fue notificada al Partido Morena, toda vez que el periodo de notificación de errores y omisiones había concluido.

En consecuencia, al rebasar el tope de aportaciones de candidatos por un monto de \$441,677.94., Morena incumplió con lo establecido en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, así como con el punto NOVENO del Acuerdo INE/CG17/2015.

Acatamiento a Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En cumplimiento al considerando cuarto, apartado XI de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-277/2015 y acumulados emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 7 de agosto de 2015, se incorporan al presente Dictamen, los anexos I y II que presentan el acumulado de Ingresos y Gastos reportados en los diferentes periodos a través del sistema u otros medios, los ajustes por auditoría y los ingresos o gastos no reportados, por candidato, por sujeto obligado por concepto."

La Autoridad Fiscalizadora, como se manifiesta en el texto anterior, anteriormente RECONOCE EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO EMITIDO, "...que dicha observación no fue notificada al Partido Morena, toda vez que el periodo de notificación de errores y omisiones había concluido": POR LO QUE SE EVIDENCIA QUE LA AUTORIDAD FISCALIZADORA, NO HIZO LA OBSERVACIÓN EN SU MOMENTO PROCESAL OPORTUNO, por lo que me dejo en estado de indefensión la AUTORIDAD FISCALIZADORA al momento que mi representado atendió en todos sus términos el informe de errores y omisiones que nos fue notificado; como ella misma reconoce que esa irregularidad, no fue hecha del conocimiento

de la Secretaria de Finanzas de la entidad, por lo que no atendió.

Siendo un hecho grave que la autoridad en lugar de enmendar la violación al debido proceso, que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, supuestamente acate la sentencia identificada con la clave y en lugar DE DESISTIRSE DE LA ILEGALIDAD COMETIDA VIOLATORIA DEL DEBIDO PROCESO, adjunta un cuadro adjunto al dictamen, y con ello PRETENDE FUNDAR Y MOTIVAR LA ACCIÓN ILEGAL QUE REALIZO CONTRA MI REPRESENTADO.

La autoridad no sólo violenta, el debido proceso que le ordenan los artículos 14 y 16 constitucionales, tal como lo acredite en el párrafo anterior, sino que no acata lo se estableció en la SUP-RAP-277/2015 y acumulados emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 7 de agosto de 2015, en EL RESOLUTIVO XI, DEFICIENTE ELABORACIÓN; LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS, YA QUE LA UNIDAD, TECNICA DE FISCALIZACION DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, OMITIO REALIZAR EL ANÁLISIS CONCRETO DE LOS GASTOS REALIZADOS POR LOS CANDIDATOS QUE NO PRESENTARON INCUMPLIMIENTOS, en el que dice la Autoridad Judicial Electoral **“la “deficiente elaboración” se hace depender de la falta de claridad en los dictámenes consolidados en relación con la coherencia y congruencia de las consideraciones argumentativas y aritméticas que sustenten y justifiquen las conclusiones a las que arribó la autoridad después de realizar la auditoría sobre la conciliación de ingresos y egresos de campaña.”**

**Lo anterior, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral omitió realizar el análisis concreto de los gastos realizados por aquellos candidatos respecto de los cuales concluyó que se había cumplido con lo establecido en las Leyes Generales y en el Reglamento de Fiscalización.”** Por lo que se evidencia una deficiente elaboración del Dictamen consolidado por el personal de la autoridad fiscalizadora, al realizar un trabajo deficiente de fiscalización y al no advertir el supuesto irregular de la candidata a gobernador de mi representado; POR LO QUE NO ES PROCEDENTE LEGALMENTE MANIFESTAR QUE LA AUTORIDAD NO HIZO DICHA OBSERVACIÓN EN TIEMPO, POR EL HECHO DE QUE MI REPRESENTADO NO PUDO DEFENDERSE DE DICHA MULTA, POR NO TENER OTRA ETAPA PROCESAL PARA ALEGAR EN DERECHO, Y HACER LA DEFENSA JURÍDICA CORRESPONDIENTE.

Vigorizan mi argumentación fundada y motivada lo que se establece el mismo RESOLUTIVO XI, en el que se argumenta por el Tribunal Electoral, cuando se afirma que “..., no resulta posible verificar los gastos en los que incurrieron los candidatos que no registraron irregularidades, lo cual nulifica la utilidad del Dictamen Consolidado respecto de la causal de nulidad de

exceso de topes de gastos de campaña, pues no les permite a los sujetos interesados, constatar si gastos advertidos por ellos fueron o no reportados.”

En consecuencia, retomando el deber de motivación relativo al tipo de resolución en particular, esta Sala Superior concluye, que al no cumplir el Dictamen Consolidado con una de las funciones primordiales que se le asignaron a partir de la reforma político-electoral de dos mil catorce, **esto es, servir para determinar si un candidato rebasó el tope de gastos de campaña y que los sujetos interesados puedan verificar y contrastar la información que fue reportada con la que ellos recopilaron, carece de la motivación suficiente y por tanto, el agravio hecho valer por los apelantes, debe considerarse fundado”**; lo anterior se entiende en el hecho que la autoridad fiscalizadora al no haber mostrado los gastos totales de los candidatos, y en especial los que habían cumplido, mi representado no vislumbró la irregularidad que se nos manifestó concluido la entrega de los informes obligados que fueron subidos al SIF; por lo que la autoridad fiscalizadora NO PUEDE INCURRIR EN UNA DOBLE VIOLACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TAMBIÉN A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TEPJF.

Por lo antes expuesto, solicitamos a Usted, SEA REVOCADASS EN SU MOMENTO PROCESAL OPORTUNO LA SANCIÓN PECUNIARIA ESTABLECIDAS PARA ESTA CONCLUSIÓN, LO ANTERIOR POR HABERSE VIOLENTADO EL ARTICULO 14 Y 16 CONSTITUCIONAL DE MI REPRESENTADO; por lo que ratifico que ésta Conclusión deberá de ser NULA, Y POR LO TANTO REVOCADA SIN EFECTO ALGUNO PARA EL PARTIDO MORENA, por contravenir el debido proceso, al no ser NOTIFICADO EN TIEMPO Y FORMA DE LA OBSERVACIÓN MENCIONADA POR LA AUTORIDAD FISCALIZADORA.

## **2. CONCLUSIONES 3, 6 y 10**

En relación a estas tres CONCLUSIONES, relacionadas con la presentación extemporánea de los informes de campaña, por los candidatos de mi representado, manifiesto que los informes fueron entregados debidamente integrados, y que la información relativa a los mismos fueron adjuntados en el SIF; por lo que existe certeza de los gastos realizados por los candidatos a diputados locales pues la información se encuentra presentado en el Sistema, para que sea evaluada por los auditores de la autoridad fiscalizadora; se adjunta en el **ANEXO UNO**, con número de oficio C.C.E./ADMON/014/I5/04/2015 de fecha 15 de abril del 2015, en el que se detalla las causas por la que no se entregó en tiempo el primer informe del candidato a Gobernador en Campeche. Por otro lado, si partimos de que el Resolutivo IV EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN ES CONTRARIO

AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE CONTAR CON UN SISTEMA DE FISCALIZACIÓN EN LINEA Y AL PRINCIPIO DE CERTEZA AL HABER SIDO IMPLEMENTADO YA INICIADO EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL, en el que establece la constitucionalidad del SIF, y que es la aplicación electrónica EN LA QUE SE CONSTATA CON DOCUMENTALES ELECTRÓNICAS EL CUMPLIMIENTO O NO DE LOS INFORMES DE LOS CANDIDATOS, y si los candidatos a diputados locales observados cumplieron con subir su información en el SIF, ES PROCEDENTE QUE NO SEAN SANCIONADOS PECUNIARIAMENTE, PORQUE EL INSUMO PARA REALIZAR LAS AUDITORIAS, SE ENCUENTRA EN EL SIF, POR LO QUE MI REPRESENTADO HA CUMPLIDO CON SUBIR LA INFORMACIÓN REQUERIDA, POR LO QUE NO DEBE SER SANCIONADO, porque si entregó el informe después del término los candidatos, siendo el hecho que con lo anterior de que se dio cumplimiento a lo ordenado por la Autoridad fiscalizadora, aclarando que existe origen y destino de los recursos utilizados en la campaña electoral. Por ello la multa impuesta, debe ser derogada, lo anterior porque en la SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS de fecha siete de agosto de dos mil quince establece en su Resolutivo XI "DEFICIENTE ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS, YA QUE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS CONCRETO DE LOS GASTOS REALIZADOS POR LOS CANDIDATOS QUE NO PRESENTARON INCUMPLIMIENTOS", en el que se establece que primero es necesario que se nos diga por la Autoridad Fiscalizadora, el cumplimiento en el SIF que tuvieron los Candidatos a Diputados Locales, y de ahí deducir sus incumplimientos, SITUACIÓN QUE NO HACE LA AUTORIDAD FISCALIZADORA PARA LOS SUPUESTOS INFORMES NO ENTREGADOS EN TIEMPO, lo que contraviene en todos sus términos el Resolutivo anteriormente invocado. Se adjunta en **ANEXO DOS**, todos los informes subidos al SIF, por los candidatos a Gobernador, diputados locales y Ayuntamientos.

Por lo antes expuesto, solicitamos a Ustedes, SEAN DEROGADAS EN SU MOMENTO PROCESAL OPORTUNO LAS SANCIONES PECUNIARIAS ESTABLECIDAS PARA ESTAS TRES CONCLUSIONES, LAS QUE EN CASO DE CONFIRMARSE ME REDUCIRÁN LAS PRERROGATIVAS QUE ME OTORGA EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Y CON ELLO LIMITAR LAS ACTIVIDADES PARTIDARIAS QUE REALIZAMOS; SIENDO EL HECHO QUE AL VER PRESENTADO PROBATORIAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN EN RELACIÓN A LAS CITADAS CONCLUSIONES, ME DEJA EN ESTADO DE INDEFENSIÓN, PORQUE SE VIOLENTA EN MI PERJUICIO EL DEBIDO PROCESO QUE SE ESTABLECE EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES, AL SANCIONARME

PECUNIARIAMENTE SIN HABER ATENDIDO LAS PROBATORIAS EXHIBIDAS EN TIEMPO Y FORMA, MISMAS QUE ADJUNTO AL PRESENTE, PARA QUE SEAN VALORADAS EN TODOS SUS TÉRMINOS, Y EN EL INFORME JUSTIFICADO QUE BRINDE LA AUTORIDAD ELECTORAL, MANIFIESTE LAS CAUSAS POR LAS QUE NO ATENDIÓ LAS MISMAS; Y ASIMISMO LA AUTORIDAD ELECTORAL, NO ACATA LA SENTENCIA SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS en específico en lo que establece en los resolutivos identificados con el numeral IV,V y XI, en la que se colige que las multas que se me pretende imponer, son contrarias a derecho por lo antes expuesto fundado y motivado.

Se adjuntan las siguientes probatorias, para fortalecer nuestro dicho:

[...]

**TECERO. Estudio del fondo de la *litis*.** A continuación se hace el estudio de los conceptos de agravio conforme a lo expuesto por el partido político recurrente.

Del análisis del escrito de recurso de apelación presentado por el partido político nacional denominado MORENA, se advierte que expresa los siguientes conceptos de agravios:

1. Falta de certeza y deficiencias en el Sistema Integral de Fiscalización, aunado a que los dictámenes consolidados fueron elaborados de forma deficiente.

2. Omisión de notificación de la observación relacionada con la conclusión 14 (catorce).

3. Falta de fundamentación y motivación de las multas impuestas.

4. Irregularidades vinculadas con el Sistema Integral de Fiscalización.

**1. Falta de certeza y deficiencias en el Sistema Integral de Fiscalización**

En cuanto al concepto de agravio identificado como el número 1 (uno), esta Sala Superior considera que es **inoperante** por ser vago e impreciso, pues, como se advierte de la transcripción de la demanda, el recurrente se concretiza a manifestar, de forma genérica, que el Sistema Integral de Fiscalización genera falta de certeza porque se implementó una vez que inició el procedimiento electoral, aunado a que presentó deficiencias.

La calificativa del mencionado razonamiento obedece a que el partido político apelante no argumenta en que consistió esa falta de certeza, y tampoco manifiesta cuáles fueron las deficiencias que se presentaron tanto en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, como en los dictámenes consolidados.

En este sentido, para este órgano jurisdiccional, correspondía al partido político recurrente la carga argumentativa relativa a señalar cuales fueron las razones o motivos que causaron las irregularidades del mencionado Sistema de Fiscalización y de los dictámenes consolidados, las cuales implicaron la vulneración al principio de certeza, alegaciones que además se debieron sustentar en elementos de prueba, siquiera indiciarios, para que este órgano jurisdiccional especializado estuviera en posibilidad de emitir el pronunciamiento correspondiente.

De ahí, que el concepto de agravio que se analiza sea **inoperante**.

## **2. Omisión de notificación de la observación relacionada con la conclusión 14 (catorce)**

Por otra parte, en cuanto al concepto de agravio

identificado con el número dos (2), en el cual el recurrente aduce que en la conclusión catorce (14) de la resolución controvertida, se le impuso una sanción ilegal y excesiva por el rebase del límite legal de aportaciones de simpatizantes por el total de \$441,667.94 (cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.) ya que la autoridad responsable no le notificó tal observación, en el periodo de "*notificaciones de errores*", aunado a que no le informó cuales candidatos que postuló cumplieron su deber en materia de fiscalización, por lo cual el recurrente "*NO PUDO DEFENDERSE*".

A juicio de esta Sala Superior, el mencionado concepto de agravio es **fundado**, como se expone a continuación.

Al caso, es importante destacar la forma en que se respeta el derecho fundamental de audiencia y debido proceso.

Al respecto, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho al debido proceso y, en particular, a la audiencia, al prever 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.

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, de la Ley Fundamental, establece el principio de legalidad, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En ese orden de ideas, el derecho de audiencia, consiste, entre otros aspectos, en la oportunidad de los sujetos de Derecho vinculados a un proceso jurisdiccional o a un procedimiento administrativo seguido en forma juicio, de estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa, previo al dictado de la resolución o sentencia.

En este sentido, la observancia del ejercicio del aludido derecho implica para los órganos de autoridad, entre otros deberes correlativos, el cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso o procedimiento, las cuales, se traducen de manera genérica en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se sustente la defensa, 3) La oportunidad de presentar alegatos y, 4) El dictado de la resolución en la que se analicen, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes o sujetos de Derecho vinculados durante la tramitación del procedimiento, así como pronunciamiento del valor de los elementos de prueba ofrecidos y aportados o allegados legalmente al proceso o procedimiento seguido en forma de juicio.

Al respecto, es ilustrativa la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, identificada como tesis de jurisprudencia 2ª./J. 75/97, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa

adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Es importante destacar que el derecho a la audiencia también ha sido reconocido en el ámbito internacional, a través de diversos tratados internacionales suscritos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con la aprobación del Senado, entre otros, la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyas disposiciones atinentes son al tenor siguiente:

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

**Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

**Artículo 14**

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o

contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS  
HUMANOS**

**Artículo 8.**

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

**Artículo 10.**

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En este orden de ideas, la audiencia es el derecho de las personas para que, en términos de lo previsto en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previamente a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privar del ejercicio sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en juicio, así como la posibilidad de ofrecer y aportar pruebas y formular alegatos ante el órgano jurisdiccional independiente, imparcial y establecido con anterioridad al hecho.

Lo anterior, a efecto de otorgar al gobernado seguridad y certeza jurídica de que antes de ser afectado en su patrimonio por el acto o resolución de algún órgano del Estado, será oído en defensa. En este sentido, el derecho de audiencia como en un proceso o procedimiento administrativo consiste en la oportunidad que se concede a las partes vinculadas para estar en aptitud de plantear una adecuada defensa.

Ahora bien, es importante señalar las normas legales y reglamentarias que resultan aplicables al caso, las cuales son al

tenor siguiente.

#### **Ley General de Partidos Políticos**

##### **Artículo 80.**

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

**d) Informes de Campaña:**

[...]

**III.** En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

**IV.** Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;

[...]

#### **Reglamento de Fiscalización**

##### **Artículo 291.**

###### ***Primer oficio de errores y omisiones***

1. Si durante la revisión de los informes anuales la Unidad Técnica advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará al sujeto obligado que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir del día siguiente a dicha notificación, presenten la documentación solicitada así como las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.

[...]

3. En cuanto a la revisión de los informes de campaña, se otorgará un plazo de cinco días para que los partidos y candidatos presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren pertinentes.

##### **Artículo 293.**

###### ***Requisitos de formalidad en las respuestas***

1. Los escritos de aclaración o rectificación, deberán ser firmados por el responsable de finanzas del sujeto obligado y

presentarse tanto en medio impreso como digital a la Unidad Técnica, señalando de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente por parte del personal comisionado de la autoridad.

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA COMUNICAR A LOS CANDIDATOS POSTULADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES LOS ERRORES Y OMISIONES SUSTANCIALES DETECTADOS POR LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA PRESENTADOS CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2014-2015**

[...]

**PRIMERO.-** Con la finalidad de garantizar el derecho de audiencia de los candidatos postulados por partido político o coalición, durante los procesos de revisión de sus informes de campaña, los órganos encargados de la administración del partido o de la coalición deberán hacer del conocimiento de los candidatos los errores u omisiones que, **les generen una afectación directa y**, den lugar a alguna posible infracción de las establecidas en el artículo 41, Base VI, tercer párrafo inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 445 , numeral 1, fracciones c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SEGUNDO.-** El órgano encargado de la administración del partido o de la coalición deberá hacer del conocimiento al candidato postulado las observaciones detectadas por la Unidad Técnica de Fiscalización a su informe de campaña, en un plazo que no deberá de exceder de 48 horas posteriores a la notificación del oficio de errores y omisiones.

**TERCERO.-** Los órganos mencionados deberán recabar el acuse de la comunicación que hagan al candidato, y entregarlo a la Unidad Técnica de Fiscalización cuando contesten el oficio de errores y omisiones correspondiente.

[...]

De los preceptos legales y reglamentarios trasuntos este órgano jurisdiccional concluye lo siguiente:

-Los partidos políticos tienen el deber de presentar sus respectivos informes de ingresos y gastos de campaña, acompañada de la documentación soporte.

- En el supuesto de que la autoridad fiscalizadora se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada por el sujeto obligado, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la respectiva notificación, para que los partidos políticos y candidatos presenten la documentación solicitada, así como las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

- Con la finalidad de garantizar el derecho de audiencia de los candidatos postulados por partido político o coalición, durante los procedimientos de revisión de sus informes de campaña, los órganos encargados de la administración del partido o de la coalición deberán hacer del conocimiento de los candidatos los errores u omisiones que, **les generen una afectación directa**, en un plazo que no deberá de exceder de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación del oficio de errores y omisiones.

- Concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica Fiscalización del Instituto Nacional Electoral contará con un plazo de diez días para elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución.

- Los escritos de aclaración o rectificación, deberán ser firmados por el responsable de finanzas del sujeto obligado y ser presentado tanto en medio impreso como digital ante la

## SUP-RAP-543/2015

mencionada Unidad Técnica, señalando de manera pormenorizada la documentación que se entrega, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente.

Expuesto lo anterior, es importante destacar que en el particular, existe incongruencia entre lo precisado por la Unidad Técnica de Fiscalización y el Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral, respecto de la manera en que se observó el derecho de audiencia del partido político apelante en relación con la irregularidad en que supuestamente incurrió, consistente en el rebase del límite de aportaciones de candidatos y simpatizantes por un total de \$441,677.94 (cuatrocientos cuarenta y un mil, seiscientos setenta y siete 94/100).

En efecto, pues en el dictamen consolidado presentado por la autoridad fiscalizadora se precisó lo siguiente:

[...]

CONCEPTO	TOPE DE APORTACIONES	CIFRAS "SIF"	REBASE
APORTACIONES DE CANDIDATOS	\$862,635.96	\$1,304,313.90	-\$441,677.94

**Cabe señalar, que dicha observación no fue notificada al Partido Morena, toda vez que el periodo de notificación de errores y omisiones había concluido.**

En consecuencia, al rebasar el tope de aportaciones de candidatos por un monto de \$441,677.94., Morena incumplió con lo establecido en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, así como con el punto NOVENO del Acuerdo INE/CG17/2015.

[...]

Mientras que en la resolución por la cual el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral aprueba

ese dictamen se señaló lo siguiente:

*“Morena rebasó el Tope de Aportaciones de Candidatos y Simpatizantes por un total de \$441,677,94”*

En consecuencia, al exceder los límites de aportaciones de simpatizantes, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 56, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

**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 d), fracciones III y IV 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 presentación extemporánea de los Informes de Campaña; **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 cinco días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.**

Dicho lo anterior es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto en los Puntos PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO y QUINTO del Acuerdo INE/CG248/2015<sup>73</sup>, por el que se establecieron las reglas para comunicar a los candidatos postulados por partidos políticos y coaliciones los errores y omisiones sustanciales detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en la revisión de los Informes de Campaña presentados con motivo del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015, en relación con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 223 del Reglamento de Fiscalización, **se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus candidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión, en un plazo no mayor a 48 horas, computado a partir de la notificación del presente oficio. Esto, a efecto que los candidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.**

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los candidatos

## SUP-RAP-543/2015

por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus candidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

En este contexto, se advierte que hay una incongruencia, pues si bien la autoridad responsable señala que observó y respeto el derecho de audiencia del instituto político recurrente, en razón de que mediante oficio de *“errores y omisiones técnicas”* hizo del conocimiento del instituto político apelante la irregularidad en la que había incurrido, para efecto de que un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente de esa notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que considerara pertinentes.

Asimismo, señala que solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus candidatos las observaciones que se detallan en el mencionado oficio, a fin de que en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas, computado a partir de su notificación, presentaran las aclaraciones procedentes.

Sin embargo, lo anterior se contrapone con lo argumentado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en el respectivo dictamen consolidado en el que se expone que el supuesto rebase de aportaciones de candidatos y simpatizantes en el que había incurrido el partido político nacional denominado MORENA no le fue notificado toda vez que el periodo de notificación de errores y omisiones había concluido.

En este orden de ideas, al existir la mencionada incongruencia entre lo señalado por dos autoridades administrativas electorales encargadas, en el primer caso, de elaborar el dictamen consolidado de la revisión de los informes

de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos postulados por los partidos políticos y, en el segundo, de aprobar, rechazar o modificar ese dictamen.

En este contexto, toda vez que tanto el mencionado dictamen como la resolución tienen valor probatorio pleno, de conformidad con lo previsto en el artículo 14, párrafos 1, inciso a), y 4, relacionados con el numeral 16, párrafos 1 y 2, ambos de la mencionada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de documentales públicas expedidas, en el primer caso, por los integrantes del Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y en el segundo por el Consejo General del mencionado Instituto Electoral, a juicio de este órgano jurisdiccional, en principio, no existe convicción respecto de si la autoridad responsable respetó o no el derecho de audiencia del partido político apelante.

No obstante lo anterior, se debe destacar que en el concepto de agravio que se analiza, se controvierte precisamente la falta de notificación de la irregularidad en la que supuestamente había incurrido el partido político apelante; por ende, ante la mencionada incongruencia, y toda vez que de constancias de autos no obra algún otro elemento de prueba que permita arribar a la convicción que le fue notificado al instituto político el supuesto rebase de aportaciones de candidatos y simpatizantes en el que había incurrido, a juicio de esta Sala Superior no se acredita que la autoridad responsable haya observado el derecho de audiencia del instituto político recurrente.

Lo anterior es así, porque conforme a la normativa aplicable la autoridad responsable tiene el deber de notificar al

partido político recurrente la supuesta irregularidad en la que haya incurrido en materia de informes de ingresos y gastos de campaña, para efecto de que un plazo de cinco días, computados a partir del día siguiente de esa notificación, el instituto político apelante estuviera en aptitud jurídica de presentar las aclaraciones o rectificaciones que considerara pertinentes.

Sin embargo, toda vez que de autos no se constata que la autoridad responsable haya notificado al partido político recurrente la supuesta irregularidad en que incurrió, por lo que a juicio de esta Sala Superior el Consejo General del Instituto Nacional Electoral vulneró el derecho de audiencia del partido político apelante, por lo que resulta **fundado** el concepto de agravio que se analiza.

### **3. Falta de fundamentación y motivación de las sanciones impuestas**

Se debe destacar que si bien el recurrente controvierte tanto la sanción impuesta por la presentación extemporánea de tres informes de campaña, así como la impuesta por el rebase al límite de gasto de aportaciones campaña de candidatos y simpatizantes, lo cierto es que el análisis de este concepto de agravio se hará únicamente respecto de la sanción impuesta derivada de la mencionada presentación extemporánea los informes.

Así, en este apartado no será objeto de análisis y resolución el razonamiento lógico-jurídico por el cual el partido político recurrente aduce que la sanción impuesta por el mencionado rebase al límite de aportaciones no está fundada ni motivada. Lo anterior, porque, como se razonó, el concepto de agravio relativo a vulneración al derecho de audiencia sobre el

aludido rebase de límite de aportaciones resulto fundado, por ende resulta innecesario analizar si la sanción impuesta por esa irregularidad está fundada y motivada.

Precisado lo anterior, por lo que hace el argumento identificado con el número tres (3), a juicio de este órgano jurisdiccional es **infundado**.

Esto es así, porque la sanción impuestas por la autoridad responsable, sí está fundada y motivada, ya que de la lectura de la resolución controvertida se advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al dictar esa determinación, consideró que el partido político nacional denominado MORENA no observó lo previsto en el artículos 79, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, porque el ahora recurrente presentó tres informes de gastos de campaña de forma extemporánea. En este sentido, la autoridad administrativa electoral determinó que, en términos de lo establecido en el numeral 443, párrafo 1, incisos l) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tales conductas constituyeron infracciones a la normativa electoral, por lo que lo, procedente conforme a Derecho, era imponer la sancione correspondiente.

Así, para individualizar esa sanción, la autoridad responsable consideró los siguientes elementos: **1)** Valor protegido o trascendencia de la norma; **2)** La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiere sido expuesto; **3)** La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla; **4)** Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho, así como la forma y **5)** El grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.

Con base en esos elementos, la autoridad responsable

calificó como “leve” la falta consistente en la presentación extemporánea de los informes de campaña.

En este contexto, el Consejo General responsable impuso como sanción una multa de 30 (treinta) días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal en el dos mil quince, equivalente a \$2,103.00 (dos mil ciento tres pesos 00/100 m.n.).

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que la imposición de la sanción sí está fundada y motivada, ya que la autoridad responsable aplicó los preceptos jurídicos y expresó las razones por las que consideró que los supuestos de hecho actualizaban las hipótesis normativas establecidos en esas disposiciones legales.

#### **4. Irregularidades vinculadas con el Sistema Integral de Fiscalización**

En otro orden de ideas, en cuanto al concepto de agravio identificado con el número cuatro (4), en el cual el partido político recurrente aduce que está justificado que haya presentado de forma extemporánea el informe de gastos de campaña porque existieron deficiencias al acceder al Sistema Integral de Fiscalización, aunado a que la autoridad responsable le debió de informar primero quienes de los candidatos habían cumplido su deber de rendir los respectivos informes en materia de fiscalización para de ahí deducir sus incumplimientos; a juicio de esta Sala Superior, el mencionado concepto de agravio se considera que es infundado en un parte e inoperante en otra.

Contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente la autoridad fiscalizadora responsable sí señaló que candidatos presentaron de manera extemporánea sus informes de campaña. En efecto, en el dictamen consolidado al respecto

se determinó lo siguiente:

**2.4.6.1 Gobernador**

**Primer Periodo**

*De la revisión a los registros almacenados en el “Sistema Integral de Fiscalización Versión 1.2” apartado “Informes”, se identificó que MORENA omitió presentar el Informe de Campaña “IC” correspondiente al primer periodo de treinta días, del candidato al cargo de Gobernadora Layda Elena Sansores de San Román, registrado ante el Instituto Estatal Electoral del estado de Campeche.*

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/7911/2015.

Vencimiento de fecha 15 de abril 2015 presentado en el SIF.

De la revisión al Sistema Integral de Fiscalización se observó que el partido presentó el informe de campaña a cargo de gobernador de manera extemporánea durante el periodo de ajuste, por tal razón la observación quedó atendida.

En consecuencia, al presentar un informe al cargo de Gobernadora en forma extemporánea el partido incumplió con lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b) fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

[...]

**2.4.6.2 Diputados Locales**

**Primer periodo**

De la revisión al Sistema Integral de Fiscalización se observó que el partido presentó el informe de campaña a cargo de Diputado distrito XIV de manera extemporánea durante el periodo de ajuste, por tal razón la observación quedó atendida.

En consecuencia, al presentar un informe al cargo de Diputado en forma extemporánea el partido incumplió con lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b) fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

[...]

**2.4.6.3 Ayuntamientos**

**Segundo Periodo**

*Al comparar los registros reportados en el “Sistema Integral de Fiscalización”, “Informes de Campaña”; contra los registros presentados por Morena ante el Instituto Electoral del Estado de Campeche (IEEC), se observó que omitió presentar el “Informe de Campaña” de los candidatos al cargo de Ayuntamiento. En el cuadro siguiente se detalla el caso en comento:*

AYUNTAMIENTOS	NOMBRES
3	Luis Javier Solís Sierra

## SUP-RAP-543/2015

Oficio de notificación de observación: INE/UTF/DA-L/15670/15

Vencimiento de fecha 21 de Junio de 2015 presentando en el SIF

Derivado de lo anterior, toda vez que el partido presentó el informe de campaña en forma extraordinaria en el "Sistema Integral de Fiscalización", debidamente corregido. Razón por la cual la observación quedó como atendida

Sin embargo, el partido presentó en forma extemporánea el informe en comento.

En consecuencia, al presentar un informe al cargo de ayuntamientos en forma extemporánea el partido incumplió con lo establecido en los artículos 79, numeral 1, inciso b) fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

De lo trasunto se advierte que partido político nacional denominado MORENA presentó de forma extemporánea los informes de campaña de la candidata al cargo gobernadora Layda Elena Sansores de San Román, la fórmula de candidatos a Diputados locales postulados en el distrito electoral XIV, y de Luis Javier Solís Sierra, candidato a integrar Ayuntamiento.

En este orden de ideas, no asiste razón al partido político recurrente en su argumento en el que aduce que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le debió de notificar primero quienes de los candidatos postulados por ese instituto político habían cumplido su deber de rendir los respectivos informes en materia de fiscalización para de ahí deducir sus incumplimientos, lo anterior porque la autoridad electoral fiscalizadora sí precisó en el respectivo dictamen consolidado quienes de los candidatos no habían presentado de manera oportuna sus respectivos informes de gastos de campaña.

De ahí lo **infundado** del concepto de agravio que se analiza.

Ahora bien, en cuanto a la parte del argumento que se analiza, en el cual el partido político recurrente aduce que está justificado que haya presentado de forma extemporánea el informe de gastos de campaña porque existieron deficiencias al acceder al Sistema Integral de Fiscalización, a juicio de este órgano jurisdiccional es **inoperante**.

Esto es así, porque el recurrente únicamente afirma de forma genérica e imprecisa que está justificado que haya presentado los mencionados informes fuera del plazo previsto para tal efecto en la normativa electoral aplicable, sin embargo no argumenta en que consistieron las deficiencias del Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral que le impidieron presentar de manera oportuna esos informes.

En este sentido, para esta Sala Superior, correspondía al instituto político recurrente la carga argumentativa relativa a señalar cuales fueron las razones o motivos que causaron y justificaron que el partido político recurrente presentara de forma extemporánea los respectivos informes de gastos de campaña, a fin de que este órgano jurisdiccional especializado estuviera en posibilidad de emitir el pronunciamiento correspondiente.

**CUARTO. Efectos de la sentencia.** Conforme a las anteriores consideraciones lo procedente conforme a Derecho es lo siguiente:

Revocar la resolución impugnada respecto del considerando dieciocho punto seis (18.6), en la conclusión

## **SUP-RAP-543/2015**

catorce (14), así como el punto resolutivo sexto de esa resolución, inciso b), en el que la autoridad responsable impuso, como sanción, al partido político nacional denominado MORENA la reducción de la ministración del 42.93% (cuarenta y dos punto noventa y tres por ciento) de la ministración mensual que corresponda a ese instituto político, por concepto de Financiamiento Público para el Sosténimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$441,677.94 (cuatrocientos cuarenta y un mil seiscientos setenta y siete pesos 94/100 M.N.).

Lo anterior para que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, computado a partir de la notificación de esta sentencia el Consejo General del Instituto Nacional Electoral notifique al partido político recurrente la supuesta irregularidad en que ha incurrido, para el efecto de que en un plazo de cinco días hábiles, computados a partir del día siguiente de esa notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Además, en ese plazo el partido político recurrente, en su caso, debe hacer del conocimiento de sus otrora candidatos las observaciones, a fin de que en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas, computado a partir de su notificación, presenten las aclaraciones procedentes.

Una vez concluido el plazo antes precisado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá resolver, de inmediato, lo que en Derecho corresponda, notificando al

partido político nacional denominado MORENA, y a esta Sala Superior, en el plazo de veinticuatro horas, la determinación que haya asumido.

Por lo expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **modifica**, la resolución INE/CG775/2015, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria, de doce de agosto de dos mil quince para los efectos determinados en los considerandos tercero y cuarto de esta ejecutoria.

**Notifíquese: personalmente** al recurrente en el domicilio señalado en su escrito de apelación; por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y por estrados a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 27; 28; 29, párrafo 5, y 70, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95, y 101, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido.

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

**SUP-RAP-543/2015**

Acuerdos que 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**