

INE/CG475/2016

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL TOLUCA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE ST-RAP-6/2016 INTERPUESTO POR MORENA, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG251/2016 RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS AL CARGO DE AYUNTAMIENTO, DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2016 DEL MUNICIPIO DE CHIAUTLA, ESTADO DE MÉXICO

A N T E C E D E N T E S

I. En sesión ordinaria celebrada el veinte de abril de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución número **INE/CG251/2016**, respecto de las irregularidades encontradas el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de ayuntamiento, del Proceso Electoral Local extraordinario 2016 del municipio de Chiautla, Estado de México.

II. Recursos de Apelación. Inconforme con lo anterior, el veintitrés de abril de dos mil dieciséis, el representante de Morena interpuso recurso de apelación, mismo que fue admitido el cuatro de mayo de la presente anualidad y radicado bajo el número de expediente ST-RAP-6/2016.

III. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Regional Toluca, resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el diecinueve de mayo, determinando lo que a continuación se transcribe:

*“**ÚNICO.** Se revoca la resolución INE/CG251/2016 aprobada el veinte de abril de dos mil dieciséis por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **únicamente por cuanto hace a la sanción recaída a la conclusión 4**, para que emita una nueva en los términos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia.”*

Lo anterior, a efecto de que esta autoridad emita una nueva resolución, avocándose únicamente por cuanto hace a la sanción recaída a la conclusión 4, determinado una sanción necesaria, idónea y proporcional, acorde al principio de proporcionalidad, vigilando que exista una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva; lo anterior, en virtud de que la Sala Regional Toluca dejara intocadas las demás consideraciones que sustentan la Resolución identificada con el número **INE/CG251/2016**.

IV. En la ejecutoria se ordenó revocar la sanción impuesta a Morena con motivo de la conclusión 4, a efecto de que el Instituto Nacional Electoral individualice de nueva cuenta la sanción atendiendo a al principio de proporcionalidad; por lo que, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c), d) y g); 199, numeral 1, incisos c), d), g) y o) 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, la Unidad Técnica de Fiscalización presentó Proyecto de Acuerdo correspondiente.

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

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso a) ,n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j) 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 los ingresos y egresos de los partidos políticos.

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 la relativa al Recurso de Apelación identificados con clave alfanumérica ST-RAP-6-2016.

3. Que el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar la parte en comento de la Resolución INE/CG251/2016, dictada por el 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 el Considerando CUARTO de la sentencia emitida en el expediente **ST-RAP-03/2016**, relativo al estudio de fondo; la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo siguiente:

CUARTO. Estudio de fondo. *El recurrente controvierte la resolución del Consejo General de Instituto Nacional Electoral, mediante la cual se le impuso una multa por la cantidad de \$34,255.76 (treinta y cuatro mil, doscientos cincuenta y cinco pesos 76/100 M.N.), derivada de la supuesta comisión de diversas irregularidades en la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña en el Proceso Electoral Local extraordinario llevado a cabo en Chiautla, Estado de México.*

Para tal efecto, el partido político recurrente formuló agravios dirigidos a controvertir las irregularidades que consideró le causaban agravio, exponiendo argumentos de inconformidad relacionados con la licitud de las conductas, así como manifestaciones en contra de la individualización de la sanción.

Precisado lo anterior, lo procedente es analizar el caso particular de cada una de las inconformidades aducidas por el partido político recurrente.

A. Faltas de carácter formal.

- **Cheques sin leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.**
Conclusión 4.

Para mayor identificación, se transcribe la irregularidad detectada por la autoridad responsable:

Conclusión 4.

4. Morena presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”, por \$314,667.64.

El Partido Político Nacional MORENA señala que la autoridad responsable no tomó en cuenta que dicho partido político utilizó el cruzamiento de líneas; figura que, en términos de lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, tiene la misma validez jurídica que incluir la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, esto

es, asegurar que el cheque sea depositado única y exclusivamente en la cuenta del sujeto a que fue girado.

Es así, que procedió a realizar una indebida imposición de la sanción, en contravención a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal.

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

En principio, esta Sala Regional desestima el argumento hecho valer por el partido político recurrente, el cual consiste en que derivado de la utilización del cruzamiento de dos líneas en los cheques, la autoridad administrativa electoral debió tener por satisfecho el requisito legal de incluir la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, esto es así, puesto que en el Reglamento de Fiscalización (artículo 126, párrafo 1), 11 se establece la obligación de que todo pago que efectúen los sujetos obligados que en una sola exhibición rebase la cantidad equivalente a noventa días de salario mínimo, deberá realizarse mediante cheque nominativo librado a nombre del prestador del bien o servicio, que contenga la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, ello a fin de que la autoridad fiscalizadora electoral, por una parte, tenga la certeza de que los recursos utilizados mediante cheques, efectivamente, vayan destinados a quien señala el partido político y, por otra parte, permita una fiscalización más eficaz, con la posibilidad del rastreo de los recursos que se encuentran bancarizados.

En su demanda, el actor hace una indebida equivalencia entre dos de las figuras mediante las cuales un cheque puede ser expedido. En términos de lo dispuesto en los artículos 197 y 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, un cheque cruzado se refiere a la inserción de dos líneas paralelas cruzando el cheque por su anverso (parte frontal), lo que significa que solo puede ser cobrado por una institución bancaria. Se considera que es un cruzamiento especial, cuando entre estas líneas se especifica el nombre del banco y por consiguiente, solo podrá ser cobrado en el mismo. En este último caso, el beneficiario podrá endosarlo a nombre de un tercero, pero el cobro del cheque tendrá que ser necesariamente en un banco.

Por cuanto hace a la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”(artículo 198 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), la ley establece que el significado directo corresponde a que el cheque no puede ser pagado en efectivo, sino que únicamente puede ser depositado en una cuenta (de cualquier banco) a nombre del beneficiario precisado en el documento. Incluso se señala que en caso de no tener cuenta, tendrá que abrir una con el importe del cheque para poder disponer del efectivo. La expedición de un cheque con la referida leyenda deja de ser un documento negociable, puesto que no puede ser endosado

o depositarse en una cuenta a nombre de un tercero, lo que sí puede ocurrir en el primer caso.

Por tanto, aun en el caso de que, efectivamente, el partido político apelante hubiera utilizado los cheques cruzados, no se configura una situación fehaciente mediante la cual la autoridad fiscalizadora electoral pudiera tener certeza del destino de los recursos.

*Sirve de sustento a lo anterior la tesis del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito 177061. I.13o.C.34 de rubro **CHEQUE CRUZADO O CON LA LEYENDA PARA ABONO EN CUENTA. SÍ ES SUSCEPTIBLE DE ENDOSO EN PROCURACIÓN**, de la cual se desprende que un cheque que es cruzado por su tenedor o por su librador, tiene como fin otorgar seguridad al documento a efecto de que éste sólo pueda ser cobrado por una institución de crédito, mientras que la inserción en su texto "para abono en cuenta", tiene como objeto prohibir que el documento sea pagado en efectivo, pues sólo se puede depositar en una institución de crédito, la cual abonará su importe a la cuenta que lleve o abra el beneficiario. La cláusula "para abono en cuenta", atiende precisamente al supuesto de que ese documento únicamente podrá ser depositado en una institución de crédito, la cual abonará su importe a la cuenta que lleve o abra el beneficiario.*

En ese sentido, no se exime al partido político apelante de utilizar las reglas de contabilidad para el manejo y comprobación de sus recursos previstas en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

Por otra parte, en relación a la violación aducida por el Partido Político Nacional MORENA, consistente en la imposición de una sanción excesiva, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, 15 que el Instituto Nacional Electoral al dictar alguna resolución en la que acredite la existencia de una infracción, no debe ejercer la potestad sancionadora de manera irrestricta o arbitraria, sino que debe observar una correcta fundamentación y motivación, en términos de lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica que al ponderar las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y las particularidades del infractor, debe de individualizar la sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, a efecto que no resulte desproporcionada, ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al sujeto de Derecho responsable de volver a incurrir en una conducta similar.

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

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

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

La individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en el caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme con los parámetros legalmente requeridos respecto de la debida fundamentación y motivación para la imposición de la sanción.

En el caso, la autoridad fiscalizadora electoral determinó que el Partido Político Nacional MORENA presentó diez cheques que carecían de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, razón por la cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso una multa por un monto de \$7,304.00 (Siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.), que equivalen a 100 unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis.

Así, la autoridad responsable determinó que el partido político recurrente vulneró lo dispuesto en el artículo 126, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización. En dicha disposición reglamentaria se establece una obligación que tiene como finalidad que la autoridad fiscalizadora electoral tenga elementos comprobatorios para conocer el debido manejo de los egresos reportados, para lo cual deberán acreditarse los gastos conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o Lineamientos emitidos para ello. De esa manera se contará con los elementos idóneos para llevar a cabo una adecuada fiscalización.

En este sentido, determinó sancionar al Partido Político Nacional MORENA con una multa consistente en cien (100) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalentes a \$7,304.00 (Siete mil trescientos cuatro pesos 00/100M.N.).

Sin embargo, se concluye que le asiste razón al partido político recurrente al señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electora, le impuso una sanción excesiva, toda vez que la falta formal consistente en haber presentado diez cheques sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, no está debidamente fundada y motivada en cuanto al criterio de la sanción dada.

A juicio de esta Sala Regional, la autoridad responsable excedió el importe de la multa, pues si bien, ha sido criterio de este Tribunal Electoral que en la imposición de la sanción el monto involucrado de las irregularidades cometidas no es parámetro para emitir una sanción, lo cierto es, que en el caso de las faltas formales la autoridad fiscalizadora electoral, en ejercicio de su potestad sancionadora, deberá analizar conjuntamente los elementos objetivos y subjetivos que logren inhibir las conductas infractoras, emitiendo criterios uniformes para sancionar a los sujetos obligados.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió considerar que las irregularidades sancionadas, son faltas formales que no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, no representa un indebido manejo de recursos, tal como lo concluyó la responsable en la propia sentencia que se impugna.

En este contexto, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, con la falta formal no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro, por lo que no es conforme a Derecho que la autoridad responsable haya impuesto una falta desproporcional e inequitativa al proteger el bien jurídico tutelado por lo dispuesto en el artículo 126, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

Así las cosas, la autoridad responsable en ningún momento especifica o señala ciertamente el método que le sirvió para establecer la graduación de la sanción administrativa de carácter pecuniario, en estricto apego al principio de legalidad que se encuentra debidamente enmarcado en los textos de las normas jurídicas números 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la sanción que se impuso, debió tener en cuenta que la facultad específica que se le otorga para determinar la sanción y a la vez su graduación a cada caso concreto, debe de guardar concordancia y concurrencia entre el hecho objetivo, la presunta responsabilidad a reprochar y las demás condiciones subjetivas del infractor, así como los criterios que la propia autoridad fiscalizadora haya emitido para tal efecto.

*Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 7/1995 (9a.), de rubro **MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL**, así como la jurisprudencia 9/1995 (9A.), de rubro **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**.*

En consecuencia, lo procedente es revocar la parte impugnada de la resolución controvertida, respecto a la sanción impuesta al partido político

MORENA, consistente en cien (100) unidades de medida y actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, la cual asciende a la cantidad de \$7,304.00 (Siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.), para efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en ejercicio de sus atribuciones, determine una sanción necesaria, idónea y proporcional a la falta cometida, la cual deberá ser acorde al principio de proporcionalidad y en observancia a los criterios que la propia autoridad responsable ha emitido, existiendo una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye.

Por lo anterior, esta autoridad debe emitir una nueva determinación únicamente por lo que hace a la conclusión 4, considerando los razonamientos hechos por la Sala Regional Toluca.

5. Modificación de la Resolución INE/CG251/2016. Que al quedar intocadas las demás consideraciones que sustentan la resolución identificada con el número **INE/CG251/2016** este Consejo General únicamente se avocará a la determinación de la sanción correspondiente a la **conclusión 4**, atento a lo dispuesto en el Considerando CUARTO de la ejecutoria de merito, en los siguientes términos:
23.4 INFORME DE CAMPAÑA DEL CANDIDATO DE MORENA AL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHIAUTLA, ESTADO DE MÉXICO.

...

a) 1 falta de carácter formal: conclusión 4.

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria de carácter formal, misma que tiene relación con el apartado de ingresos y egresos.

Es importante señalar que la actualización de las faltas formales no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los partidos políticos no representan un indebido manejo de recursos.¹

¹ Criterio orientador dictado en la sentencia de 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado en el expediente SUP-RAP-62/2005, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora, una vez que ha cumplido con todas las etapas de revisión de los informes en comento, esto es, una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado² presenta el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídico y contable; y forma parte de la motivación de la presente Resolución.

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

Visto lo anterior, a continuación se presenta la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

Observaciones de gastos

Conclusión 4

4. *Morena presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”, por \$314,667.64.*

² Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que “Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...”.

Tal situación incumple con lo dispuesto en el artículo 126, numeral 1, del RF.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones II de la LGPP, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio INE/UTF/DA-L/6198/16,, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la LGIPE, así como los artículos 223 numeral 6 y 238 numeral 1, del RF, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de su candidato las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión. Esto, a efecto que el candidato presentara las aclaraciones que considerara procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

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

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

En este orden de ideas, de conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la LGIPE y la LGPP, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y los candidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de

fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la LGPP en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”*

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

Ahora bien, por lo que hace a los candidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II de la LGPP, especifica que *“el candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior.”*

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

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

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

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

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

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los candidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido o coalición y candidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, coalición y/o candidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.³

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

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

³ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-171/2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende

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

Tercera Época:

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

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

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

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues éste no

presentó acciones contundentes para deslindarse de la conducta de la cuales es originalmente responsable.

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

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

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

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

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

En este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como **(1)** se señala la irregularidad cometida por el partido político, y en la columna **(2)** se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
4. Morena presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario” por \$314,667.64.	Acción

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

Modo: Tal como se describe en el cuadro que antecede, no existe diversidad de conductas realizadas por el ente político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo la violación a la normatividad electoral.

Tiempo: La irregularidad se cometió en el marco de la campaña al cargo de Presidente Municipal de Chiautla, Estado de México dentro del Proceso Electoral Local extraordinario 2016; y surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos de los partidos políticos, correspondientes al Proceso Electoral aludido.

Lugar: Las irregularidades se actualizaron en el municipio de Chiautla, Estado de México.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del ente político para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado ente para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

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

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados⁴.

⁴ En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:

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

*En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad **por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos***

De la conclusión 4, se advierte que el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 126 numeral 1 del RF.

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

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

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

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

En síntesis, la norma señalada regula, entre otras, la obligación de los partidos políticos de realizar bajo un debido control el registro contable de sus egresos,

provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.”

consecuentemente en ejercicio de sus atribuciones de verificación, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora.

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

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

En consecuencia, el incumplimiento de la disposición citada, únicamente constituye una falta de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dicha norma ordena un correcto registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, presentar en tiempo los informes de campaña, cargar el informe en el Sistema Integral de Fiscalización, y exhibir toda la documentación soporte de ingresos y egresos del partido político, de conformidad con los preceptos previamente citados, tales como la realización de operaciones aritméticas incorrectas; informar de manera extemporánea la apertura de cuentas bancarias; presentación de cheques con las formalidades exigidas por la normatividad; cifras reportadas en el formato correspondiente que no coinciden contra los saldos reportados en la balanza de comprobación, entre otros.

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

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de

su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos, rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El bien jurídico tutelado, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistentes en los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y

egresos del ente político infractor, no se acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable al ente político, la cual puso en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en el informe al presentar 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”,.

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

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

El actuar del ente político cometió una irregularidad que se traduce en una **FALTA FORMAL**, en la que se viola el valor de rendición de cuentas, toda vez que el propósito de la conducta es el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso en el inciso d), se trata de una falta, la cual vulnera el precepto normativo citado, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa.

Calificación de la falta

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

- Se trata de una falta formal, al incumplir con una norma que ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, la presentación en tiempo los informes, la presentación de cheques con la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”, la entrega del informe en el Sistema Integral de Fiscalización, de documentación soporte de ingresos y egresos del ente político infractor, de diferencias en el registro contable, de aperturar

cuentas bancarias, entre otras, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.

- Con la actualización de falta formal no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

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

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

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

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

En ese contexto, el ente político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político, y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el ente no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que

las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

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

De la revisión al informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación comprobatoria soporte con las formalidades que exige la normatividad. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta que impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó una conducta que implica una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a las particularidades de cada infracción cometida, a efecto de garantizar que en cada supuesto 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 Morena, cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga; lo anterior se dice así, ya que mediante el IEEM/CG/17/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en sesión extraordinaria de fecha veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se le asignó como financiamiento público para el ejercicio 2016 un total de **\$59,628,078.54** (cincuenta y nueve millones seiscientos veintiocho mil, setenta y ocho pesos 54/100 M.N.)

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

En esta tesitura, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“I. Con amonestación pública;

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

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

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

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

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

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

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, así como a los principios constitucionales que deben guiar su actividad.

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

Del análisis realizado a las conductas infractoras cometidas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **LEVE**.

- Que con la actualización de una falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político, no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

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

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

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado.

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

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

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Asimismo, 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.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que la sanción contenida en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del sujeto obligado infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como ente político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

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

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil unidades de medida y actualización, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la

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

En esa tesitura, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la pluralidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer a Morena, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la LGIPE, consistente en una multa que asciende a **10 (diez) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.)**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

...

6. Que la sanción originalmente impuesta a Morena en la Resolución INE/CG235/2016, a través del Resolutivo **TERCERO**, consistió en:

Resolución INE/CG251/2016			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Infracción	Monto Involucrado	Sanción	Infracción	Monto Involucrado	Sanción
4. Morena presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”, por \$314,667.64.	N/A Falta de Forma	Multa de 100 (cien) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.)	4. Morena presentó 10 cheques sin la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”, por \$314,667.64.	N/A Falta de Forma	Multa de 10 (Diez) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis \$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.).

7. Se modifica el inciso a) del Resolutivo **CUARTO** de la Resolución **INE/CG251/2016**, para quedar de la siguiente manera:

R E S U E L V E

...

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 23.4 de la presente Resolución, se imponen a Morena las siguientes sanciones:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión 4.

Se sanciona a Morena con una multa equivalente a 10 (Diez) unidades de medida y actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad **equivalente a \$730.40 (setecientos treinta pesos 40/100 M.N.)**.

...

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

A C U E R D A

PRIMERO. Se modifica la parte conducente la Resolución **INE/CG251/2016**, aprobada en sesión extraordinaria celebrada el veinte de abril de dos mil dieciséis, respecto de las irregularidades encontradas el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos al cargo de ayuntamiento, del Proceso Electoral Local extraordinario 2016 del municipio de Chiautla, Estado de México, en específico el inciso a) del considerando 23.4, así como el inciso a) del Resolutivo **CUARTO**, en los términos establecidos en los Considerandos **5 y 6** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Infórmese a la **Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente ST-RAP-6/2016.

TERCERO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral del Estado de México, a través de la Unidad Técnica de Vinculación, a efecto de que las multas y sanciones determinadas en los resolutivos anteriores sean pagadas en dicho Organismo Público Local Electoral, en términos del artículo 458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la presente Resolución haya causado estado.

CUARTO. Se instruye al Instituto Electoral del Estado de México que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de las sanciones económicas impuestas en esta Resolución, sean destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

QUINTO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de junio 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**