

**INE/CG405/2016**

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-147/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG97/2016 RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRECANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO**

### **A N T E C E D E N T E S**

I. En sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución **INE/CG97/2016** respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

II. **Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el veintidós de marzo de dos mil dieciséis, el representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación misma que acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-147/2016**.

III. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis, determinando en su Resolutivo **ÚNICO revocar lo que fue materia de impugnación.**

**IV.** Derivado de lo anterior, si bien es cierto el recurso de apelación **SUP-RAP-147/2016**, tuvo por efectos revocar la parte que fue motivo de la controversia la Resolución **INE/CG97/2016**, también lo es que el Dictamen Consolidado **INE/CG96/2016**, forma parte de la motivación de la resolución que se acata e interviene para los efectos ordenados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, motivo por el cual también se procede a su modificación, por lo que con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c) y d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, en consecuencia la Unidad Técnica de Fiscalización presenta el Proyecto de Acuerdo correspondiente.

**V.- Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la décimo quinta sesión extraordinaria de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales presentes, la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y los Consejeros Electorales Licenciado Javier Santiago Castillo, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso a) ,n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los Informes de Precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos al cargo de Gobernador, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

Así, una vez aprobado el presente Acuerdo, se informará al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango para que en el ámbito de sus atribuciones, en su caso, ejecute las sanciones económicas impuestas.

Al efecto, para la individualización e imposición de las sanciones se observará lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y reglas locales, prevaleciendo las Leyes Generales.

Es importante señalar que el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la determinación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto del valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, el cual será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país<sup>1</sup>, mismo que para el ejercicio 2016, corresponde a \$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N.).

Lo anterior de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desintexación del salario mínimo, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Cabe señalar que en el artículo tercero transitorio del decreto referido en el párrafo precedente establece *“A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.”*

En este contexto, la referencia a “salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”, en las leyes generales y reglamentarias se entenderá como Unidad de Medida y Actualización; por lo que, en la presente Resolución en los supuestos que se actualice la imposición de sanciones económicas en días de salario a los sujetos obligados, se aplicara la Unidad de Medida y Actualización (UMA’s)

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Punto Resolutivo PRIMERO de la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fijó los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1º de enero de 2016, publicada el pasado 18 de diciembre de 2015, *“para fines de aplicación de los salarios mínimos en la República Mexicana habrá una sola área geográfica integrada por todos los municipios del país y demarcaciones territoriales (Delegaciones) del Distrito Federal.”*

2. Que al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-0038/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, incisos d) y e), del Reglamento de Fiscalización, cuando se trate de Partidos Políticos Nacionales, los cuales cuentan con representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, opera la regla especial establecida en el numeral 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en atención al principio de que la regla especial prevalece sobre la general), y la única excepción lo será cuando se acredite que existe engrose, o bien, el partido político no hubiera contado con representantes durante la sesión en la que el órgano electoral haya dictado la resolución, ya sea por la ausencia de sus representantes, o bien, porque no tenga registrados o acreditados, en cuyo caso, se debe notificar en el domicilio que se haya señalado para los efectos.

3. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-147/2016**.

4. Que el treinta de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar, en la parte motivo de la controversia, la Resolución identificada con el número **INE/CG97/2016**, dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, misma que fue impugnada por el Partido del Trabajo, para los efectos precisados en el presente Acuerdo. A fin de dar cumplimiento a los mismos, se procederá a atender a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

5. Que por lo anterior y en razón del Considerando CUARTO de la sentencia **SUP-RAP-147/2016**, relativa al **estudio de fondo**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo que a continuación se transcribe:

**CUARTO. Estudio del fondo de la litis.** *Una vez transcritos el concepto de agravio, a continuación se hace el estudio correspondiente.*

*El Partido del Trabajo aduce que le genera agravio la resolución controvertida, porque al emitirla el Consejo General del Instituto Nacional Electoral vulnera lo previsto en los artículos 1º, 14, 16, 22, y 41, párrafo segundo. Bases II y V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la sanción impuesta a ese instituto político, consistente en dos*

*mil trescientos cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.) no está debidamente fundada y motivada, por lo que es desproporcionada, inequitativa y excesiva.*

*Lo anterior, porque si bien el mencionado instituto político no presentó "en línea" el informe de precampaña del precandidato a Gobernador de Durango, lo cierto es, que sí lo hizo, en tiempo y por escrito ante la autoridad fiscalizadora, aunado a que las operaciones que llevó a cabo durante el periodo de precampaña fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización, lo cual no fue considerado por la autoridad responsable, debido a que determinó que el Partido del Trabajo incurrió en una omisión total de presentar el informe de precampaña correspondiente, irregularidad que indebidamente consideró de "fondo" y, por tanto, calificó como grave especial, lo cual es incorrecto porque es una falta de naturaleza formal.*

*En este sentido, aduce el partido político recurrente que no existe afectación a los valores protegidos por la norma jurídica, aunado a que tampoco se acredita la existencia de dolo o reincidencia.*

*Asimismo, argumenta que la autoridad responsable no especificó, de manera indubitable, el método lógico jurídico que aplicó para establecer la graduación de la sanción administrativa impuesta al instituto político apelante.*

*A juicio de esta Sala Superior los mencionados conceptos de agravio son sustancialmente **fundados**, como se razona a continuación.*

*Con relación a la violación aducida, ha sido criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior, que la falta de fundamentación y motivación es la omisión en que incurre el órgano de autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas.*

*Por otro lado, la indebida fundamentación existe en un acto o resolución cuando el órgano de autoridad responsable invoca algún precepto legal pero no es aplicable al caso, debido a que las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.*

*Respecto de la indebida motivación, se debe aclarar que existe cuando el órgano de autoridad responsable sí expresa las razones particulares que la llevaron a tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.*

*En este sentido, la autoridad administrativa electoral nacional al dictar alguna resolución por la acreditación de la infracción no debe ejercer la potestad sancionadora de manera artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica que al ponderar las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y las particularidades del infractor, debe de individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a efecto que no resulte desproporcionada, ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al sujeto de Derecho responsable de volver a incurrir en una conducta similar.*

*Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad debe actuar con mesura al imponer las respectivas sanciones y justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso.*

*En este sentido, la autoridad administrativa tiene cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de la realización de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso, resulta indispensable que la autoridad funde y motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.*

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

*En ese orden de ideas, la individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad irrestricta o arbitraria, sino que debe observar una correcta fundamentación y motivación, en términos de lo previsto en el entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos respecto de la debida fundamentación y motivación para la imposición de la sanción.*

*Ahora bien, en la resolución impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que el Partido del Trabajo omitió presentar el informe de precampaña correspondiente al precandidato Alejandro González Yáñez, a pesar del requerimiento que le fue formulado a ese instituto político.*

*En razón de lo anterior, la autoridad responsable determinó que el mencionado partido político vulneró los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y*

### *Procedimientos Electorales.*

*En este sentido, determinó sancionar al citado partido político con una multa consistente en dos mil trescientos cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.).*

*Hecha la precisión que antecede, cabe destacar que en el particular, como se señaló, el partido político recurrente aduce las siguientes circunstancias de hecho:*

- Las operaciones que llevó cabo durante el periodo de precampaña fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización.*
- Solicitó al Comité Ejecutivo Nacional del Partido del Trabajo la "contraseña" y los "usuarios", sin embargo por la "premura" únicamente logró subir dos "movimientos".*
- Debido a lo anterior, presentó en tiempo y de forma impresa, ante el Instituto Nacional Electoral el correspondiente informe de precampaña.*

*Por su parte, en el respectivo informe circunstanciado rendido por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se alude a lo siguiente:*

- Ante la omisión de presentar el informe de precampaña, mediante oficio INE/UTF/DA-L/2966/16, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral requirió al Partido del Trabajo aclarara y subsanara los errores y omisiones en los que incurrió respecto de los diversos informes de las precampañas del procedimiento electoral ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis (2015-2016), que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Durango.*
- En respuesta a lo requerido, mediante escrito de veinte de febrero de dos mil dieciséis, el Partido del Trabajo manifestó lo siguiente:*

*[...]*

*La razón por la que presentamos los informes de precampaña de forma física, documental y no a través del SIF como lo establece el ordenamiento normativo y con el que se hace referencia y con el cual se fundamenta la observación, **se debió a que este Órgano de Finanzas del Comité Estatal del Partido del Trabajo no contaba con las claves de Usuarios y Contraseña para***

**acceder al SIFV2.0**, situación que hicimos del conocimiento del LD. Luis Rey Santillán García Encargado de Enlace de Fiscalización de la Junta Local del INE en Durango, quién nos atendió en varias ocasiones aclarando amablemente nuestra confusión e informándonos que 'la gestión de los Usuarios y Contraseñas para el ingreso al SIF, estaba a cargo del Comité Ejecutivo Nacional de nuestro partido', a quien le hicimos la solicitud de trámite correspondiente. No obstante, y por la premura del tiempo solo logramos subir dos movimientos, quedando como omitidos otros, los cuales presentaremos mediante el Sistema Integral de Fiscalización en el periodo de aclaraciones.

[...]

- Asimismo, en el mencionado informe circunstanciado la autoridad responsable señala lo siguiente:

[...] no pasó desapercibido para la autoridad electoral que **el Partido del Trabajo exhibió senda documentación en forma física, la cual identificó como 'informe de precampaña', si bien es cierto se tuvo por recibida**, también lo es que la norma en materia de fiscalización excluye de validez a toda aquella documentación presentada en vía diversa a la establecida, al determinar que el medio a través del cual debía exhibirse el informe correspondiente lo era mediante el Sistema de Contabilidad en Línea

[...]

Ahora bien, para esta Sala Superior, asiste razón al partido político recurrente, porque la parte controvertida de la resolución impugnada no está debidamente fundada y motivada, dado que la autoridad responsable la emitió considerando que en el caso se acreditó la omisión de presentar el informe de precampaña, razonando que la conducta irregular debe ser calificada como grave especial, porque generó daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados, así como afectación a los valores sustanciales, debido a que en el caso se trató de la no rendición de cuentas, lo cual impide garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos.

No obstante, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió considerar que la aludida omisión es inexistente, porque tal como es reconocido en la resolución impugnada y en el informe circunstanciado, el Partido del Trabajo presentó de manera física el respectivo informe de ingresos y gastos de Alejandro González Yáñez, precandidato a Gobernador

del Estado de Durango e incluso, como se precisa en el Dictamen Consolidado correspondiente, las operaciones que llevó a cabo el partido político recurrente durante el periodo de precampaña respectivo sí fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización. El mencionado Dictamen, en la parte atinente, es al tenor siguiente:

*El Partido del Trabajo (PT) no presentó el Informe de Precampaña sobre el origen y destino de sus recursos a través del Sistema Integral de Fiscalización V. 2.0 correspondiente al precandidato registrado al cargo de Gobernador en el estado de Durango; sin embargo, lo presentó de forma impresa y **toda vez que las operaciones que realizó durante el periodo de precampaña si fueron registradas en el sistema, esta autoridad fiscalizadora procedió a su revisión.***

Por lo que corresponde al PT, presentó el siguiente informe de manera física al cargo de Gobernador:

| CANDIDATO                | ÚNICO INFORME |              |         |
|--------------------------|---------------|--------------|---------|
|                          | EN TIEMPO     | EXTEMPORÁNEO | OMISIÓN |
| Alejandro González Yáñez | 0             | 0            | 1       |

En este contexto, aun cuando la situación apuntada no constituye una eximente de responsabilidad, debe ser considerada para de determinar la infracción administrativa en qué incurrió el Partido del Trabajo y, en su caso, la calificación e imposición de la sanción correspondiente.

Lo anterior, a fin de observar el principio establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que los actos que emita la autoridad administrativa electoral deben estar debidamente fundados y motivados, para efecto de justificar la correcta adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Esto es así, porque resulta diferente el incumplimiento de un deber, al cumplimiento inoportuno o sin cumplir las formalidades exigidas normativamente, pues si bien no se debe pasar desapercibido que el Partido del Trabajo al rendir de manera física el respectivo informe de ingresos y gastos de Alejandro González Yáñez, precandidato a Gobernador del Estado de Durango, no cumple los requisitos formales, lo cierto es que tal circunstancia no implica un impedimento para garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos de ese instituto político, como lo

*concluyó la responsable. Máxime que en el caso, como se señaló, las operaciones que llevó a cabo el Partido del Trabajo durante el periodo de precampaña respectivo sí fueron registradas en el Sistema Integral de Fiscalización.*

*En este contexto, a juicio de esta Sala Superior, con la falta formal no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro, por lo que no es conforme a Derecho que la autoridad responsable haya considerado que el partido político apelante vulneró los valores sustantivos y bienes jurídicos tutelados por los artículos 79, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 443, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*En este orden de ideas, lo procedente es revocar la parte impugnada de la resolución controvertida, respecto a la sanción impuesta al Partido del Trabajo, consistente en dos mil trescientos cuarenta y nueve (2349) días de salario mínimo general vigente para todo el país, la cual asciende a la cantidad de \$171,570.96 (ciento setenta mil, quinientos setenta pesos 96/100 M.N.), para efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en plenitud de atribuciones, determine cuál es la infracción administrativa en qué incurrió el Partido del\* Trabajo y, en su caso, la califique e imponga la sanción correspondiente.*

**6.** En cumplimiento a la determinación ordenada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad administrativa debe considerar que el partido político sujeto a sanción cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga.

En este sentido, mediante sesión extraordinaria, celebrada el quince de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, mediante **Acuerdo NÚMERO CUARENTA Y CUATRO**, aprobó el Calendario Presupuestal 2016, Conforme al cual Deberá Otorgarse el Financiamiento Público para Gasto Ordinario, Actividades Específicas y de Campaña a los Partidos Políticos con Registro o Acreditación Estatal, así como para Actividades Específicas a la Agrupación Política Estatal con Registro ante el Propio Instituto durante el Ejercicio Fiscal 2016 y los Gastos de Campaña para Candidatos Independientes.

En este sentido, a través del **Acuerdo número nueve** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en sesión extraordinaria de quince de noviembre de dos mil quince, se

aprobó el financiamiento público para actividades ordinarias el ejercicio 2016 que corresponde al partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, asignándose lo conducente de la siguiente forma:

| <b>Partido Político</b> | <b>Monto de financiamiento público por actividades ordinarias 2016</b> |
|-------------------------|--|
| Partido del Trabajo     | \$4,327,254.06   |

En este tenor, es oportuno mencionar que el partido político señalado se encuentra legal y fácticamente posibilitados para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Federal y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción que determine esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

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

En este sentido, de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, se advierte que el **Partido del Trabajo**, no tiene saldos pendientes al mes de mayo de dos mil dieciséis; por tanto, poseen capacidad económica completa para cumplir con las sanciones que por esta resolución se desprendan.

#### **7. Determinación derivada del cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior.**

En cumplimiento a la determinación de la autoridad jurisdiccional, por la cual revocó lo que fue materia de impugnación, específicamente la **conclusión 1, respecto de la sanción impuesta al Partido del Trabajo por la omisión de presentar el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador mediante el Sistema Integral de Fiscalización**, relativo a la Revisión de Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña de los precandidatos al cargo de Gobernador del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango, a efecto de determinar la infracción administrativa en que incurrió dicho sujeto obligado, calificándola e imponiendo la sanción

correspondiente; esta autoridad electoral valoró y examinó los planteamientos formulados en el recurso de apelación interpuesto por el instituto político de referencia, específicamente en lo señalado en el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-147/2016**.

**En consecuencia, esta autoridad electoral procedió a acatar la sentencia referida, con relación a la calificación de la falta en que incurrió el Partido del Trabajo, para lo cual se realizaron las siguientes acciones en congruencia con el sentido de la sentencia:**

| Sentencia  | Efectos   | Acatamiento  |
|--|---|--|
| <p>Revocar la sanción Impuesta al Partido del Trabajo mediante el acuerdo INE/CG97/2016, a efecto de determinar la infracción cometida por el sujeto obligado; calificándola e imponiendo la sanción correspondiente</p> | <p>Analizar los elementos con los que cuenta esta autoridad a fin de establecer criterios idóneos que le permitan calificar la infracción cometida por el Partido del Trabajo; reindividualizando e imponiendo la sanción correspondiente</p> | <p>Derivado del análisis de la infracción cometida por el sujeto obligado referido, se concluye que dicha conducta analizada en la conculcación controvertida, corresponde a una <b>falta de forma</b> que no afecta los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.</p> |

Derivado de la valoración realizada en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General, modifica el Dictamen Consolidado **INE/CG96/2016** de la Revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos al Cargo de Gobernador en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016; así como la Resolución **INE/CG97/2016**, que le recayó al mismo, en la parte conducente al Partido del Trabajo, en los términos siguientes:

### **Informes de Precampaña**

El Partido del Trabajo (PT) no presentó el informe de precampaña sobre el origen y destino de sus recursos a través del Sistema Integral de Fiscalización V.2.0, correspondiente al precandidato registrado al cargo de Gobernador en el estado de Durango; sin embargo, lo presentó de forma impresa y toda vez que las

operaciones que realizó durante el periodo de precampaña sí fueron registradas en el SIF, la autoridad fiscalizadora procedió a su revisión.

Por lo que corresponde al PT, presentó el siguiente informe de manera física al cargo de Gobernador:

| CANDIDATO                | ÚNICO INFORME |              |       |
|--------------------------|---------------|--------------|-------|
|                          | EN TIEMPO     | EXTEMPORÁNEO | OMISO |
| Alejandro González Yáñez | 0             | 0            | 1     |

### Revisión de Gabinete

- ◆ *Del análisis al Sistema Integral de Fiscalización, se observó que el precandidato registrado, omitió presentar el informe correspondiente al cargo de Gobernador. No obstante lo anterior, el partido político presentó en forma física documentación identificada como “informe de precampaña”.*

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/2966/16, recibido por el PT el 13 de febrero 2016.

Escrito de respuesta: No. CPN/DGO/12-2016

Fecha de vencimiento: 20 de febrero de 2016, el PT manifestó lo siguiente:

*“La razón por la que presentamos los informes de precampaña de forma física, documental y no a través del SIF como lo establece el ordenamiento normativo y con el que se hace referencia y con el cual se fundamenta la observación; se debió a que este Órgano de Finanzas del Comité Estatal del Partido del Trabajo no contaba con las claves de Usuarios y Contraseña para acceder al SIFV2.0, situación que hicimos del conocimiento del LD. Luis Rey Santillán García Encargado de Enlace de Fiscalización de la Junta Local del INE en Durango, quien nos atendió en varias ocasiones aclarando amablemente nuestra confusión e informándonos que “ la gestión de los Usuarios y Contraseña para el ingreso al SIF, estaba a cargo del Comité Ejecutivo Nacional de nuestro partido” a quien le hicimos la solicitud de trámite correspondiente. No obstante, y por la premura del tiempo solo logramos subir dos movimientos, quedando como omitidos otros, los cuales presentaremos mediante Sistema Integral de Fiscalización en el periodo de aclaraciones”.*

La respuesta del PT no resulta satisfactoria pues las aseveraciones vertidas no justifican de forma alguna la omisión de presentación del informe precampaña, el cual debe presentarse invariablemente a través del medio que establece la normativa electoral, precisamente en su artículo 37, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, el cual a la letra señala lo siguiente:

*Artículo 37.*

*Obligación de utilizar el Sistema en Línea de Contabilidad*

*1. Los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, **deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea**, que para tales efectos disponga el Instituto, en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente reglamento.*

En este orden de ideas, la norma resulta clara al establecer que el medio obligatorio y único válido para la presentación del informe correspondiente, en este caso, del precandidato del PT al cargo de Gobernador en el estado de Durango, lo será el Sistema de Contabilidad en Línea, circunstancia que en la especie no aconteció, pues de la verificación al Sistema Integral de Fiscalización V2.0, se advirtió que el instituto político fue omiso en la presentación del mismo.

El PT señaló que no contó con las claves de usuario y contraseña para acceder al SIF V2.0; sin embargo, del análisis al SIF se determinó que registró operaciones de gasto tanto en periodo normal como en el de ajustes, por lo que el partido político sí estaba en condiciones de presentar su informe de precampaña por los medios establecidos. Los argumentos que el PT manifiesta no lo eximen de su cumplimiento a través de las vías legales y técnicas desarrolladas para tales efectos.

No pasa desapercibido para la autoridad que el PT exhibió senda documentación en forma física, la cual identificó como “informe de precampaña”; si bien es cierto se tuvo por recibida, también lo es que la norma en materia de fiscalización excluye de validez a toda aquella documentación presentada en vía diversa a la establecida, al determinar que el medio a través del cual deberá exhibirse el informe correspondiente lo será mediante el Sistema de Contabilidad en Línea. Lo anterior trae como consecuencia la imposibilidad jurídica de valorar aquella documentación que no cumpla con la solemnidad en comento, por lo que la observación se consideró como **no atendida**.

Al omitir presentar el informe de precampaña del precandidato registrado durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 para el cargo de Gobernador en el estado de Durango, el PT incumplió con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos.

No obstante lo anterior, esta autoridad procedió, en pleno acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a realizar la modificación pertinente respecto del estado que guarda la entrega del informe de precampaña del precandidato del Partido del Trabajo al cargo de Gobernador en el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, en el estado de Durango, en concordancia con las consideraciones y razonamientos hechos por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria, identificada con el número de expediente **SUP-RAP-147/2016**, se procede a señalar lo siguiente:

El Partido del Trabajo omitió presentar mediante el Sistema Integral de Fiscalización V.2.0 el informe de precampaña para el cargo de Gobernador del estado de Durango correspondiente al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016. No obstante, el Partido del Trabajo **lo presentó de forma impresa**; aunado a lo anterior, el sujeto obligado registró las operaciones que realizó durante el periodo de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización V.2.0, por lo que la autoridad fiscalizadora contó con elementos para integrar su revisión.

En este sentido, al rendir de manera física el respectivo informe de ingresos y gastos de su precandidato a Gobernador del Estado de Durango, y no así, mediante el Sistema Integral de Fiscalización V.2.0, el partido político, incumplió con los requisitos formales establecidos en la normatividad aplicable.

En consecuencia, al realizar el registro de las operaciones durante el periodo de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización, omitiendo presentar el informe de precampaña, mediante dicho sistema, el Partido del Trabajo contravino lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 37, numeral 1 y 239 del Reglamento de Fiscalización.

**Conclusiones Finales de la Revisión al informe de ingresos y gastos de precampaña del precandidato del Partido del Trabajo correspondiente al cargo de Gobernador del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango**

*“1. El PT omitió presentar el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 mediante el SIF V2.0.”*

Tal situación incumple el artículo 79, numeral 1 inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos; por lo que se hace del conocimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para efectos de lo establecido en el artículo 456, numeral 1, inciso a), en relación con el 443, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante los argumentos anteriormente expuestos, esta autoridad, procedió en pleno acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a realizar la valoración y análisis de los elementos con los que contó esta autoridad electoral a efecto de determinar la infracción y la sanción correspondiente. Tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria, identificada con el número de expediente SUP-RAP-147/2016, se procede a señalar lo siguiente:

*“1. El PT presentó el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 de forma física y no como lo establece el RF, mediante el SIF V2.0.”*

Tal situación incumple el artículo 79, numeral 1 inciso a), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 37, numeral 1 y 239, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización; por lo que se hace del conocimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para efectos de lo establecido en el artículo 456, numeral 1, inciso a), en relación con el 443, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**8.** La Sala Superior al dejar intocadas las demás consideraciones que sustentan la Resolución identificada con el número **INE/CG97/2016**, este Consejo General se abocará únicamente al estudio y análisis del **considerando 20.3, inciso b), conclusión 1**, relativo a la Resolución Respecto de las Irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos al Cargo de Gobernador en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Durango; tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos valer en el considerando precedente, en cumplimiento a lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación en la ejecutoria, materia del presente Acuerdo, en los siguientes términos:

## **INFORMES DE PRECAMPAÑA DEL PRECANDIDATO DEL PARTIDO DEL TRABAJO AL CARGO DE GOBERNADOR, EN EL ESTADO DE DURANGO.**

(...)

En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria de carácter formal, misma que tienen relación con el apartado de Revisión de Gabinete. Conclusión 1.

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 gastos de los partidos políticos no representan un indebido manejo de recursos.<sup>2</sup>

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 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 partidos 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 de precampaña respectivos, 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>3</sup> presenta el desarrollo de la revisión de los informes de precampaña en sus aspectos jurídico y contable; y forma parte de la motivación de la presente Resolución.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 lleven a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...*".

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 la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

## **Revisión de Gabinete**

### **Conclusión 1**

“1. El PT presentó el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 de forma física y no como lo establece el RF, mediante el SIF V2.0.”

En consecuencia, al haber omitido presentar el informe de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización, el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 37, numeral 1 y 239 del Reglamento de Fiscalización.

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

Al respecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 44 y 223, numeral 6, del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de su precandidato las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión. Esto, a efecto que los precandidatos 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 precandidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus precandidatos 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.

Ahora bien, toda vez que en este inciso se analizan conductas que vulneran los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 37, numeral 1 y 239 del Reglamento de Fiscalización, es importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia del análisis.

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentar el informe de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización del precandidato del Partido del Trabajo al cargo de Gobernador, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

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 gastos de los partidos políticos y los precandidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

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, precandidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”

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

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

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar el informe de precampaña correspondiente mediante el Sistema Integral de Fiscalización de su precandidato al cargo de Gobernador, no es justificación para no tomar en cuenta el grado de responsabilidad del precandidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos.

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

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y gastos, sin importar si el origen es público o privado.
- Que respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda interna.

- Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, 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, 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 precandidato está obligado a presentar el informe de ingresos y gastos 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 precandidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y precandidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de presentación de informes, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos, coaliciones y precandidatos, 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 a) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los precandidatos 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 precampaña, 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 precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema de Contabilidad 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 precandidatos.

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 precandidato.

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 precandidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de precampaña 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.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala\_Pérez.

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.

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

## **II. 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 supuesto de la no presentación del informe de precampaña correspondiente ante el Sistema Integral de Fiscalización y presentarlo de manera física, se materializa una conducta de **omisión**.

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

**Modo:** Tal como se describe en el párrafo 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 conclusión **1**, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo la violación a la Ley Electoral.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al sujeto obligado, surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos de los partidos políticos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango.

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

### **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>4</sup>.

En la conclusión 1 el instituto político en comento, vulneró lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 37, numeral 1 y 239 del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señalan:

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

#### **Artículo 79.**

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

---

<sup>4</sup> 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 gastos 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.”*

a) Informes de precampaña:

(...)

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

(...)

## **Reglamento de Fiscalización**

### **Artículo 37.**

#### **Obligación de utilizar el Sistema en Línea de Contabilidad**

1. Los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos y los aspirantes y candidatos independientes, deberán registrar sus operaciones a través del Sistema de Contabilidad en Línea, que para tales efectos disponga el Instituto, en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento.

(...)

### **Artículo 239.**

#### **Formato en el que se reportan**

1. Los informes de precampaña federal o local, deberán generarse y presentarse a través del Sistema de Contabilidad en Línea y en el Reglamento.

2. Deberán incluir la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados por cada uno de los precandidatos, desde que éstos son registrados como tales hasta la postulación del candidato ganador correspondiente y en los casos de candidato único, desde el reconocimiento del partido hasta la postulación.

3. Los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña federal o local, conforme las reglas dispuestas en el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la Ley de Partidos y 246 del Reglamento.

4. El procedimiento para la revisión de los informes se sujetará a las normas y requisitos dispuestos en el artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley de Partidos y 287 del Reglamento.

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 y registro contable de las operaciones que el partido político realice, es decir, los ingresos y gastos 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.

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 gastos, consistentes en: 1) El deber de los sujetos obligados de registrar contablemente los gastos realizados; 2) Soportar todos los gastos 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 gastos, 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 y en el caso que nos ocupa, se concluye que con la inobservancia de los artículos referidos no se vulneró 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 gastos de origen público o privado del partido político, toda vez que el instituto político presentó en forma física el informe de precampaña correspondiente.

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 debido registro contable por medio del Sistema Integral de Fiscalización, la entrega de formatos debidamente requisitados, de documentación soporte de ingresos y gastos 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 omisión de presentar el informe de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización, no obstante al haberlo entregado de forma física le permitió a esta autoridad llevar a cabo su actividad fiscalizadora entorno de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos de Precampaña en el marco del Proceso Electoral mencionado, por lo que por sí misma constituyó una mera falta formal, ya que con esta infracción no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control y reporte 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 reprobación de las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

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, consistente en la omisión de presentar el informe de precampaña mediante el Sistema Integral de Fiscalización, no al obstante haber registrado el resto de sus operaciones en el mismo sistema de contabilidad en línea y presentar el informe en comento de manera física, 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 con los elementos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en el informe presentado.

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 irregularidades que se traducen en la existencia de una **FALTA FORMAL**, en las que se viola el mismo valor común, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso en el inciso d), se trata de una falta, la cual, aun cuando sea distinta y vulnera diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa.

## **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 por medio del sistema de contabilidad en línea que para ello se ha destinado, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia; no obstante, el ente político lo entregó de forma física, coadyuvando con la actividad fiscalizadora.
- Con la actualización de la 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 el informe de precampaña con las formalidades establecidas, 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 gastos.

De la revisión al Informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar el informe de precampaña correspondiente mediante el Sistema Integral de Fiscalización. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el 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 calificó como **LEVE**.
- Que con la actualización de faltas formales, 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 las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.
- Que existió singularidad de conducta cometida por el partido político.

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 y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

- "I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; y

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

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 la Ciudad de México, 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 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 la falta formal se llegó a la conclusión de que la misma es clasificable como leve, 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 la conducta sancionada y las normas infringidas, la singularidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Así, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, debe valorarse la capacidad económica del infractor por lo que tomando en consideración el financiamiento público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, así como en su caso, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el Considerando Sexto de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el sujeto obligado cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar las sanciones que en el presente caso se determinen.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido del Trabajo, 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 **10 (diez días de salario mínimo general vigente diario para todo el país) equivalente a \$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 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 así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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.

**9.-** Que la sanción originalmente impuesta al Partido del Trabajo, en la Resolución **INE/CG15/2016 en sus Resolutivos SEGUNDO, CUARTO y SÉPTIMO, respectivamente, consistió en:**

| Resolución INE/CG97/2016  |                   |  | Acuerdo por el que se da cumplimiento  |                   |  |
|---|-------------------|--|--|-------------------|--|
| Conclusión  | Monto Involucrado | Sanción  | Conclusión   | Monto Involucrado | Sanción  |
| Partido del Trabajo   |                   |  |  |                   |  |
| 1. El PT omitió presentar el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 mediante el SIF V2.0. | \$171,641.27      | Falta sustancial calificada como <b>GRAVE ESPECIAL</b> , sancionada con una multa consistente en <b>2349 DSMGV</b> equivalente a <b>\$171,570.96</b> | 1. El PT presentó el informe de precampaña de su precandidato al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 de forma física y no como lo establece el RF, mediante el SIF V2.0 | N/A               | Falta formal calificada como <b>LEVE</b> , sancionada con una multa consistente en <b>10 UMA</b> equivalente a <b>\$730.40</b> |

**10.-** Que de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en el presente Acuerdo, se impone al Partido del Trabajo la sanción consistente en:

**1** falta de carácter formal: **conclusión 1**

Se sanciona al **Partido del Trabajo**, con una multa consistente en **10 (diez)** días de Unidades de Medida y Actualización, equivalente a **\$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.)**.

**En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Se modifica la parte conducente del Dictamen Consolidado Identificado con el número de Acuerdo **INE/CG96/2016** y de la Resolución **INE/CG97/2016**, aprobados en sesión extraordinaria, celebrada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, en relación a las Irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Durango, en los términos precisados en los Considerandos **7, 8 y 10** del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Se instruye a la a hacer del conocimiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango la presente Resolución para los efectos legales a que haya lugar.

**TERCERO.** Notifíquese por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación el contenido del presente Acuerdo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, a efecto de que todas las sanciones determinadas sean pagadas en dicho Organismo Público Local Electoral, las cuales en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sanción determinada se hará efectiva a partir del mes siguiente a aquél en el que el presente Acuerdo haya causado estado; y los recursos obtenidos de la sanción económica impuesta en este Acuerdo, serán destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

**CUARTO.** Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de las sanciones impuestas en la presente Resolución.

**QUINTO.** Infórmese a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-147/2016.

**SEXTO.** En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

**SÉPTIMO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de mayo de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**