

INE/CG144/2016

**RESOLUCIÓN 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, RECAIDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-740/2015, INTERPUESTO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG884/2015, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, IDENTIFICADO COMO P-UFRPP 06/11**

Ciudad de México, 30 de marzo de dos mil dieciséis.

### **ANTECEDENTES**

I. En sesión extraordinaria celebrada el catorce de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG884/2015, respecto al procedimiento oficiosos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos instaurada en contra del Partido Revolucionario Institucional, identificado con el número de expediente P-UFRPP 06/11 en el que se sancionó con la reducción de la ministración mensual del financiamiento público, que le corresponde a dicho partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$3'646,767.54 (tres millones seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 54/100 M.N.).

II. Inconforme con lo anterior, el veinte de octubre de dos mil quince, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación para controvertir la resolución en cita, el cual quedó radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la clave alfanumérica **SUP-RAP-740/2015**.

III. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el veintidós de diciembre de dos mil quince, resolvió el recurso referido, determinando en su único Punto Resolutivo, lo que a continuación se transcribe:

“(…)

**ÚNICO.** *Se revoca para los efectos precisados en la parte final del último Considerando de esta ejecutoria, la resolución INE/CG884/201 5 de catorce de octubre de dos mil quince del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.*

“(…)”

IV. Derivado de lo anterior, en la ejecutoria se ordena revocar la Resolución de mérito, por lo que con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c), d) y g); 199, numeral 1, incisos c), 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 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, en cumplimiento a lo determinado en el recursos de apelación identificado como SUP-RAP-740/2015, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la primera sesión ordinaria celebrada el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis; por votación unánime de los Consejeros Electorales presentes, Lic. Enrique Andrade González; Dr. Benito Nacif Hernández, Lic. Javier Santiago Castillo y el Consejero Presidente Dr. Ciro Murayama Rendón.

## **CONSIDERANDO**

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, inciso j) y aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) 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 las investigaciones realizadas en el procedimiento administrativo sancionador oficioso instaurado en contra del Partido Revolucionario Institucional, identificado con el número de expediente **P-UFRPP 06/11**.

2. 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 **SUP-RAP-740/2015**.

3. Que el veintidós de diciembre de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar la Resolución **INE/CG884/2015**, dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el presente acatamiento. A fin de dar cumplimiento al mismo, se procederá a modificar la Resolución de mérito, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. Que en razón del Considerando QUINTO de la sentencia de mérito relativo al estudio de fondo, en específico por lo que hace a la multa que le fue impuesta, se determinó lo que a continuación se transcribe:

“(…)

**QUINTO. Caso concreto**

(…)

*QUINTO. Estudio de fondo. Análisis de la graduación del quantum relativa a la sanción consistente en \$3'646,767.54 (tres millones seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 54/100 m.n.). Las alegaciones producidas se refieren en esencia a que la autoridad electoral sin realizar una debida fundamentación y motivación, de manera dogmática determina imponer como sanción el 200% del monto del beneficio económico, pero no expone razonamientos jurídicos para justificar ese proceder. Se agrega, que si la autoridad responsable consideró que la sanción a imponerse debía ser en una cantidad mayor al monto del beneficio económico, tenía el deber, en primer lugar, de justificar el mínimo de la sanción, para posteriormente aumentar su graduación, conforme a las circunstancias objetivas que rodean la contravención de la norma, y respaldar su aumento a una sanción de mayor entidad. En términos concretos se expresa, que la autoridad responsable es omisa en justificar porque no impone el 125%, el 150% o el 175% del beneficio obtenido, sino que se va directamente a la imposición del*

*200%, sin expresar las razones que lo justifiquen. El planteamiento es esencialmente fundado. Este Tribunal ha sostenido el criterio de que las sanciones deben cumplir con la función preventiva dirigida a los miembros de la sociedad en general, y a la vez específica, de modo que el participante en la comisión de un ilícito se abstenga de volver a incurrir en la misma falta. Así; en el supuesto de obtener un beneficio económico como producto o resultado de dicha conducta, la sanción impuesta debe fijarse, a partir o incluyendo el monto del beneficio obtenido, y conforme con ello, como en el caso concreto, las sanciones impuestas válidamente pueden ser superiores o rebasar el monto involucrado como beneficio económico, para evitar que se fomenten ese tipo de conductas (bajo la idea de que la sanción sea menor al beneficio obtenido). No obstante, ello debe realizarse a partir de una motivación suficiente y en el caso que nos ocupa, se advierte que la sanción alcanzó el equivalente a un 200% del monto involucrado, sin la debida justificación, lo que conduce a dejarla sin efectos, para que la autoridad responsable la gradúe nuevamente. En términos similares a lo que ocurre con otro tipo de consecuencias del ilícito en el ámbito del Derecho sancionador, a las sanciones administrativas electorales les son aplicables, con algunos matices, los principios de prevención general y prevención específica, ampliamente desarrolladas en el Derecho penal. Conforme con tales principios, las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevas y menos, las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho. Así, en cuanto a la prevención específica, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar, al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, se podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo atinente a la naturaleza de las sanciones.*

*En atención a esto último, la selección y cuantificación de la sanción concreta, por parte de la autoridad electoral, debe realizarse de forma tal, que pueda considerarse superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio. Por esto, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión. Ello, porque una circunstancia de orden público e interés general es que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se desalienten, y si la*

*sanción o consecuencia del ilícito no toma en cuenta estas condiciones se podrían fomentar la comisión de este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el ius puniendi.*

*Incluso, considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que quien la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso. De modo que, ciertamente, en principio, es apegado a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado. No obstante, especialmente en este tipo de casos, la autoridad sancionadora debe ser particularmente exhaustiva al motivar la sanción a imponerse, para observar debidamente el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones, y respetar la prohibición de excesos, que se deducen de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, en caso de infracciones que involucren algún beneficio patrimonial, la autoridad tiene el deber de identificar el beneficio económicamente obtenido y motivar claramente cada uno de los aspectos que conducen a la imposición de una sanción más gravosa, que resulte proporcional al hecho ilícito y no sea excesiva para quien infringe la ley.*

*Conforme a los mencionados artículos constitucionales, las autoridades facultadas deben fundar y motivar debidamente la sanción que imponen como consecuencia del ilícito, con la precisión exacta de los hechos, circunstancias y razones que la justifican, a efecto de evidenciar que es proporcional a la violación y que no es excesiva, para garantizar con ello el derecho de defensa del infractor (característica del Estado democrático de Derecho). Por tanto, si bien es válido que la sanción atienda a una condición aritmética, ello no puede quedar exclusivamente en dicho aspecto, es decir, que las sanciones no deben fijarse únicamente tomando en consideración o preponderantemente los elementos cuantitativos o el monto involucrado, pues si bien, como se indicó, la consecuencia del ilícito debe ser superior al beneficio obtenido, ello solamente constituye el punto de partida a fin de atender las diversas condiciones que deben valorarse para graduar la sanción. De este modo, una vez identificado el beneficio patrimonial, el incremento en la sanción debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de dolo o culpa, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, las atenuantes o agravantes, la reincidencia, y el objeto de la sanción a imponer, entre otros.*

*Esto es, la determinación del grado de culpabilidad derivado de la comisión de una determinada conducta si bien debe atender a los aspectos cuantitativos, también debe garantizar su proporcionalidad y el respeto de la prohibición de excesos, condicionados por el hecho ilícito y la capacidad económica del infractor, todo lo cual debe ser debidamente fundado y motivado. De esta manera, aunque en principio para graduar el monto de una sanción es indispensable estimar la afectación o el beneficio económico involucrado, el incremento de dicha sanción debe estar debidamente motivado, a fin de salvaguardar los principios fundamentales de proporcionalidad y prohibición de excesos. En el entendido de que para garantizar lo anterior, es insuficiente y no basta, que en la realidad o en el expediente se adviertan elementos suficientes para imponer la sanción finalmente graduada, sino que, para tal efecto, es imprescindible que sea debidamente justificada la resolución que emita la autoridad, con el efecto de evidenciar su legitimidad en un Estado Democrático de Derecho. En el caso, tenemos que la autoridad responsable impuso al Partido Revolucionario Institucional la sanción consistente en el 200% del monto involucrado en la violación, esto es, \$3'646,767.54 (tres millones seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 54/100 M.N.). De esto, debe resaltarse que el sólo hecho de que la sanción rebase el monto involucrado, per se, no se considera ilegal. Lo anterior porque, como se ha explicado, esa situación está jurídicamente autorizada, para garantizar la observancia de los principios de prevención general y específica. Además, se garantiza el principio de prohibición de excesos, en virtud de que la responsable sí verificó que con la capacidad económica del partido político sancionado puede solventarse dicha sanción. Sin embargo, esta Sala Superior advierte que al ser graduada la sanción fue incrementada sin la debida motivación. Aunque en el caso se encuentran firmes las consideraciones relativas al monto o beneficio involucrado, y esto pudo considerarse válidamente como punto de partida de la sanción; se observa que para el incremento de la sanción en un 200%, no se exponen las razones que lo justifiquen, lo cual es contrario a Derecho.*

*Ciertamente, en el caso, el monto involucrado de la infracción asciende a \$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100 M.N.); por lo que la sanción impuesta consistente en \$3'646,767.54 (tres millones seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 54/100 M.N) representa el 200% de la primera cantidad. Esa determinación por parte de la autoridad responsable se traduce en afectación al principio de proporcionalidad, ya que no se explican debidamente las razones para graduar directamente en el 200% del monto involucrado en la violación; lo que afecta los principios de certeza, transparencia y defensa del sancionado. En efecto, en el caso, la autoridad responsable para imponer la sanción, tuvo por acreditada la responsabilidad indirecta del partido en relación con la violación que le fue imputada. Dicha*

*sanción fue elegida por la autoridad responsable, al estimarla como idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad, y a efecto de fomentar que el Partido Revolucionario Institucional se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras. En el mismo contexto, la autoridad responsable advirtió que tenía el deber de precisar el margen mínimo y máximo de la sanción para su correcta aplicación, y que al efecto debía valorar todas las circunstancias que concurrieran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a efecto de dar claridad a la forma en que influyen para graduar la sanción a imponer entre el citado mínimo y máximo. En la especie, al graduar la sanción, la autoridad responsable refirió: "De este modo una vez que se determinó el beneficio económico obtenido, y considerando la gravedad de la falta que fue ordinaria, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta, las normas infringidas [artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]; la singularidad en la conducta; el objeto de la sanción económica a imponer en el caso concreto, corresponde a que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares en el futuro".*

*Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Revolucionario Institucional debe ser mayor al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de las normas transgredidas, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político con una sanción económica equivalente al 200% (doscientos por ciento) del monto involucrado dando como resultado el importe de \$3'646,767.54 (tres millones seiscientos cuarenta y seis mil setecientos sesenta y siete pesos 54/100 M.N). Con. esto se observa, que si bien en la resolución impugnada existe motivación específica sobre cada elemento para determinar la sanción al Partido Revolucionario Institucional, finalmente para fijar el quantum en el 200% del monto involucrado, la resolución impugnada adolece del pronunciamiento adecuado, porque para tal efecto, debía razonar cuál era el punto de partida de la sanción y porqué, los elementos valorados en su conjunto daban lugar a incrementarla, hasta llegar a un 200% (enjuagar de hacerlo de manera directa). Como se ha visto, en la especie, la responsable sostiene su conclusión en argumentos genéricos, pero no precisa las razones que producen como consecuencia, que la sanción se gradúe en el 200% del monto involucrado, de manera tal, que algún porcentaje o cantidad menor fuera insuficiente para cumplir con el fin de la sanción en el caso particular.*

*Más aún, la autoridad responsable al graduar la sanción reconoce que ésta debe encontrarse entre el mínimo y el máximo; sin embargo, no precisa ni*

*justifica, respecto de ese rango, en dónde se ubica el 200% del monto involucrado, ni porqué resulta aplicable, a partir de considerar que la falta era grave ordinaria, y la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional, era indirecta. Incluso, deja de motivar su resolución a partir de factores tan trascendentales como la reincidencia, pues si bien para la actualización de dicha figura, como se indicó, no se requiere atender a los montos previamente involucrados, evidentemente para fijar el quantum de la sanción sí debe ponderarse dicha situación. Lo anterior, a efecto de analizar la forma en la que ha venido evolucionando el proceder del partido, de manera que se pueda contar con un parámetro objetivo y razonable para justificar un posible incremento. De ahí que se estime evidenciado que incumplió con su deber de motivación al momento de fijar el monto de la sanción y, por tanto, que existió afectación al principio de proporcionalidad de la misma. En consecuencia, es evidente la vulneración a los valores y principios de transparencia, certeza y defensa del recurrente, por lo cual procede dejar sin efectos la individualización de la sanción impugnada. Criterio similar se sostuvo en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-461/2012, resuelto por esta Sala Superior el siete de noviembre de dos mil doce.*

*Efectos de la ejecutoria.*

*En atención a lo expuesto y toda vez que se ha considerado que la responsable fijó indebidamente el monto de la sanción impugnada, lo procedente es: 1. Se deja sin efecto la resolución INE/CG884/2015 de catorce de octubre de dos mil quince del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la parte en que graduó la sanción que se impuso al Partido Revolucionario Institucional. 2. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva resolución en la que: a) Gradúe nuevamente la sanción que deba imponerse. b) En dicho proceso tenga por acreditado el beneficio económico. c) El punto de partida, base del cálculo para fijar la consecuencia jurídica a la violación, sea \$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100 M.N). d) A partir de lo anterior, realice una ponderación concreta en la que valore de: qué manera el incremento puede ser efectivo para cumplir con la finalidad de la sanción. e) Bajo ninguna circunstancia la sanción podrá ser mayor a la recurrida en este medio de impugnación, conforme al principio non reformatio in peius, y por el contrario, a partir de los elementos reprochados reduzca la sanción a imponer. (...)*

5. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó revocar la resolución INE/CG884/2015, de conformidad con lo establecido en el Considerando QUINTO de la ejecutoria de mérito, únicamente por lo que



hace a la **graduación** de la sanción impuesta al partido Revolucionario Institucional en el **considerando 4**, y su resolutivo SEGUNDO, a efecto de graduar nuevamente la sanción, tomando en cuenta que se tiene por acreditado el beneficio de económico consistente en \$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100), que la base del cálculo para fijar la sanción a imponer, corresponda al importe en cita y a partir de ello se realice una ponderación concreta en la que se valore de qué manera el incremento puede ser efectivo para cumplir la finalidad de la sanción. Lo anterior, considerando el principio *non reformatio in peius* y por el contrario a partir de los elementos reprochados reduzca la sanción a imponer.

Consecuente con lo anterior y una vez que quedó acredita la vulneración al artículo 77, numeral 2, inciso g), en relación al artículos 38, numeral 1, inciso a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se individualiza la sanción a imponer al Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con lo expuesto en el considerando 3 la resolución INE/CG884/2015, para quedar en los términos siguientes:

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

Que una vez que ha quedado acreditada la conducta que vulnera los artículos 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.

- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

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

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 la especie, el Partido Revolucionario Institucional incumplió con la normatividad electoral en materia de fiscalización por la omisión de deslindarse del beneficio económico que le implicó una aportación en especie de una empresa de carácter mercantil, consistente en la contratación de los promocionales (novecientos treinta y un impactos) identificados por esta autoridad como “*TESTIGO NAL VERTIGO MOREIRA*”, mismos que constituyeron propaganda política a favor del partido incoado y que consecuentemente implicaron un beneficio económico, es decir, un egreso que dejó de realizar el partido incoado, por lo que se actualizó una responsabilidad indirecta del instituto político.

En este caso, de las constancias que integran el expediente en el que se actúa no obra elemento alguno en el sentido de que el partido incoado, hubiere realizado alguna acción con las características idóneas, para deslindarse de la responsabilidad de los promocionales materia de análisis en el procedimiento en que se actúa.

**b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.**

**Modo:** El Partido Revolucionario Institucional obtuvo un beneficio económico al actualizarse una aportación en especie por parte de la empresa mexicana de carácter mercantil Grupo Editorial Diez, S.A. de C.V.; por un monto de **\$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100 M.N.).**

Esto es así, debido a que la persona moral en comento **produjo** el promocional identificado para esta autoridad como “*TESTIGO NAL VERTIGO MOREIRA*”, mismo que se difundió con novecientos treinta y un impactos, constituyendo propaganda política a favor del Partido Revolucionario Institucional como ya ha quedado señalado en considerando anterior.

**Tiempo:** La propaganda política fue transmitida en el periodo comprendido del seis al once de marzo de dos mil once.

**Lugar:** La contratación implicó la difusión del promocional en comento en las entidades federativas de la República Mexicana, y el Distrito Federal, con excepción de Tlaxcala.

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

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido Revolucionario Institucional, para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para obtener tal beneficio traducible en recursos con un origen específicamente ilícito, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

En este tenor, el partido político beneficiado incumplió con el deber de cuidado y vigilancia, situación que actualiza la responsabilidad indirecta de su actuar y a la que se refiere el artículo 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente al veintitrés de mayo de dos mil catorce, toda vez que en la resolución de origen quedó acreditado que los promocionales fueron transmitidos en repetidas ocasiones a nivel nacional, siendo improbable que el instituto político no hubiera conocido los actos realizados en su favor, toda vez que la naturaleza de la aportación y el tiempo de exposición de los promocionales, coloca al partido político en una clara aptitud de conocerlos.

En este orden de ideas, al no existir algún tipo de deslinde en términos de lo señalado en los párrafos precedentes, en materia de fiscalización implicó que el partido incoado no realizara conducta alguna para deslindarse del beneficio económico que le representó la aportación de la empresa de carácter mercantil – consistente en la contratación de propaganda política–.

En este sentido, en atención a la naturaleza de los promocionales, del beneficio económico que implicó al Partido Revolucionario Institucional, del origen de la aportación; así como de la responsabilidad indirecta del partido por beneficiarse de la aportación en especie de una empresa de carácter mercantil, se confirma la vulneración a los artículos 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, en concordancia con lo establecido en el SUP-RAP-231/2009 y toda vez que el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que existe *culpa in vigilando*.

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

Como ya fue señalado, el Partido Revolucionario Institucional vulneró lo dispuesto en los artículos 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La trascendencia de dicha violación puede establecerse a partir de las siguientes consideraciones:

Al respecto, es importante señalar que al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Partidos Políticos Nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial al beneficiarse económicamente de una aportación de un ente no permitido por la ley se vulnera el principio del origen debido de recursos.

Así las cosas, la falta sustancial en cita impide garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, ya que al actualizarse una aportación de una empresa mexicana de carácter mercantil, ya sea en efectivo o en especie, el partido no atiende al principio que rige que los recursos deben provenir de una fuente permitida por la ley. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

Ahora bien, el artículo 38, numeral 1 del citado código, establece la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades, así como las de sus militantes dentro de los cauces legales, esto es, que los partidos tienen la obligación de obedecer y hacer obedecer la normatividad vigente que los vincule y dar cabal cumplimiento a ella, obligándolos de la misma forma a no realizar ningún acto que les sea prohibido.

Dicha disposición implica una referencia al marco regulatorio que debe respetar y cumplir un partido político, así como sus militantes, debido a que al referirse a los cauces legales hace referencia a todo el sistema jurídico vigente, y por tanto a todas las obligaciones y prohibiciones relacionadas con las actividades de los partidos políticos.

De esta forma, cada una de las normas que conforman el entramado jurídico que debe cumplir un partido político, protege un bien jurídico tutelado en lo particular, existiendo entonces una multiplicidad de bienes jurídicos que el legislador busca proteger al conformar el sistema jurídico y que son necesarios a efecto de

garantizar los principios democráticos que fundamentan el ejercicio político y gubernamental de nuestro país.

Asimismo, debido a que los partidos políticos son entidades de interés público que constituyen un mecanismo o herramienta que posibilita a la población participar activamente en el desarrollo democrático, es de suma relevancia que cumplan de forma cabal con las normas que los vinculen, pues de lo contrario se vulneraría el fin para el cual fueron creados dichos institutos políticos.

Conforme a ello, vulnerar el artículo en comento, implica contravenir todo el sistema democrático, desvirtuando la razón que justifica la existencia de los partidos políticos, como entidades de interés público.

Ahora bien, toda vez que la obligación de los partidos políticos derivada del artículo 38 en cita, no únicamente implica que los mismos actúen conforme a la legalidad, sino también un deber de vigilancia respecto de sus militantes e incluso simpatizantes, ello coloca a los institutos políticos en una posición de la mayor importancia respecto del sistema electoral, pues les otorga la característica de garantes. Así, el incumplimiento al mencionado deber trae como consecuencia el despojar al sistema de uno de sus mecanismos de control poniendo en peligro su funcionamiento.

Por lo que respecta al artículo 77, numeral 2, inciso g) del citado código, establece la prohibición a las empresas mexicanas de carácter mercantil de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, dicha prohibición tiene como finalidad salvaguardar el sistema electoral y garantizar que estos últimos, en su carácter de entidades de interés público, se desarrollen sin que sus acciones se vean afectadas por intereses particulares diversos o contrarios a los objetivos democráticos, lo que constituye el principio de imparcialidad. Así, mediante la prohibición señalada se busca impedir que los diversos factores de poder influyan en el ánimo de las preferencias de los ciudadanos, y de esa forma logren colocar sus propios intereses por encima de los de la nación.

Aunado a lo anterior, es razonable que por la capacidad económica que las empresas de carácter mercantil pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance –según la actividad que realicen–, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los partidos políticos.

En este sentido, una violación al artículo 77, implica la interferencia ilícita del poder económico en perjuicio de los principios fundamentales del estado, transgrediendo el principio de imparcialidad que rige la materia electoral.

Lo anterior es así, toda vez que la disposición analizada se justifica en la necesidad de eliminar la influencia de los factores de poder existentes, garantizando que la participación ciudadana en los procesos electorales se lleve a cabo sin el influjo de elementos diversos a los democráticos.

Por lo anterior, si se actualiza una aportación de una empresa mexicana de carácter mercantil que beneficia económicamente a un partido político, éste se encontrará influenciado para beneficiar un interés en particular y descuidar el interés para el cual fue constituido, haciendo que su actuar sea parcial.

Aunado a lo expuesto, al actualizarse una aportación de una empresa de carácter mercantil a favor de un partido político, éste se beneficia económicamente mediante un impulso inequitativo que lo coloca en situación ventajosa respecto de los demás institutos políticos vulnerando de esa forma el principio de equidad.

Ahora bien, de lo dispuesto por el citado artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que la aportación es una liberalidad que se encuentra prohibida para los sujetos en él enlistados. Dicha figura jurídica, presenta características propias que influyen en los efectos derivados de la violación del artículo en comento. Tales características son las siguientes:

- Las aportaciones se realizan de forma unilateral, es decir, no se requiere un acuerdo de voluntades, lo que implica que una vez verificada la liberalidad, el beneficio se presenta sin necesidad de la voluntad del receptor e incluso en contra de la misma.

Tal situación es de absoluta relevancia puesto que la responsabilidad de las partes involucradas varía, ya que al afirmar que la existencia de una aportación no depende de la aceptación del beneficiado, este último podría resultar, en todo caso, responsable de forma culposa.

- Las aportaciones son liberalidades que no conllevan una obligación de dar y, por consiguiente, no implican una transmisión de bienes o derechos, resultando en todo caso en beneficios no patrimoniales aunque sí económicos.

En efecto, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, el beneficio es un “Bien que se hace o se recibe”, concepto que no necesariamente implica una contextualización patrimonial, es decir, que no se entiende como un bien material o jurídico.

Por tanto, al tratarse de un beneficio económico no patrimonial, el beneficiario no se encuentra en posibilidades de devolverla o rechazarla, dado que su existencia no depende en manera alguna de un acto de aceptación o repudio realizado.

- No existe formalidad alguna establecida en el Sistema Jurídico Mexicano.

Habiéndose expuesto lo anterior, cabe analizar los efectos que se derivan de la aportación en relación con lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se trata de un acto unilateral, por lo que la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, la contravención al numeral 2 del artículo 77 mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante, pues éste puede llevar a cabo la ilicitud incluso en contra de la voluntad del beneficiario, es decir, del partido político.

Lo anterior es congruente con el hecho de que realizar un acto de repudio a la aportación, no implica eliminar el beneficio económico no patrimonial derivado de ésta, sino únicamente la manifestación expresa de que el acto no se realizó por la voluntad del partido político, sino exclusivamente del aportante.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el Partido Revolucionario Institucional se benefició de la hipótesis normativa prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

En la especie, el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la actualización de una aportación de empresa mercantil, es salvaguardar que el origen de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la Legislación Electoral, esto es, que exista un debido origen de los recursos.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad imputable al Partido Político Nacional, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo al bien jurídico tutelado.

Consecuentemente, es posible concluir que la irregularidad acreditada concurre directamente en el origen debido de los recursos de los partidos políticos.

#### **f) La singularidad o pluralidad de la falta acreditada**

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el partido incoado se benefició de una aportación ilícita por parte de una empresa de carácter mercantil, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, incisos a) y l) del Código Electoral Federal, lo procedente es imponer una sanción.

#### **Calificación de la falta.**

Para la calificación de la infracción que fue acreditada en el procedimiento de mérito, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustantiva, toda vez que se actualizó una aportación de empresa mercantil que benefició económicamente al partido político incoado, por un importe de **\$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100 M.N.)**.

- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, salvaguardar que el origen de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la Legislación Electoral, esto es, que exista un debido origen de los recursos.

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

## **B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

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

Este Consejo General estima que la falta sustantiva cometida por el Partido Revolucionario Institucional se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que con la comisión de la falta, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales, toda vez que se actualizó una aportación de un ente no permitido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –a saber una empresa de carácter mercantil–.

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

En ese contexto, el Partido Revolucionario Institucional 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.

En este sentido, existe una transgresión a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnerando así los valores que influyen a un Estado Democrático.

Si bien es claro el daño a los fines y principios de la Legislación Electoral, dada la conducta omisa del Partido Revolucionario Institucional, la transgresión puede traducirse en un perjuicio de grandes magnitudes a la sociedad. Lo anterior puede afirmarse toda vez que los bienes jurídicos son de gran trascendencia y el beneficio económico derivado de la aportación es ilícito.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa; así como, de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el Partido Revolucionario Institucional no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

**III. Imposición de la sanción.**

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

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 06/11**

ordinarias permanentes para el año dos mil dieciséis por un total de \$978,221,234.88 (novecientos setenta y ocho mil millones doscientos veintiún mil doscientos treinta y cuatro pesos 88/100 M.N.), como consta en el Acuerdo número **INE/CG1051/2015** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

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

Por lo que hace a las actividades relacionadas con la obtención del voto en el marco de los Procesos Electorales Federales, no se ven afectadas pues la autoridad electoral en cumplimiento al mandato constitucional determina el financiamiento público que otorgará al partido político para sus actividades de campaña, aplicándose al respecto el mismo criterio sobre el financiamiento privado señalado previamente. Por lo que la imposición de la sanción no afecta directa o indirectamente los fines de campaña.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

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

Número	Resolución de la Autoridad Electoral	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de marzo de 2016	Montos por saldar
1.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C84	\$2'648,925.92	\$2'408,041.23	\$240,884.69
2.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C93	\$1'546,705.50	\$1'389,254.55	\$157,450.95

**CONSEJO GENERAL  
P-UFRPP 06/11**

Número	Resolución de la Autoridad Electoral	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de marzo de 2016	Montos por saldar
3.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C27	\$938,580.94	\$833,552.73	\$105,028.21
4.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C64	\$4'316,176.01	\$3'889,912.77	\$426,263.24
5.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C95	\$6'000,000.00	\$5'371,784.31	\$628,215.69
6.	INE/CG217/2014 y INE/CG76/2015 C20	\$2'557,100.00	\$2'315,424.27	\$241,675.73

De lo anterior, se advierte que dicho instituto político tiene un saldo pendiente de \$1'799,518.51 (un millón setecientos noventa y nueve mil quinientos dieciocho pesos 51/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución. Lo anterior, aunado al hecho de que el Partido Político Nacionales está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución federal y la ley electoral.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal 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 este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

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

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del Partido Político Nacional infractor, una amonestación pública, así como una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

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

Asimismo, la sanción contenida en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar

que el participante de la comisión, en este caso el Partido Revolucionario Institucional 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 concurren en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Ahora bien, con el fin de salvaguardar los principios de prevención general y prevención específica, de tal manera que la sanción impuesta sea una consecuencia suficiente para que en lo futuro no se cometan nuevas violaciones a la ley, preservando en todo momento el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones y el respeto a la prohibición de excesos, se procede a determinar los parámetros objetivos y razonables con base en los cuales se justifica el quantum de la sanción a imponer. Para ello resulta necesario atender de manera exhaustiva y específica, en el caso concreto, los elementos siguientes:

- Beneficio económico obtenido;
- Monto base de la sanción a imponer;
- Circunstancias particulares del caso;
- Determinación del monto de la sanción a imponer

Respecto del primer punto, ha quedado acreditado el beneficio económico obtenido derivado de la aportación en especie por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil, respecto de la producción y difusión del promocional identificado como "*TESTIGO NAL VERTIGO MOREIRA*", con novecientos treinta y un impactos, que constituyó propaganda política a favor del Partido Revolucionario Institucional, el cual como se ha señalado en párrafos precedentes, asciende a la cantidad de **\$1'823,383.77 (un millón ochocientos veintitrés mil trescientos ochenta y tres pesos 77/100 M.N.)**. En este sentido, para la determinación de la sanción la autoridad debe tener por acreditado dicho beneficio económico.



Consecuente con lo anterior, el beneficio económico obtenido por el instituto político representa el monto base a considerar para la imposición de la sanción, en este sentido aquellas conductas que representen a los entes infractores un beneficio económico traerán consigo la implicación de cuando menos incluir en la sanción respectiva dicho beneficio.<sup>1</sup>

Ahora bien, fijado lo anterior, se deben analizar las circunstancias particulares del caso -elementos objetivos y subjetivos- que concurren en la acreditación de la falta cometida por el ente infractor, con la finalidad de ponderar si se justifica un incremento en el monto base fijado.

Cabe señalar que al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Por lo anterior, a continuación se detallan las circunstancias particulares de la falta analizada.

- Que la falta cometida se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Que el Partido Revolucionario Institucional se benefició económicamente de una aportación en especie por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil, respecto de la producción y difusión del promocional identificado como "*TESTIGO NAL VERTIGO MOREIRA*" con novecientos treinta y un impactos, que constituyó propaganda política a su favor, la cual actualiza una **aportación de un ente prohibido**.
- Que se actualizó una falta sustantiva, por lo que es singular, la cual representa un **daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos de la norma, en el caso concreto lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal y como se acredita en el apartado de la trascendencia de la

---

<sup>1</sup> Cfr. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en los recursos de apelación SUP-RAP-257/2008, SUP-RAP-461/2012 y SUP-RAP-740//2015, que cuando con la conducta imputada se obtenga un beneficio económico la sanción debe incluir, por lo menos, el monto beneficiado; en el caso concreto la sanción debe corresponder a aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

norma transgredida. En este sentido instituto político infractor conocía el alcance de las disposiciones legales invocadas.

- Que se advierte la responsabilidad indirecta del instituto político, ya que se actualizó una falta al deber de cuidado o vigilancia de la conducta infractora, y como consecuencia de ello debe responder de la conducta de terceros.
- Que no es reincidente en la conducta ahora sancionada.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012, que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevos y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

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

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

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

De modo que, concluye la Sala Superior, ciertamente, en principio, es totalmente apegado a Derecho que las sanciones relacionadas con aportaciones de entes prohibidos por la ley o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en

cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Asentado lo anterior, cabe precisar que la ponderación del monto de la sanción a imponer en el caso concreto, impone la necesidad de analizar y valorar de manera sistémica las circunstancias particulares en que fue actualizada la infracción a la norma, mismas que han quedado referidas en párrafos anteriores, a efecto de que esta autoridad fije con claridad los hechos, razones y circunstancias que la llevaron a determinar el monto de la sanción.

Al respecto debe razonarse lo siguiente:

La actualización de la infracción consistente en recibir aportaciones de un ente prohibido, en el presente caso ha sido de tal gravedad que vulneró de manera directa lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2, inciso g) en relación al 38, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues dicho actuar hizo posible que el Partido Revolucionario Institucional gozara de un beneficio de **origen ilícito**.

El beneficio apuntado por su propia naturaleza *per se* constituyó un medio para:

- Sujetar al Partido Revolucionario Institucional a intereses ajenos al bienestar general, en específico a los intereses de una empresa de carácter mercantil.
- Generar de manera paralela un perjuicio potencial al resto de los actores políticos, dado que representó un impulso inequitativo que colocó al Partido Revolucionario Institucional en una situación de ventaja respecto de los demás institutos políticos en su actuar cotidiano frente a la sociedad.
- Violentar en forma grave los principios de equidad e imparcialidad que debe regir el actuar de los partidos políticos en el control de los recursos económicos, como entes intermediarios entre la sociedad y el gobierno.

Bajo las consideraciones fácticas y normativas apuntadas, la naturaleza de la infracción cometida vulneró en forma directa precisamente lo que la Reforma Electoral en materia de radio y televisión busca tutelar, circunstancia que genera convicción en esta autoridad de que la imposición de una sanción similar al monto

del beneficio generado al Partido Revolucionario Institucional, no satisface la finalidad de la norma de resultar una medida preventiva.

En este sentido, la valoración en conjunto de las circunstancias que rodearon la norma permite concluir que, el hecho probado de que el partido toleró el beneficio generado por **novecientos treinta y un impactos**, difundidos a nivel nacional, con excepción de Tlaxcala; por lo tanto el beneficio de la aportación ocurrió a través de su difusión en treinta y un emisoras con presencia en: Baja California; Baja California Sur; Campeche; Chihuahua; Chiapas; Coahuila; Colima; Distrito Federal; Durango; Guerrero; Guanajuato; Hidalgo; Jalisco, Estado de México; Michoacán; Morelos; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Quintana Roo; Querétaro; Sinaloa; San Luis Potosí; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Veracruz; Yucatán y Zacatecas, como ha quedado acreditado en el estudio de fondo de la resolución INE/CG884/2015.

Lo anterior, lleva a sostener que su proceder durante la transmisión de los referidos spots fue de un incumplimiento sistemático a la norma y a los principios de equidad e imparcialidad, obteniendo con ello un beneficio exponencial con la difusión de los novecientos treinta y un impactos en la República Mexicana -con excepción de Tlaxcala- transmitidos entre el seis y once de marzo de dos mil once, situación que por sí sola representó un posicionamiento del instituto político, toda vez que implicó la difusión de la ideología, programas y acciones del Partido Revolucionario Institucional, esto es, propaganda política.<sup>2</sup> En este contexto, en atención a las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden resulta procedente incrementar el monto de la sanción más allá del monto base establecido, de tal manera que la sanción que se imponga resulte efectiva para que en lo sucesivo el instituto político no se ubique de nueva cuenta en el supuesto que ahora se sanciona.

Ahora bien, esta autoridad electoral no es omisa en considerar en el ejercicio de ponderación que el partido político no ha incurrido en conductas idénticas o similares al caso que se analiza, por lo que en su beneficio se valora que la conducta ahora sancionada es la primera en la que incurre el ente infractor.

---

<sup>2</sup> Hecho que quedó acreditado en la resolución CG/182/2011, aprobada por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el seis de junio de dos mil once, al resolver el expediente SCG/PE/PRD/CG/016/2011, resolución confirmada 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-126/2011 y sus acumulados**.

Con base en los argumentos expuestos, esta autoridad concluye que la sanción económica a imponer al instituto político debe de incrementarse en un monto proporcional al beneficio originalmente obtenido<sup>3</sup>, esto es, en un 90% (noventa por ciento) del monto involucrado, mismo que asciende a la cantidad de **\$1'641,045.39 (un millón seiscientos cuarenta y un mil cuarenta y cinco pesos 39/100 M.N.)**, importe que resulta razonable y objetivo para inhibir en el futuro conductas similares a la que se sanciona.

En este contexto, considerando el monto base del beneficio (100%) obtenido, más el incremento de la sanción (90%), esta autoridad estima que el 190% es idóneo para inhibir la realización de conductas idénticas o similares por el instituto político. Un monto inferior al señalado no resulta viable ante la necesidad de hacer las sanciones eficaces, pues debe considerarse que del 190% que esta autoridad estima como idóneo, tan solo el 100% corresponde al monto del beneficio obtenido, siendo atribución de esta autoridad sancionar de manera ejemplar el incumplimiento a los límites a los que está sujeto el financiamiento que pueden recibir los partidos políticos. De tal manera que, a consideración de esta autoridad, en el caso concreto el 90% incrementado cumple cabalmente con la finalidad de prevención.

En este sentido, lo procedente es imponer una sanción relativamente proporcional al beneficio obtenido, esto es, con una sanción económica equivalente al 190% (ciento noventa por ciento) del monto involucrado, dando como resultado el importe de **\$3'464,429.16 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos 16/100 M.N.)**.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional, es la prevista en dicha fracción III, numeral 1, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$3'464,429.16 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos 16/100 M.N.)**.

---

<sup>3</sup> Esta autoridad no es omisa en atender el mandato de la autoridad jurisdiccional al ordenar en los efectos de la sentencia, que la sanción que imponga la autoridad podrá ser mayor conforme al principio *non reformatio in peius*, y por el contrario, a partir de los elementos reprochados reduzca la sanción a imponer.

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

**En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j), y aa) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

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

**PRIMERO.** Se modifica la Resolución **INE/CG884/2015**, emitida en sesión extraordinaria celebrada el catorce de octubre de dos mil quince, en los términos precisados en el Considerando **5** de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **5** de la presente Resolución, en relación a la conducta acreditada en la resolución INE/CG884/2015, considerando **3**, se impone al **Partido Revolucionario Institucional**, la sanción consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad **\$3'464,429.16 (tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos 16/100 M.N.)**.

**TERCERO.** 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.

**CUARTO.** 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-740/2015 dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación de la presente Resolución.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de marzo 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**