

CG383/2009

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL ACCIÓN AFIRMATIVA, IDENTIFICADO COMO P-UFRPP 37/08 VS. ACCIÓN AFIRMATIVA, APN.

Distrito Federal, 11 de agosto de dos mil nueve.

VISTO para resolver el expediente número **P-UFRPP 37/08 vs. Acción Afirmativa, APN**, integrado por hechos que presuntamente constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales.

ANTECEDENTES

I. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso. El trece de noviembre de dos mil ocho, mediante oficio número DJ/1814/08, la Dirección Jurídica remitió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos copia certificada de la parte conducente del Dictamen Consolidado respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio de dos mil siete, así como la copia certificada de la Resolución CG474/2008, aprobada por este Consejo General en sesión extraordinaria celebrada el día trece de octubre de dos mil ocho, con el objeto de que se diese cumplimiento al punto resolutivo SEGUNDO, inciso c) de la citada Resolución, por el que se ordenó a la citada Dirección Jurídica diese vista a la Unidad de Fiscalización para que en el ámbito de sus atribuciones iniciara un procedimiento oficioso en contra de la agrupación política nacional Acción Afirmativa, a fin de que se determinase si la citada agrupación se ajustó a las disposiciones legales relativas.

El citado punto resolutivo SEGUNDO de la mencionada Resolución, en su parte conducente, señala lo siguiente:

"SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 5.2 de la presente Resolución, se imponen a la Agrupación Política Nacional Acción Afirmativa, las siguientes sanciones:

(...)

c) Procedimiento Oficioso."

Al respecto, conviene transcribir el inciso a) del punto considerativo 5.2 de la citada Resolución:

*"a) En ese sentido, en el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **3, 6, 7, 8, y 9**, mismas que tienen relación con el apartado de Egresos e ingresos y de las cuales, se analizarán por temas.*

(...)

I. Bancos

3. La Agrupación omitió presentar el estado de cuenta del mes de diciembre de 2007 del banco IXE, así como su conciliación bancaria.

(...)

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

Circunstancias de tiempo, modo y lugar

I. Bancos

Conclusión 3

De la verificación a la documentación presentada por la Agrupación, se observó que no presentó la totalidad de los estados de cuenta bancarios, así como la conciliación bancaria correspondiente al mes que se indica a continuación:

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

INSTITUCIÓN BANCARIA	NÚMERO DE CUENTA	ESTADO DE CUENTA Y CONCILIACIÓN FALTANTES
<i>IXE Grupo Financiero, S.A.</i>	<i>0321800001058826 4</i>	<i>Diciembre</i>

En consecuencia, se solicitó a la Agrupación que presentará lo siguiente:

- El estado de cuenta del mes de diciembre de 2007 en original.*
- La conciliación bancaria de diciembre del mismo año.*
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.*

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), en relación con el 34, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1.4, 12.3, inciso b) y 14.2 del Reglamento de mérito.

*La solicitud antes citada fue notificada mediante oficio UF/2218/2008 (**Anexo 3 del Dictamen**) del 25 de agosto de 2008, recibido por la Agrupación el mismo día.*

*Al respecto, con escrito sin número del 8 de septiembre de 2008 (**Anexo 4 del Dictamen**) la Agrupación manifestó lo que a la letra se transcribe:*

'Se realiza la entrega del estado de cuenta bancario axial (sic) como la conciliación bancaria del mes de diciembre.'

La respuesta de la Agrupación se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando en su escrito de contestación manifiesta que proporcionó el estado de cuenta y la conciliación bancaria, en la revisión a la documentación presentada no se localizaron; por tal razón, la observación no quedó subsanada.

En consecuencia, al no presentar el estado de cuenta y la conciliación bancaria solicitados, la Agrupación incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), en relación con el 34, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el 14 de enero de 2008, 1.4, 12.3, inciso b) y 14.2 del Reglamento de mérito.

Adicionalmente, este Consejo General considera que ha lugar al inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de verificar la veracidad de lo reportado por la Agrupación."

II. Acuerdo de recepción.

- a) El dos de diciembre de dos mil ocho, mediante acuerdo, la Unidad de Fiscalización tuvo por recibido el oficio DJ/1814/08 y la copia certificada de la Resolución CG474/2008; registró el presente procedimiento oficioso en el libro de gobierno; acordó integrar el expediente respectivo y asignarle el número **P-UFRPP 37/08 vs. Acción Afirmativa, APN** y publicar el acuerdo en los estrados de este Instituto.
- b) El cuatro de diciembre de dos mil ocho, mediante oficio UF/3251/2008, la Unidad de Fiscalización informó a la Secretaría Ejecutiva la recepción de las constancias que integraban el expediente de mérito.
- c) El cuatro de diciembre de dos mil ocho, mediante oficio UF/3252/2008, la Unidad de Fiscalización solicitó a la Dirección Jurídica que fijara en los estrados de este Instituto, por lo menos durante setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la cédula de conocimiento.
- d) El quince de diciembre de dos mil ocho, mediante oficio DJ/2149/08, la Dirección Jurídica, una vez que se publicó en los estrados de este Instituto la citada documentación, la remitió a la Unidad de Fiscalización.

III. Notificación del inicio del procedimiento oficioso. El seis de marzo de dos mil nueve, mediante oficio UF/049/2009, la Unidad de Fiscalización notificó al Representante de la agrupación política nacional Acción Afirmativa el inicio del procedimiento de mérito.

IV. Ampliación del término.

- a) El veintiocho de enero de dos mil nueve, la Unidad de Fiscalización acordó ampliar el término previsto en el artículo 377, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para presentar el proyecto de Resolución al Consejo General.

- b) El treinta de enero de dos mil nueve, mediante oficio UF/0267/2009, la Unidad de Fiscalización hizo del conocimiento del Secretario Ejecutivo el acuerdo mencionado.

V. Requerimiento de documentación a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

- a) El quince de mayo de dos mil nueve, mediante oficio UF/1629/2009, la Unidad de Fiscalización solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores copia del estado de cuenta del mes de diciembre de dos mil siete, correspondiente a la cuenta número 03218000010588264, aperturada en Ixe Banco, S.A., aperturada a nombre de la agrupación política nacional Acción Afirmativa.
- b) El dos de junio de dos mil nueve, mediante oficio 214-1-101390/2009, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores remitió a la Unidad de Fiscalización el estado de cuenta bancario referido en el inciso anterior.

VI. Requerimiento de documentación a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros:

- a) El cinco de junio de dos mil nueve, mediante oficio UF/1974/2009, la Unidad de Fiscalización requirió a la Dirección de Auditoría que informara si los egresos e ingresos registrados en el referido estado de cuenta fueron reportados por la agrupación política nacional Acción Afirmativa, en su informe anual de dos mil siete, y contabilizados en el Dictamen Consolidado correspondiente.
- b) El veinticuatro de junio de dos mil nueve, mediante oficio DAPPAPO/381/2009, la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros desahogó el requerimiento de mérito.

VII. Emplazamiento a la agrupación política nacional Acción Afirmativa:

- a) El dieciséis de julio de dos mil nueve, mediante oficio UF/3088/2009, la Unidad de Fiscalización, según consta en la cédula de notificación de la misma fecha, emplazó debidamente al Representante de la agrupación política nacional Acción Afirmativa para que en un término de cinco días hábiles, contados a partir del momento en que recibiera la notificación, manifestara por escrito lo que a su derecho considerara pertinente.

- b) La agrupación política emplazada no remitió respuesta a dicho emplazamiento.

VIII. Cierre de instrucción.

- a) El veinticuatro de julio de dos mil nueve, la Unidad de Fiscalización emitió el acuerdo por el que se declaró cerrada la instrucción correspondiente a la substanciación del procedimiento de mérito.
- b) El veinticuatro de julio de dos mil nueve, mediante oficio UF/3397/2009, la Unidad de Fiscalización solicitó a la Dirección Jurídica que se fijara en los estrados de este Instituto, por lo menos durante setenta y dos horas, el acuerdo de cierre de instrucción del procedimiento administrativo oficio identificado con el número de expediente **P-UFRPP 37/08 vs. Acción Afirmativa, APN** y la cédula de conocimiento.
- c) El cuatro de agosto de dos mil nueve, mediante oficio DJ/2480/09, la Dirección Jurídica remitió a la Unidad de Fiscalización el acuerdo de cierre de instrucción y la cédula de conocimiento, que fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto, así como las respectivas razones de publicación y retiro.

Se procede a determinar lo conducente de conformidad con los artículos 372, párrafo 2; 377, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, y 26 del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Que con base en los artículos 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, 81, párrafo 1, incisos c) y o); 109, párrafo 1; 118, párrafo 1, incisos h), i) y w); 372, párrafos 1, incisos a) y b) y 2; 377, párrafo 3, y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho; 4, párrafo 1, inciso c); 5, 6, párrafo 1, inciso u), y 9 del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dicha Unidad es

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

el órgano **competente** para tramitar, substanciar y formular el presente proyecto de Resolución, mismo que este Consejo General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Normatividad aplicable. Que de conformidad con los artículos cuarto transitorio del Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, y segundo transitorio del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el presente asunto deberá ser resuelto conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, es decir, las previstas en la legislación electoral federal vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

Así, los actos de la autoridad administrativa electoral se rigen por la normativa vigente al momento de su emisión, es decir, que todo hecho o acto jurídico se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización, principio expresado en la fórmula latina *tempus regit factum*. En ese sentido, las normas a las que se refieren los citados artículos transitorio son las de carácter sustantivo, ya que en las normas adjetivas o procesales, según se desprende de lo dispuesto en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, julio de 1998, en la página 308, de rubro "*RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL*", no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba, es decir, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula, ya que sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas.

3. Estudio de fondo. Que es procedente fijar el **fondo** materia del presente procedimiento.

De la totalidad de los documentos y actuaciones que integran el expediente, así como de lo expresado en el punto resolutorio SEGUNDO de la Resolución CG474/2008, se desprende que el fondo del asunto se constriñe a determinar si la agrupación política nacional Acción Afirmativa, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático, omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral la totalidad de los ingresos y de los egresos que obtuvo y efectuó durante el ejercicio de dos mil siete.

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

Lo anterior, en contravención de lo establecido en los artículos 49-A, párrafo 1, inciso a), fracción II; 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el 34, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; y 12.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora, Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil seis, mismos que se transcriben a continuación:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

*"Artículo 34
(...)*

4. *A las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 38, 49-A y 49-B, así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 de este Código.*

Artículo 38

1. *Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*
 - a) *Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*

Artículo 49-A

1. *Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:*
 - a) *Informes anuales:*
(...)
 - II. *En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones*

políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

(...)"

Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora, Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes:

"12.1. Los informes anuales deberán ser presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte. En ellos serán reportados los ingresos y egresos totales que las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Todos los ingresos y los gastos que se reporten en dichos informes deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la agrupación y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio reglamento exige."

De los artículos citados se desprende que las agrupaciones políticas nacionales tienen una serie de obligaciones, entre ellas, reportar dentro de sus informes anuales la totalidad de sus ingresos, señalando el origen de los mismos, así como su uso y aplicación en cada una de las actividades que realicen durante el ejercicio materia del informe que se revisa, y acompañar dichos informes de la documentación soporte correspondiente, es decir, estados de cuenta, pólizas de cheque, facturas expedidas por proveedores, entre otros documentos.

En este sentido, la agrupación política nacional Acción Afirmativa debió reportar dentro de su informe anual de dos mil siete la totalidad de sus ingresos y egresos que haya realizado durante dicho ejercicio.

Señalado lo anterior, es procedente entrar al fondo del presente asunto.

Resulta pertinente destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que este Consejo General tiene la facultad de imponer sanciones tanto a faltas formales y/o sustanciales, si derivado de la revisión de informes quedan acreditadas.

Asimismo, señala que la imposición de sanciones derivadas de la acreditación de faltas formales no constituye un obstáculo para iniciar un procedimiento oficioso y, en su caso, de acreditarse una falta sustantiva, imponer las sanciones pertinentes.

Lo anterior encuentra sustento en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-62/2005, que se transcribe a continuación en la parte que interesa:

"Ciertamente, la imposición de la sanción por el conjunto de faltas formales no extingue la facultad investigadora y sancionadora, en su caso, de la autoridad competente, para iniciar nuevos procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, por cada falta sustantiva que se acredite, como sería el caso, verbigracia, de que con el informe no se presentara la documentación para justificar el origen de ciertos recursos financieros captados por la agrupación política informante. Esta falta formal, en conjunto con las demás determinadas en la revisión, daría lugar a la imposición de una sanción en los términos explicados en el criterio aquí sustentado, pero a la vez, deberá originar la denuncia o vista al órgano competente para instruir los procedimientos de investigación-sanción, de tal suerte que si en estos se encuentra [irregularidades], procederá la imposición de la sanción relativa, sin que se considere afectado por esto el principio non bis in idem por sancionar la misma conducta dos veces, al tratarse de dos conductas distintas, la primera, consistente en la no presentación de la documentación a la que están obligados en la presentación de sus informes las agrupaciones políticas de conformidad con el artículo 35, apartados 10 y 11 de la ley citada, y, la segunda, la de recibir fondos en contravención a las disposiciones atinentes, sin que se trate tampoco de conductas indisolubles, en las que una se subsuma en la otra, porque podría ocurrir que se actualizara la primera infracción y que a la postre, finalizada la investigación, no se acredite la segunda falta."

[Énfasis añadido]

De lo anterior se desprende que el hecho de que este Consejo General haya emitido la Resolución CG474/2008, en la cual se tuvo por acreditado que la agrupación política nacional Acción Afirmativa **omitió presentar el estado de cuenta bancario de diciembre de dos mil siete**, lo cual se sancionó como una falta formal, no es óbice para que se instaure un procedimiento oficioso con la finalidad de que esta autoridad cuente con los elementos necesarios para determinar si dicha agrupación se apegó a las disposiciones legales en el manejo de los recursos económicos con que contaba en dicho periodo.

Precisamente, dicha omisión sirvió de base al procedimiento oficioso en el que se actúa y, en consecuencia, para encausar las diligencias pertinentes durante el desarrollo de la investigación.

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

Así las cosas, con base en sus facultades de vigilancia y fiscalización, la autoridad electoral se allegó de los elementos probatorios necesarios para constatar si la referida agrupación política nacional se apegó a las disposiciones legales en el manejo de los recursos económicos con que contaba en dicho periodo.

En este contexto, consta en autos el oficio por el que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores remitió copia del escrito de la institución de banca múltiple Ixe Banco, S.A., mediante el cual proporcionó el estado de cuenta correspondiente al mes de diciembre de dos mil siete de la cuenta bancaria número 03218000010588264, aperturada a nombre de la agrupación política nacional Acción Afirmativa.

De la revisión del estado de cuenta referido, se advierte la existencia de dos retiros mediante dos cheques pagados por la agrupación política. Uno, número 8761, por la cantidad de \$16,500.00 (dieciséis mil quinientos pesos 00/100 M.N.), el día diez de diciembre de dos mil siete; y otro, número 8762, por la cantidad de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.), el día treinta y uno del mismo mes y año.

Con base en lo anterior, la autoridad fiscalizadora electoral realizó una compulsas entre dichos egresos reflejados en el estado de cuenta y los egresos reportados por la citada agrupación política dentro de su informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil siete.

Derivado de lo anterior, quedó de manifiesto lo siguiente:

- a) La agrupación política reportó que mediante el cheque 8761 realizó un pago por concepto de tareas editoriales, por una cantidad total de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.). Sin embargo, dicho pago, contrario a lo reportado por la agrupación, ascendió a la cantidad de \$16,500.00 (dieciséis mil quinientos pesos 00/100 M.N.).
- b) La agrupación política reportó que mediante el cheque 8762 realizó un pago por concepto de investigación, por una cantidad total de \$25,000 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.). Sin embargo, dicho pago, contrario a lo reportado por la agrupación, ascendió a la cantidad de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.).

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

- c) La agrupación omitió reportar egresos por la cantidad de \$10.46 (diez pesos 46/100 M.N.), por concepto de retención del impuesto sobre la renta, y \$11.50 (once pesos 50/100 M.N.), por concepto de comisiones por cheques pagados.
- d) La agrupación omitió reportar ingresos por la cantidad de \$22.97 (veintidós pesos 97/100 M.N.), por concepto de intereses generados.

Ingresos y egresos	(A) Reflejados en el estado de cuenta	(B) Reportados por la agrupación política	Diferencia entre lo reflejado en el estado de cuenta (A) y lo reportado por la agrupación política (B)
Comisiones	\$11.50	\$00.00	11.50
Intereses generados (representa un ingreso)	\$22.97	\$00.00	22.97
Retención de ISR	\$10.46	\$00.00	10.46
Tareas editoriales	\$16,500.00	\$10,000.00	6,500.00
Gastos por investigación	\$20,000.00	\$25,000.00	5,000.00
TOTAL	\$36,498.99	\$35,000.00	1,498.99

Así, de las diligencias realizadas durante la investigación, se obtuvieron los elementos probatorios necesarios para concluir que la agrupación política nacional Acción Afirmativa **incurrió en una falta sustantiva, consistente en omitir reportar la totalidad de los ingresos y egresos que obtuvo y realizó durante el ejercicio de dos mil siete.**

Por lo anterior, este Consejo General concluye que la agrupación política nacional Acción Afirmativa **incumplió** con lo previsto en los artículos 49-A, párrafo 1, inciso a), fracción II; 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 34, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; y 12.1 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora, aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el presente procedimiento se declara **fundado**.

Es de mencionarse que el ocho de julio de dos mil nueve, mediante oficio UF/3088/2009, la autoridad fiscalizadora electoral emplazó a la agrupación política nacional Acción Afirmativa, corriéndole traslado con la totalidad de los elementos que integraban el expediente, para que en un término de cinco días hábiles, contado a partir de que recibiera la notificación, manifestara por escrito lo que a su derecho considerara pertinente. Sin embargo, la agrupación política emplazada no remitió respuesta a dicho emplazamiento.

4. Determinación de la sanción. Que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la conducta ilícita, de conformidad en el artículo 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho, y de acuerdo con los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias identificadas con las claves SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008, así como en las tesis de jurisprudencia de rubros "*ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*" y "*SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN*", este Consejo General debe determinar la sanción correspondiente.

Así las cosas, con base en los criterios citados, y en lo considerado y expuesto en esta misma Resolución, se procede a determinar la sanción aplicable:

A. Calificación de la falta.

Tal como quedó establecido, la calificación de la falta debe encontrar sustento en el examen del tipo de infracción (acción u omisión); las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa; la existencia de dolo o culpa (intencionalidad y capacidad en la toma de la decisión) y, en su caso, los medios utilizados; la trascendencia de la norma transgredida; los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados se generaron o pudieron producirse; la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación (distinta en su connotación a la reincidencia) y, por último, la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a. El tipo de infracción (acción u omisión).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-098/2003, señaló que, en sentido estricto, las infracciones de acción se realizan a través de actividades positivas que conculcan una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone.

En la especie, la agrupación política nacional Acción Afirmativa incumplió con la normatividad electoral en materia de fiscalización a través de una omisión, consistente en dejar de reportar la totalidad de los ingresos y egresos que obtuvo y realizó durante el ejercicio de dos mil siete.

b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta.

- **Modo:** La agrupación política nacional Acción Afirmativa, en su informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil siete, **i.** omitió registrar debidamente la totalidad de los egresos que efectuó por concepto de tareas editoriales y, así, omitió reportar egresos efectuados por dicho concepto, por la cantidad de \$6,500.00 (seis mil quinientos pesos 00/100 M.N.); **ii.** omitió registrar debidamente los egresos que efectuó por concepto de investigación y, así, reportó que efectuó egresos por dicho concepto que en realidad no efectuó, por la cantidad de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) y, **iii.** omitió reportar egresos por concepto de comisiones por cheques pagados y retención de impuesto sobre la renta, por la cantidad de \$10.46 (diez pesos 46/100 M.N.), e ingresos por concepto de intereses generados, por la cantidad de \$22.97 (veintidós pesos 97/100 M.N.).
- **Tiempo:** La falta se concretizó en el marco de la revisión de su informe anual del ejercicio dos mil siete, relativo a los ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales.
- **Lugar:** La falta se concretizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en ese entonces ubicadas en Viaducto Tlalpan número 100, colonia Arenal Tetepan, edificio C, primer piso, delegación Tlalpan, México, Distrito Federal.

c. Intencionalidad y capacidad en la toma de la decisión.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de la agrupación política nacional Acción Afirmativa 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 de la citada agrupación para omitir reportar la totalidad de los ingresos y egresos que obtuvo y realizó durante el ejercicio de dos mil siete.

Así, y toda vez que, en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente asunto existe culpa en el obrar.

Por tanto, debe concluirse que la conducta prohibida, desplegada por la agrupación política, pudo derivar de un error involuntario, consistente en omitir registrar debidamente sus ingresos y egresos; así, en consecuencia, la citada agrupación se hace responsable de manera culposa.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

Así, en el caso concreto, la culpa en el obrar de la agrupación política nacional infractora incide directamente en la disminución del reproche.

d. La trascendencia de las normas violadas.

Las normas transgredidas son las dispuestas en los artículos 49-A, párrafo 1, inciso a), fracción II; 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 34, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; y 12.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora, Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil seis.

De dichas normas se deriva la tutela al principio de transparencia en la rendición de cuentas, pues las mismas imponen a las agrupaciones políticas la obligación de reportar la totalidad de sus ingresos y egresos.

Dicho principio tiene como finalidad que la autoridad electoral cuente con los elementos necesarios para vigilar un adecuado uso de los recursos con los que cuenten las agrupaciones políticas. Y la causa final de dicha vigilancia consiste en que las agrupaciones políticas cumplan con el fin que legalmente tienen encomendado y que justifica su existencia, a saber, el desarrollo del Estado democrático.

En este sentido, el hecho de que una agrupación política transgreda las normas citadas trasciende a un incumplimiento de los fines que legalmente tiene encomendados. En específico, trasciende a un menoscabo del desarrollo del Estado democrático, pues —se enfatiza— sin transparencia en la rendición de cuentas, este desarrollo no es verdaderamente posible.

Asimismo, de dichas normas se deriva la tutela al principio de certeza en la rendición de cuentas, pues —como se señaló con antelación— las mismas imponen a las agrupaciones políticas nacionales la obligación de reportar la totalidad de sus ingresos y egresos, lo cual implica un deber de que lo reportado por las agrupaciones sea veraz y apegado a los hechos, a fin de que la autoridad fiscalizadora electoral esté en posibilidad de emitir juicios verificables, fidedignos y confiables respecto del manejo de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.

Así, el hecho de que una agrupación política nacional transgreda las normas citadas también trae consigo un menoscabo al principio de certeza en la rendición de cuentas, que trasciende a un menoscabo del desarrollo del Estado democrático, pues el cumplimiento a dicho principio constituye un presupuesto necesario para la existencia de dicho desarrollo.

e. Los resultados o efectos que sobre los objetivos y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse.

La falta puede actualizarse como una infracción de: a. peligro abstracto, b. peligro concreto y, c. resultado.

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, evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente 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.

Las agrupaciones políticas, al omitir reportar la totalidad de sus ingresos y egresos que hayan obtenido y realizado durante un determinado ejercicio, no ponen en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en los artículos 49-A, párrafo 1, inciso a), fracción II y, 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho (transparencia y certeza en la rendición de cuentas), sino que los vulneran sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo al desarrollo del Estado democrático.

Ahora bien, en la especie, después de calcular la diferencia entre los ingresos y egresos que la agrupación política nacional Acción Afirmativa reportó dentro de su informe anual y los ingresos y egresos consignados en el estado de cuenta que no entregó, se tiene que omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral egresos por una cantidad neta de \$1,498.99 (mil cuatrocientos noventa y ocho pesos 99/100 M.N.). En este sentido, si bien la falta cometida es sustantiva, el resultado material lesivo al bien jurídico tutelado no puede considerarse significativo.

f. La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación (distinta en su connotación a la reincidencia).

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte de la agrupación política nacional Acción Afirmativa respecto de esta obligación, pues la falta fue consumada a través de una sola conducta, y dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que dicha agrupación haya cometido con anterioridad una falta del mismo tipo.

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

En la especie existe singularidad en la falta cometida; por lo tanto, este aspecto no trasciende en la reprochabilidad de la conducta.

Toda vez que las normas transgredidas protegen el desarrollo del Estado democrático y que el mismo, con la falta acreditada, fue sustantivamente vulnerado (en la modalidad de menoscabo), la conducta irregular cometida por la agrupación política nacional Acción Afirmativa debe calificarse como **grave**.

Ahora bien, toda vez que no quedó acreditada una vulneración reiterada a las normas transgredidas; que existe singularidad en la falta cometida; que la agrupación política se hace responsable de manera culposa de la conducta desplegada y prohibida, y que los montos de egresos reportados incorrectamente o no reportados no son significativos, este Consejo General concluye que la gravedad de la misma debe a su vez calificarse como **ordinaria**.

B. Individualización de la sanción.

Una vez que este Consejo General ha calificado la falta que quedó acreditada en la presente Resolución, es preciso hacer un análisis de los siguientes elementos a efecto de individualizar la sanción correspondiente:

I. La calificación de la falta cometida.

La falta cometida por la agrupación política nacional Acción Afirmativa fue calificada como **grave ordinaria**.

II. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

Las agrupaciones políticas, al omitir reportar la totalidad de sus ingresos y egresos que hayan obtenido y realizado durante un determinado ejercicio, vulneran sustantivamente los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, pues obstaculizan la función de vigilancia y fiscalización de esta autoridad electoral sobre los recursos de las mismas agrupaciones políticas, lo cual trasciende a un menoscabo del desarrollo del Estado democrático, pues sin transparencia y certeza en la rendición de cuentas, este desarrollo no es verdaderamente posible.

En la especie, después de calcular la diferencia entre los ingresos y egresos que la agrupación política nacional Acción Afirmativa reportó dentro de su informe anual y los ingresos y egresos consignados en el estado de cuenta que no entregó, se tiene que omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral egresos por una cantidad neta de \$1,498.99 (mil cuatrocientos noventa y ocho pesos 99/100 M.N.). En este sentido, si bien la falta cometida es sustantiva, el resultado material lesivo al desarrollo del Estado democrático no fue significativo en lo absoluto.

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

De conformidad con el párrafo 6 del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la tesis relevante de rubro "*REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN*", se considera reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mismo Código incurre nuevamente en la misma conducta infractora.

Dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que la agrupación política nacional Acción Afirmativa haya cometido con anterioridad una falta del mismo tipo, por tanto, mucho menos existe constancia de Resolución alguna de fecha anterior a la concretización de la falta que quedó acreditada mediante la presente Resolución, por la cual se haya sancionado a dicha agrupación por alguna falta del mismo tipo.

Por lo tanto, se desacredita la calidad de reincidente de la agrupación política infractora.

Ahora bien, establecido lo anterior, deben tomarse en cuenta que las sanciones que se pueden aplicar a los entes políticos infractores se encuentran especificadas en el artículo 269, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, a saber:

- a) Amonestación pública;
- b) Multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el período que señale la Resolución;
- d) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la Resolución;
- e) Negativa del registro de las candidaturas;
- f) Suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) La cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

Es importante destacar que si bien la sanción debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, no es menos cierto que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión —según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09— la finalidad que debe perseguir una sanción.

Finalmente, este órgano electoral considera que no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de la autoridad referente al principio de certeza que debe guiar su actividad.

En este orden de ideas y en atención a los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la individualización de la sanción, se estima necesario decidir cuál de las sanciones señaladas en el catálogo del párrafo 1 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho resulta apta para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida por la agrupación política nacional Acción Afirmativa.

En primer lugar, es conveniente asentar que derivado de la naturaleza de las agrupaciones políticas (entes políticos que no reciben financiamiento público y no registran candidaturas) las sanciones establecidas en los incisos c), d) y e) no les son aplicables.

Ahora bien, toda vez que los montos de egresos reportados incorrectamente o no reportados por la agrupación política no son significativos, una sanción pecuniaria derivada del inciso b) resultaría excesiva y desproporcionada.

Asimismo, las sanciones contenidas en los incisos f) y g) resultarían excesivas en razón de lo siguiente: La suspensión o cancelación del registro como agrupación política se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud y genere un estado de cosas tal, que la violación a los fines perseguidos

por el derecho sancionador deba ser obstaculizado por la autoridad de manera terminante; esto es, que dichos fines no se puedan cumplir de otra manera que no sea la exclusión definitiva o temporal de la agrupación sancionada del sistema existente. Por ello, la suspensión o cancelación del registro a la agrupación política nacional Acción Afirmativa no es la sanción aplicable al caso concreto, además de que resultaría descomunal, pues de la falta acreditada no se puede derivar que la participación de dicha agrupación en las elecciones o su subsistencia sea nociva para la sociedad o que no mantenga los requisitos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Así, por lo considerado hasta el momento y por la exclusión de las sanciones contempladas en los incisos b), c), d), e), f) y g), en principio se podría concluir que la sanción que se debe imponer a la agrupación política nacional Acción Afirmativa es la prevista en el inciso a), es decir, una amonestación pública, pues resulta suficiente para generar en dicha agrupación política esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo para que no vuelva a cometer este tipo de faltas, pues —como se explicó en el párrafo ante precedente— una multa pecuniaria resultaría excesiva y desproporcionada.

Ahora, no debe pasar desapercibido que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado, vigente al momento del inicio del presente procedimiento —como quedó explicado en el punto considerativo 2—, fue abrogado a la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho.

Sin embargo, aun cuando en este último Código electoral también se contemplan diversas sanciones que pueden ser impuestas a las agrupaciones políticas, incluida la sanción de amonestación pública, toda vez que la sanción que se estima aplicable es la menor de entre todas las contempladas en ambos códigos comiciales, no es dable valorar si las mismas benefician a la citada agrupación y, en este sentido, si deben o no aplicarse retroactivamente.

En mérito de lo que antecede, se concluye que la sanción que debe ser impuesta a la agrupación política nacional Acción Afirmativa consiste en una **amonestación pública**, la cual está prevista en el artículo 269, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho y que resulta adecuada, pues es proporcional a la falta cometida y a la afectación causada.

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

Deriva de un análisis de la calificación de la falta, así como de todos los aspectos objetivos y subjetivos, tales como las condiciones y circunstancias de la falta cometida (entre los que se encuentran el hecho de que la contravención de la normatividad electoral tuvo su origen en una falta de cuidado), y los efectos correctivos en orden a su trascendencia dentro del sistema jurídico.

Ahora bien, debe señalarse que aun cuando se calificó la falta como grave ordinaria, es posible imponer una sanción que no sea pecuniaria, como la amonestación pública. Lo anterior encuentra sustento en las consideraciones expuestas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-147/2009, y que en la parte que interesa se transcribe a continuación:

"(...) no es sostenible, conforme a Derecho, afirmar que siempre que se actualice una conducta ilícita, calificada como grave por la autoridad necesariamente se tenga que imponer una sanción pecuniaria."

Asimismo, debe señalarse que toda vez que la sanción que debe imponerse a la agrupación política nacional Acción Afirmativa no es pecuniaria, resulta innecesario considerar el estudio relativo a que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del infractor, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia y, en ese contexto, resulta innecesario considerar la capacidad económica del mismo.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 81, párrafo 1, inciso o), 109, párrafo 1, 118, párrafo 1, incisos h) y w), 372, párrafo 1, inciso a), 377, párrafo 3 y 378, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **fundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado en contra de la agrupación política nacional Acción Afirmativa, de conformidad con lo expuesto en el considerando 3 de la presente Resolución.

**Consejo General
P-UFRPP 37/08 vs.
Acción Afirmativa, APN**

SEGUNDO. Se impone una **amonestación pública** a la agrupación política nacional Acción Afirmativa en los términos previstos en el punto considerativo 4 de la presente Resolución.

TERCERO. Publíquese la presente Resolución en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Notifíquese personalmente la Resolución de mérito.

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 11 de agosto de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**