

**INE/CG628/2016**

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-245/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG308/2016 RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS PARA EL DESARROLLO DE LOS ACTOS TENDENTES A OBTENER EL APOYO CIUDADANO DE LOS ASPIRANTES A CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LOS CARGOS DE GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

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

I. En sesión extraordinaria celebrada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución **INE/CG308/2016** respecto de la revisión de los Informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. **Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el seis de mayo de dos mil dieciséis, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el cual quedó radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-245/2016**.

III. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil dieciséis, determinando en su Punto Resolutivo **ÚNICO revocar en la parte atinente la resolución impugnada.**

IV. Derivado de lo anterior, en la ejecutoria se ordena revocar la parte atinente de la resolución de mérito, por lo que con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c), d) y g); 199, numeral 1, incisos c), d), y g); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, en consecuencia la Unidad Técnica de Fiscalización presenta el Proyecto de Acuerdo correspondiente.

## **CONSIDERANDO**

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso a), n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

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

2. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las

resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-245/2016**.

3. Que el primero de junio de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar la Resolución identificada con el número **INE/CG308/2015**, dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por lo que hace a la sanción impuesta al C. Juan Bueno Torio, para los efectos precisados en el presente Acuerdo. A fin de dar cumplimiento a los mismos, se procederá a atender a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. Que por lo anterior y en razón del Considerando CUARTO de la sentencia **SUP-RAP-245/2016**, relativa al **estudio de fondo de la litis**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo que a continuación se transcribe:

*“**CUARTO. Estudio de fondo de la litis.** Previo al análisis de los conceptos de agravio aducidos por el apelante, cabe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior aplicará en la sentencia la regla de la suplencia, siempre que se advierta la expresión de conceptos de agravio, aunque ésta sea deficiente y cuando existan afirmaciones sobre hechos de los cuales se puedan deducir claramente.*

*... esta Sala Superior considera que en síntesis el apelante aduce que se violan los principios de legalidad, exhaustividad, imparcialidad y congruencia esencialmente porque: **a)** Las faltas se debieron calificar como graves dado que al rendir informe son la documentación soporte no fue posible determinar el origen, monto y destino de los recursos para apoyo ciudadano, a fin de tener la certeza de su procedencia lícita; **b)** La autoridad responsable se debía allegar de mayores elementos para determinar la capacidad económica del infractor, y **c)** La sanción aplicable para el entonces aspirante a candidato independiente no debía ser una amonestación pública, sino la cancelación del registro o bien una sanción económica, de manera similar a la forma en que se sanciona a los partidos políticos.*

...

*Conforme a los párrafos trasuntos, se considera que son **fundados** los conceptos de agravio porque como se advierte, al emitir la resolución controvertida, la autoridad responsable vulneró los principios de legalidad ante la indebida fundamentación y motivación, de congruencia y certeza por*

*diversas inconsistencias y de exhaustividad ante la falta de análisis de elementos para la calificación de la falta e individualización de la sanción, como se explica a continuación:*

- 1. En cuanto a la conclusión 2, al precisar, por una parte, la infracción objeto de sanción y por otra, las normas vulneradas, la autoridad responsable aludió a dos personas morales distintas...*
- 2. En los párrafos relativos al derecho de audiencia, aludió a la **“existencia de errores y omisiones técnicas”**, sin que en el caso señalara en que consistieron tales errores y omisiones “técnicas”*
- 3. En el apartado correspondiente a la individualización de la sanción, no citó los preceptos jurídicos vulnerados...*
- 4. En cuanto a la falta de presentación de documentación soporte, alude a distintos documentos ...*
- 5. En cuanto a la calificación de la gravedad de la falta, tanto en la conclusión 2, como en la 5, indicó que ha sido criterio sostenido por esta Sala Superior que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del aspirante a candidatura independiente, la sanción a imponer deberá tomar en cuenta las **circunstancias** que rodean la conducta que se considera que es contraria administrativa la norma electoral, entre otras, la **intención** y la **capacidad económica** del sujeto infractor, es decir, si llevó a cabo actos tendientes al cumplimiento efectivo de la obligación que le impone la norma en materia de fiscalización; así como, la valoración del conjunto de bienes, derechos y cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de valoración pecuniaria, al momento de individualizar la sanción...*

*... la autoridad responsable omitió llevar a cabo la calificación de las faltas y la imposición de la sanción, con base en los elementos señalados, en tanto se limitó a concluir que estaba acreditada la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, lo que se tradujo en la imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello y que de la información que tenía la Unidad Técnica de Fiscalización, derivado del procedimiento de fiscalización del periodo de obtención de apoyo ciudadano llevado a cabo por la Dirección de Auditoría a Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, se observó que no había evidencia suficiente para determinar que el sujeto infractor tuviera recursos económicos suficientes para hacer frente a la imposición de sanciones de*

*carácter pecuniario, por tanto determinó que la sanción a imponer era una amonestación pública.*

...

*Por tanto, dado que en el caso no se advierte que la autoridad responsable haya sido exhaustiva al analizar la capacidad económica de Juan Bueno Torio, de ahí que lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución impugnada, para los siguientes*

### **EFFECTOS**

1. *En cuanto a la conclusión 2, deberá precisar:*
  - *La Asociación Civil relacionada con la revisión de los informes que rindió Juan Bueno Torio,*
  - *La documentación que no se anexó como soporte documental del respectivo aludido informe.*
  - *Los “**errores y omisiones técnicas**”, a que aludió en los párrafos relativos al derecho de audiencia.*
  - *Señalar el fundamento jurídico correspondiente a la individualización de la sanción, que omitió citar.*
  
2. *En cuanto a la **calificación de la falta**, tanto en la conclusión 2, como en la 5, conforme al criterio sostenido por esta Sala Superior en los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-62/2008, SUP-RAP-38/2010, y SUP-RAP-585/2011, se deberá tener en consideración el análisis de los siguientes aspectos:*
  - a) *Tipo de infracción (acción u omisión);*
  - b) *Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la conducta;*
  - c) *La comisión intencional o culposa de la falta y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar los medios utilizados;*
  - d) *La trascendencia de la norma transgredida;*
  - e) *Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o se pudieron producir;*
  - f) *La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una idéntica obligación, distinta en su connotación a la reincidencia,*  
*y*
  - g) *La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.*

3. *Por cuanto hace a la individualización de la sanción la autoridad deberá analizar:*

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

*En caso de que la sanción que se imponga, corresponda a una sanción pecuniaria que amerite determinar la capacidad económica de Juan Bueno Torio, conforme a lo considerado en esta sentencia.-*

...”

## **5. Determinación derivada del cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

En cumplimiento a la determinación de la autoridad jurisdiccional, por lo que hace específicamente a las sanciones impuestas al **C. Juan Bueno Torio** en las **conclusiones 2 y 5**, relativo a la revisión de los Informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta autoridad electoral valoró y examinó los planteamientos formulados en el medio de impugnación interpuesto por el Partido Acción Nacional, específicamente en lo señalado en el recurso de apelación y su correspondiente resolución identificada como **SUP-RAP-245/2016**.

**En consecuencia, esta autoridad electoral procedió a acatar la sentencia referida, para lo cual se realizaron las siguientes acciones en congruencia con el sentido de la sentencia:**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
<p><b>Precisar:</b> i. El nombre de la Asociación Civil relacionada con la revisión de los informes que rindió Juan Bueno Torio; ii. La documentación que no anexó a su informe; iii. Los errores y omisiones notificados en la revisión de su informe; y iv. Señalar el fundamento jurídico correspondiente a la individualización de la sanción.</p> <p><b>Calificar</b> las faltas cometidas, considerando los aspectos señalados en los criterios sostenidos en los expedientes SUP-RAP-62/2008, SUP-RAP-38/2010, y SUP-RAP-585/2011.</p> <p><b>Individualizar</b> las sanciones impuestas.</p>	<p>1. En cuanto a la conclusión 2, precisar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Asociación Civil relacionada con la revisión de los informes que rindió Juan Bueno Torio,</li> <li>- La documentación que no se anexó como soporte documental del respectivo aludido informe.</li> <li>- Los <b>“errores y omisiones técnicas”</b>, a que aludió en los párrafos relativos al derecho de audiencia.</li> <li>- Señalar el fundamento jurídico correspondiente a la individualización de la sanción, que omitió citar.</li> <li>-</li> </ul> <p>2. En cuanto a la calificación de la falta, tanto en la conclusión 2, como en la 5, conforme al criterio sostenido por esta Sala Superior en los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-62/2008, SUP-RAP-38/2010, y SUP-RAP-585/2011, se deberán considerar los aspectos en ellos señalados.</p> <p>3. Por cuanto hace a la individualización de la sanción la autoridad deberá analizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Valor protegido o trascendencia de la norma.</li> <li>b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.</li> <li>c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.</li> <li>d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.</li> <li>e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.</li> <li>f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.</li> <li>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.</li> <li>h) La capacidad económica del sujeto infractor.</li> </ul>	<p>Se realizaron las precisiones señaladas en la sentencia recaída al recurso SUP-RAP-245/2016, aclarando el nombre de la Asociación Civil relacionada con el aspirante en análisis, se describió cual fue la documentación que no se exhibió, así como los errores en los que incurrió el C. Juan Bueno Torio, adicionalmente se realizó la correspondiente fundamentación.</p> <p>Se realizó la calificación de las faltas, así como la correspondiente individualización de las infracciones cometidas por el C. Juan Bueno Torio.</p>

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se realizaron las precisiones requeridas, así como la correspondiente calificación e individualización de las faltas analizadas de conformidad con los criterios descritos en la sentencia que ahora se cumplimenta.

En consecuencia, este Consejo General modifica el Acuerdo número **INE/CG307/2016** relativo al Dictamen Consolidado correspondiente a la revisión de los informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la parte conducente al **C. Juan Bueno Torio**, específicamente respecto de las **conclusiones 2 y 5**, en los términos siguientes:

***“Revisión de gabinete***

***Constitución de asociación civil para los candidatos independientes***

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, numeral 4, de la LGIPE, dispone que el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, acreditando su alta ante el SAT y anexando los datos de la cuenta bancaria abierta a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.*

- ♦ *El aspirante a candidato independiente, no presentó la documentación que acredite la creación de una persona moral constituida como A.C., tal como lo establece la normatividad electoral, asimismo, omitió presentar el informe que permita identificar la capacidad económica de la asociación y del aspirante a candidato independiente.*

*Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/7204/16 recibido por el aspirante el 6 de abril de 2016.*

*Fecha de vencimiento: 13 de abril del 2016.*

*Escrito de respuesta sin número, recibido el 14 de abril del 2016. El aspirante manifestó lo siguiente:*

“(…) Me permito comunicar que tanto la escritura constitutiva como la apertura de la cuenta bancaria, se dieron de alta en el SIF 2.0 cumpliendo así con la información requerida. (…).”

El aspirante presentó a través del SIF 2.0 los estados de cuenta que acrediten la capacidad económica de la A.C.; sin embargo, no presentó el acta constitutiva, que acredite la creación de “Bueno es lo Mejor, A.C.”, razón por la cual la observación **no quedó atendida**.

Al no presentar la documentación que acredite la creación de la asociación civil, incumplió con los artículos 368, numeral 4 de la LGIPE y 286, numeral 1, inciso a), del RF. **(Conclusión 2)**

...

### **b.3. Páginas de internet y redes sociales.**

...

De la revisión a la información registrada en el SIF 2.0, cuenta “egresos”, subcuenta “gastos de propaganda exhibida en la página de internet”, se observó un gasto por concepto de capacitación y asesoría en redes; sin embargo, no se identifica el objeto del gasto. Los casos se detallan a continuación:

Tipo	Póliza		Factura		
	Número	Fecha	Proveedor	Concepto	Importe
Egreso	37	19/03/2016	Análisis de información sintetizada S.C.	Capacitación y asesoría en redes	\$300,000.00
<b>Total</b>					<b>\$300,000.00</b>

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/7204/16 recibido por el aspirante el 6 de abril de 2016.

Fecha de vencimiento: 13 de abril del 2016.

Escrito de respuesta sin número, recibido el 14 de abril del 2016. El aspirante manifestó lo siguiente:

*“(...) Al respecto nos solicitan se describa el objeto del gasto así como la evidencia de la capacitación por un monto \$258,620.69 más IVA por estos conceptos.*

*Se adjunta la factura en PDF y XML así como la descripción de las actividades desarrolladas por esta empresa que en sí es la que se encargó de la logística, estrategias en Redes, Capacitación y coordinación de todo el personal, así como determinar las herramientas necesarias como todo el proceso en busca del Apoyo ciudadano. (...)”*

*El aspirante presentó mediante el SIF 2.0 el cheque con la leyenda para abono en cuenta del beneficiario y el XML del gasto realizado; sin embargo no respondió sobre el objeto del gasto realizado y la evidencia de la capacitación realizada en las redes sociales, razón por la cual la observación **no quedó atendida**.*

*Al no presentar la información solicitada, el aspirante incumplió con lo dispuesto en el artículo 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 LGIPE. **(Conclusión 5)***

...

***Conclusiones finales de la revisión al informe de obtención de apoyo ciudadano sobre el origen, monto y destino de los recursos para los procesos electorales, de los aspirantes a candidatos independientes correspondientes al cargo de Gobernador del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Veracruz.***

...

### ***Revisión de gabinete***

*2. El aspirante no presentó el acta constitutiva, que acredite la creación de “Bueno es lo Mejor, A.C.”.*

*Tal situación incumple con lo dispuesto en los artículos 368, numeral 4 de la LGIPE y 286, numeral 1, inciso a), del RF.*

...

***Páginas de internet y redes sociales.***

*5. El aspirante no respondió sobre el objeto del gasto realizado y no presentó la evidencia de la capacitación realizada en las redes sociales por \$300,000.00.*

*Tal situación incumple con lo dispuesto en el artículo 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 LGIPE.”*

6. Que la Sala Superior, al dejar intocadas las demás consideraciones que sustentan la Resolución identificada con el número **INE/CG308/2015**, este Consejo General únicamente se abocará al estudio y análisis del **considerando 21.1** relativo a la revisión de los informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al aspirante **Juan Bueno Torio**, en lo relativo a las conclusiones **2** y **5**, específicamente por lo que se refiere al nombre de la Asociación Civil relacionada con la revisión del informe rendido por el aspirante referido, la precisión en los documentos que no fueron exhibidos, los errores y omisiones en los que incurrió, así como el correspondiente fundamento jurídico, adicionalmente se califican e individualizan las faltas analizadas materia del presente acatamiento, tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos valer en el considerando precedente, en cumplimiento a lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria, materia del presente Acuerdo.

Por lo que hace al aspirante **Juan Bueno Torio**, previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el **considerando 5** del presente Acuerdo, es trascendente señalar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión de los informes de los actos tendentes a la obtención de apoyo ciudadano del aspirante aludido al cargo de Gobernador en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo en el **Considerando 5** de la presente Resolución, así como de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el aspirante de referencia, son las siguientes:

a) 1 Falta de carácter formal: conclusión **2**.

**b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 5.**

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el **Considerando 5** del presente Acuerdo, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora de los artículos 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 286, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización. **Conclusión 2.**

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, sino únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y gastos de los aspirantes a candidatos independientes no representan un indebido manejo de recursos.<sup>1</sup>

Visto lo anterior, a continuación se presenta la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad fiscalizadora en el **considerando 5** de este Acuerdo.

## **Revisión de Gabinete**

### **Conclusión 2**

*“2. El aspirante no presentó el acta constitutiva, que acredite la creación de “Bueno es lo Mejor, A.C.”.*

En consecuencia, al no presentar el acta constitutiva que acredite la creación de la persona moral **“Bueno es lo Mejor, A.C.”**, el aspirante incumplió con lo dispuesto en los artículos 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 286, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del aspirante a candidatura independiente, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el 429, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, consistentes precisamente en que no presentó la

---

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

documentación que acredite la creación de una persona moral constituida como A.C., tal como lo establece la normatividad electoral, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al aspirante en cuestión, para que en un plazo de siete días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta del aspirante no fue satisfactoria al responder en relación con la observación analizada en el presente apartado.

Expuesto lo anterior, se procederá al análisis de la conclusión transcrita con anterioridad tomando en consideración la identidad de la conducta desplegada por el aspirante y las normas violadas.

Dicha irregularidad tienen como punto medular el haber puesto en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, traducidas en faltas formales referidas a una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de los ingresos y gastos que afectan el deber de rendición de cuentas.

En consecuencia, el aspirante a candidato independiente en comento, incumplió con lo dispuesto en los artículos 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 223 bis y 286, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, tal y como se advierte de las circunstancias específicas de cada caso, en el **considerando 5** de este Acuerdo.

## **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace a la omisión de presentación de la documentación que acredite la creación de la asociación civil; en relación a los informes de aquellos precandidatos que participaron en el proceso de obtención de apoyo ciudadano sobre el origen, monto y destino de los recursos para el Proceso Electoral al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral local ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

a) Valor protegido o trascendencia de la norma.

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un sujeto obligado, 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).

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 relación con la irregularidad identificada en la conclusión **2** descrita en el **Considerando 5** de este Acuerdo, se identificó que el **C. Juan Bueno Torio**, omitió presentar la documentación que acredite la creación de la asociación civil, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

**Modo:** El **C. Juan Bueno Torio** omitió presentar la documentación que acredite la creación de la asociación civil, de ahí que el contravino lo dispuesto por los artículos 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 286, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al **C. Juan Bueno Torio**, surgió a través del procedimiento de revisión de los Informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

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

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

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados<sup>2</sup>.

En la conclusión 2 el **C. Juan Bueno Torio**, vulneró lo dispuesto en los artículos 368, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 286, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señala:

### ***Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales***

#### ***“Artículo 368.***

*(...)*

- 4. Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de Estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.***

*(...)*

---

<sup>2</sup> En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:

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

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

## **Reglamento de Fiscalización**

### **Artículo 286.**

#### **Avisos a la Unidad Técnica**

1. *Los aspirantes y candidatos independientes deberán realizar los siguientes avisos a la Unidad Técnica:*

*a) El nombre de la Asociación Civil mediante la cual rendirá cuentas, adjuntando copia simple del Acta Constitutiva respectiva, misma que deberá incluir los requisitos que establezcan las normas aplicables que emita el Instituto, además deberá contener: fecha de constitución y en su caso número de escritura pública, nombre de los asociados e identificación oficial de los mismos, RFC, número de inscripción ante el registro público y comprobante de domicilio, dentro de los siguientes cinco días contados a partir de su fecha de registro ante el Instituto.*

(...)

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

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

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

que la autoridad fiscalizadora pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

En consecuencia, el incumplimiento de las disposiciones citadas, únicamente constituyen faltas de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dichas normas ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, de documentación soporte de ingresos y gastos del partido político, de conformidad con los preceptos previamente citados, tales como la realización de operaciones aritméticas incorrectas; informar de manera extemporánea la apertura de cuentas bancarias; presentación de cheques; cifras reportadas en el formato correspondiente que no coinciden contra los saldos reportados en la balanza de comprobación, entre otros.

Esto es, se trata de una conducta que solamente configura 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 sujetos obligados.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos obligados, 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 ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, consistente en aquella que acreditara la creación de la asociación civil "Bueno es lo Mejor A.C.", derivada de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos para la obtención de apoyo ciudadano en el marco del Proceso Electoral mencionado, por sí misma constituye una mera falta formal, porque con esa infracción 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 por las normas infringidas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los sujetos obligados, por lo que las infracciones expuestas en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistentes en la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y gastos 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 **C. Juan Bueno Torio**, 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 con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado en el informe presentado.

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

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

El **C. Juan Bueno Torio**, cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una **FALTA FORMAL**, toda vez que existe incumplimiento en la presentación de la documentación que acredite la creación de su asociación civil.

#### **Calificación de la falta**

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

- Se trata de una falta formal, al omitir presentar la documentación que acredite la creación de la asociación civil, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias.

- Con la actualización de las faltas formales 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 **C. Juan Bueno Torio**, se califica como **LEVE**.

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo, adicionalmente se estimó que la violación acreditada derivó de una falta de cuidado y solo puso en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, el **C. Juan Bueno Torio** 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 sujeto obligado, y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que los sujetos obligados no cumplan con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y gastos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados y la totalidad de los documentos requeridos por la normativa electoral, 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 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 sujetos obligados sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y gastos, así como la documentación exigida por ley.

De la revisión al Informe en comentó, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación que acredite la creación de la asociación civil. 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 desplegó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el **C. Juan Bueno Torio** 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 la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la

infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

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

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **“Artículo 456.**

*1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:*

*(...)*

**d) Respecto de los Candidatos Independientes:**

- I. Con amonestación pública;*
- II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;*
- III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;*
- IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y*
- V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable*

*(...)”*

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 no ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los sujetos obligados, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

Por lo anterior, a continuación se detallan las características de las faltas analizadas.

En este contexto, del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el **C. Juan Bueno Torio** se desprende lo siguiente:

### **Conclusión 2**

- Que la falta se calificó como **LEVE**.
- Que con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el **C. Juan Bueno Torio** conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el candidato independiente, no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por

parte del candidato independiente, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

- La conducta fue singular.

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

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

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

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

que en conjunto permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir la conducta infractora.

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

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que la sanción contenida en el 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, pues 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, las sanciones contenidas en la fracción III, consistente en la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo, así como la negativa de registro en las dos elecciones subsecuentes 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, situación que en la especie no acontece.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (ahora 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 concurren en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción a la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la pluralidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es no fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

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

Así, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, debe valorarse la capacidad económica del infractor, respecto de la cual, el artículo 223 bis, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, establece que la autoridad electoral determinará la capacidad económica mediante la valoración de documentos con los que cuente; así como de aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

Así, a efecto de imponer una sanción al sujeto obligado infractor, debe tomarse en consideración la capacidad económica del mismo a efecto de advertir si encuentra o no posibilidad de solventar la sanción impuesta. En ese sentido, del Informe de

Capacidad Económica aportado en el informe correspondiente por el propio C. Juan Bueno Torio, mediante el formato ICE, se advierte que este reportó un monto ingresos por \$1,843,864.00, egresos por \$800,000.00, saldo de flujo de efectivo por \$1,043,864.00, adicionalmente reportó activos por un monto de \$26,619,068.00 y saldo de patrimonio por \$26,543,672.00. Lo anterior lleva a esta autoridad a colegir que el candidato independiente cuenta con capacidad económica suficiente que permita cumplimentar las sanciones que conforme a derecho correspondan.

Visto lo anterior, este Consejo General concluye que la sanción a imponer al **C. Juan Bueno Torio** es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en una multa equivalente a **10 (diez)** Unidades de Medida y Actualización vigentes para el 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.

**b)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece la siguiente conclusión sancionatoria, infractora de los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. **Conclusión 5.**

## **Ingresos**

### **Conclusión 5**

*“5.El aspirante no respondió sobre el objeto del gasto realizado y no presentó la evidencia de la capacitación realizada en las redes sociales por \$300,000.00”*

En consecuencia, al no informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00 y haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano, el sujeto obligado

incumplió con lo dispuesto en el artículo 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del aspirante a candidatura independiente, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos en relación con el 429, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, consistentes precisamente haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al aspirante en cuestión, para que en un plazo de siete días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, la respuesta del aspirante no fue satisfactoria al responder en relación con la observación analizada en el presente apartado.

### **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

En primer lugar, es importante señalar que la individualización de la sanción es por cuanto hace al no informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00, sin la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano; en relación a los informes de aquellos precandidatos que participaron en el proceso de obtención de apoyo ciudadano sobre el origen, monto y destino de los recursos para el Proceso Electoral al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un sujeto obligado, 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).

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 relación con la irregularidad identificada en la **conclusión 5** descrita en el **Considerando 5** de este Acuerdo, se identificó que el **C. Juan Bueno Torio**, omitió informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00 y haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

**Modo:** El **C. Juan Bueno Torio** omitió informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00 y haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano, de ahí que el contravino lo dispuesto por los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al **C. Juan Bueno Torio**, surgió a través del procedimiento de revisión de los Informes de los ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

#### **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 **C. Juan Bueno Torio**, 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.

Por lo que hace a la norma transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por no justificar el objeto

proselitista de diversas erogaciones, no se tiene certeza sobre el uso debido de los recursos, vulnerándose de manera directa el bien jurídico tutelado de uso adecuado de los recursos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, impide garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera el uso adecuado de los recursos allegados como principio rector de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el sujeto obligado en cuestión viola los valores antes establecidos y afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva el bien jurídico tutelado de uso adecuado de los recursos.

Al efecto, es importante destacar que el artículo 398, en relación con el 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como derecho de los Candidatos Independientes, el recibir del financiamiento público para sus gastos de obtención de apoyo ciudadano, sin perjuicio de la aptitud de recepción de financiamiento privado dentro de los límites señalados por la norma electoral.

Así, si bien es cierto los Candidatos Independientes tienen el derecho de obtener financiamiento tanto público como privado para cubrir las erogaciones que realicen dentro del marco de la contienda electoral, también lo es que su empleo y aplicación se encuentra limitada, como lo es el caso de las actividades o rubros a los cuales podrán destinar los recursos allegados como financiamiento, pues dichas erogaciones tiene que estar relacionadas directamente con la finalidad de la figura de la candidatura independiente, esto es, no puede resultar ajeno a la obtención de la simpatía del electorado a fin de obtener el voto a favor de la candidatura postulada, por lo que la autoridad electoral se encuentra obligada a velar por el adecuado destino de dichos recursos, pues de no ser así, estaría abriéndose la posibilidad de la inequidad en la contienda entre los diversos sujetos partícipes de la misma.

Expuesto lo anterior es de advertir que en la **conclusión 5** el sujeto obligado, vulneró lo dispuesto en los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señalan:

***“Artículo 376.***

...

*2. Le serán aplicables a los aspirantes las disposiciones relacionadas con el financiamiento privado de los Candidatos Independientes de esta Ley.*

**Artículo 394**

1. Son obligaciones de los Candidatos Independientes registrados:  
(...)  
e) *Ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña.”*

**“Artículo 405**

1. *Las aportaciones de bienes muebles, servicios o de cualquier otra en especie, deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente.”*

**“Artículo 410**

1. *Los Candidatos Independientes deberán reembolsar al Instituto el monto del financiamiento público no erogado.”*

**“Artículo 431**

1. *Los Candidatos Independientes deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos*
2. *En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en esta Ley y demás disposiciones aplicables, así como el monto y destino de las erogaciones*
3. *El procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.”*

Así, de las normas antes señaladas se desprende la obligación de los Candidatos Independientes, de aplicar todo aquel recurso allegado por concepto de financiamiento, sea público o privado, únicamente para las actividades de su obtención de apoyo ciudadano.

Así, la finalidad de las normas legales en cita, consiste en determinar el empleo que deben observar los recursos financieros allegados por los candidatos independientes en el marco del desarrollo de su obtención de apoyo ciudadano, precisando además que dichos contendientes se encuentran obligados a señalar en su informe, el origen y destino de dichos recursos.

En ese sentido, la falta consistente en omitir destinar el financiamiento allegado exclusivamente para los fines legalmente permitidos, y al haber realizado erogaciones para la adquisición de capacitación por un monto de \$300,000.00 que no justifican el objeto proselitista de dicho gasto, detectada durante la revisión de los informes de obtención de apoyo ciudadano relativos, por si misma constituye una falta sustantiva o de fondo, porque con dicha infracción se acredita la vulneración directa al bien jurídico tutelado de uso adecuado de los recursos.

La realización de erogaciones por concepto de capacitación aún y cuando el sujeto obligado atendió las solicitudes de información de la autoridad electoral, todas sus manifestaciones se tornan en dichos, ya que no anexó documentación o evidencia suficiente que acreditara el objeto proselitista de dichos gastos, lo anterior, trae como consecuencia la no justificación del gasto erogado pues las actividades de capacitación deben de hacerse bajo los criterios de honestidad, economía, racionalidad y control lo cual en el caso no aconteció, ya que por las circunstancias en que fue efectuada se advierte que al Candidato Independiente no le corresponde llevar a cabo dichas actividades cubiertas con las erogaciones detectadas, ni mucho menos por sus características resulta idónea para atender los fines que son conferidos constitucional y legalmente.

Así, aún y cuando el sujeto obligado dio respuesta a los requerimientos de la autoridad fiscalizadora, el sujeto obligado se limitó a realizar meras manifestaciones, sin embargo, ello no resultó suficiente para acreditar el objeto proselitista obligado, pues no vinculó el gasto con las actividades propias de obtención de apoyo ciudadano, ya que si bien acredita la erogación con la documentación contable atinente, no motivó ni justificó que la finalidad propia de dicho gasto coincida con la naturaleza de los actos de obtención de apoyo ciudadano, resultando así una falta de vinculación entre los gastos reportados con las actividades proselitistas tendentes a la obtención del voto de la ciudadanía; en consecuencia el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

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

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

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que 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.

En la especie, el sujeto obligado incumplió con las obligaciones contenidas en los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00 y haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano.

En este punto, es importante recordar que el fin de las normas citadas consiste en garantizar que los sujetos obligados adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, obtener la simpatía y en consecuencia, el sufragio de la ciudadanía en apoyo a la Candidatura Independiente contendida.

En este orden de ideas, se concluye que el valor jurídico tutelado y vulnerado en el caso concreto consiste en evitar que los sujetos obligados desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados, garantizando con ello, el uso adecuado de los recursos con los que contó durante un ejercicio determinado.

Por lo tanto, en el caso concreto, la irregularidad imputable al sujeto infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del aludido bien jurídico, es decir, la falta se actualiza al destinar recursos para capacitación sin que se acreditara el objeto proselitista de los mismos, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma.

En este sentido, toda vez que la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia.

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

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el **C. Juan Bueno Torio**, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **Calificación de la falta**

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

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el sujeto obligado, destinó recursos a actividades distintas a las encomendadas legal y constitucionalmente para el uso de los recursos.
- Con la actualización de la falta sustantiva que ahora se analiza, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, un uso adecuado de los recursos.
- Que la conducta fue singular.

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

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

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

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por el **C. Juan Bueno Torio**, se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que, se trata de una falta de fondo o sustantiva en la que se vulnera directamente el principio del uso adecuado de los recursos, toda vez que se reportaron gastos sin justificar el objeto proselitista de éstos, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el adecuado manejo de los recursos.

En ese contexto, el **C. Juan Bueno Torio** 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 sujeto infractor y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que se utilicen recursos obtenidos por cualquier forma de financiamiento para actividades ajenas a las señaladas en la norma electoral, a saber la obtención de la simpatía del electorado a través de la erogación por concepto de actos para la obtención del apoyo ciudadano con la finalidad última de obtener el sufragio del electorado; se vulnera el bien jurídico relativo a evitar que los candidatos independientes desvíen su actividad de la finalidad perseguida por el legislador constituyente de dicha institución jurídica y política.

Debe considerarse que la descrita situación, vulnera el principio de uso debido de recursos públicos, toda vez que se tiene la obligación de aplicar los recursos con los que se cuentan para los fines señalados por la norma electoral.

En ese tenor, la falta cometida por el sujeto obligado, es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que omitió presentar documentación comprobatoria idónea que justificara el objeto proselitista de diversos gastos realizados durante el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por concepto de compra de capacitación realizada en las redes sociales, situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera el principio de uso debido de los recursos.

### **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 **C. Juan Bueno Torio** 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 adecue a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

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

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 no ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la Legislación Electoral aplicable en materia de fiscalización, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

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

### **Conclusión 5**

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al sujeto infractor, consistente en no informar sobre el objeto del gasto realizado por un monto de \$300,000.00 y haber omitido presentar la documentación respectiva que vinculara dicho gasto a la obtención de apoyo ciudadano de los recursos, incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral.
- El sujeto infractor conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas en la irregularidad en estudio, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el marco de revisión de los Informes relativos.
- El **C. Juan Bueno Torio** no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$300,000.00 (Trescientos mil pesos 00/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad.
- Que se trató de una conducta culposa; es decir, que no existió dolo en la conducta cometida.

- Que con esa conducta se vulneró lo dispuesto los artículos 376, numeral 2, 394, numeral 1, inciso e), 405, 410 y 431 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer por lo que hace a la conducta aquí señalada debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de las faltas 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.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, 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 d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“(…)

*d) Respecto de los Candidatos Independientes:*

*I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;*

*III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;*

*IV. En caso de que el aspirante omite informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y*

*V. En caso de que el Candidato Independiente omite informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable. (...)*”

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que la sanción contenida en el 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 infractor, pues 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, las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V, consistentes en la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo, así como la negativa de registro en las dos elecciones subsecuentes 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, situación que en la especie no acontece.

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Unidad 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, en este caso el candidato independiente infractor se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

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.

No pasa desapercibido para esta autoridad que, para efecto de imponer una sanción al sujeto obligado infractor, debe tomarse en consideración la capacidad económica del mismo a efecto de advertir si encuentra o no posibilidad de solventar la sanción impuesta. En ese sentido, del Informe de Capacidad Económica aportado en el informe correspondiente por el propio C. Juan Bueno Torio, mediante el formato ICE, se advierte que este reportó un monto ingresos por \$1,843,864.00, egresos por \$800,000.00, saldo de flujo de efectivo por \$1,043,864.00, adicionalmente reportó activos por un monto de \$26,619,068.00 y saldo de patrimonio por \$26,543,672.00. Lo anterior lleva a esta autoridad a colegir que el candidato independiente cuenta con capacidad económica suficiente que permita cumplimentar las sanciones que conforme a derecho correspondan.

Así, la graduación de la multa se deriva del análisis a los elementos objetivos que rodean cada una de las irregularidades, las cuales han quedado plasmadas en los párrafos precedentes, por lo que el objeto de la sanción a imponer tiene como finalidad se evite y fomente el tipo de conductas ilegales o similares cometidas.

Cabe señalar que de acuerdo a las particularidades de cada conducta, la imposición de la sanción puede verse modificada de forma sustancial de acuerdo a los criterios de la autoridad y de la vulneración a los elementos analizados en párrafos precedentes. Considerando lo anterior, el monto a imponer

corresponderá al **100% (Cien por ciento)** sobre el monto facturado involucrado que asciende a un total de **\$300,000.00 (Trescientos mil pesos 00/100 M.N.)**.

Visto lo anterior, este Consejo General concluye que la sanción a imponer al **C. Juan Bueno Torio** por lo que hace a la conducta observada es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en una multa equivalente a **4,107 (Cuatro mil ciento siete)** Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de **\$299,975.28 (Doscientos noventa y nueve mil novecientos setenta y cinco pesos 28/100 M.N.)**<sup>3</sup>

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

**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:**

**7. Que la sanción originalmente impuesta al C. Juan Bueno Torio, en la Resolución INE/CG308/2016 en su Resolutivo PRIMERO, consistió en:**

Resolución INE/CG308/2016		Acuerdo por el que se da cumplimiento	
Conclusión	Sanción	Conclusión	Sanción
<p>"2. El aspirante no presentó el acta constitutiva, que acredite la creación de "Bueno es lo Mejor, A.C.".</p>	<p>a) (...) Faltas de carácter formal:  Se sanciona a los aspirantes a candidatos independientes los C. (...) Juan Bueno Torio: conclusión 2.</p>	<p>"2. El aspirante no presentó el acta constitutiva, que acredite la creación de "Bueno es lo Mejor, A.C.".</p>	<p>a) 1 Falta de carácter formal <b>Conclusión 2:</b>  Se sanciona al aspirante con una multa equivalente a <b>10 (diez)</b> Unidades de Medida y</p>

<sup>3</sup> Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo (ahora Unidades de Medida de Actualización).

			Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de <b>\$730.40 (Setecientos treinta pesos 40/100 M.N.).</b>
<i>"5. El aspirante no respondió sobre el objeto del gasto realizado y no presentó la evidencia de la capacitación realizada en las redes sociales por \$300,000.00"</i>	(...) 1 falta de carácter sustancial o de fondo:  <b>C. Juan Bueno Torio: <u>Conclusión 5</u></b> Se sanciona al aspirante con <b>amonestación pública.</b>	<i>"5. El aspirante no respondió sobre el objeto del gasto realizado y no presentó la evidencia de la capacitación realizada en las redes sociales por \$300,000.00"</i>	b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo <b><u>Conclusión 5:</u></b>  Se sanciona al aspirante con una multa equivalente a <b>4,107 (Cuatro mil ciento siete) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$299,975.28 (Doscientos noventa y nueve mil novecientos setenta y cinco pesos 28/100 M.N.).</b>

**8.-** Que de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en el presente Acuerdo, se impone al entonces aspirante a candidato independiente **Juan Bueno Torio**, la sanción consistente en:

**a) 1 Falta de carácter formal Conclusión 2:**

Se sanciona al aspirante 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 de **\$730.40 (Setecientos treinta pesos 40/100 M.N.).**

**b) 1 falta de carácter sustancial o de fondo, Conclusión 5:**

Se sanciona al C. Juan Bueno Torio, con una multa equivalente a **4,107 (Cuatro mil ciento siete) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio dos mil dieciséis**, misma que asciende a la cantidad de

**\$299,975.28 (Doscientos noventa y nueve mil novecientos setenta y cinco pesos 28/100 M.N.).**

## **A C U E R D A**

**PRIMERO.** Se modifica la parte conducente del Dictamen Consolidado identificado con el número de Acuerdo **INE/CG307/2016** y la Resolución **INE/CG308/2016**, aprobados en sesión extraordinaria, celebrada el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en relación a los Informes de ingresos y egresos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de Gobernador y Diputados Locales, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en los **Considerandos 5 y 6** del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Notifíquese por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación el contenido del presente Acuerdo al Organismo Público Local del Estado de Veracruz, para los efectos legales a que haya lugar.

**TERCERO.** Se instruye al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de la sanción económica impuesta en esta Resolución, sea destinado al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

**CUARTO.** Se solicita al Organismo Público Local que notifique la presente Resolución al **C. Juan Bueno Torio** entonces aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, durante el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.

**QUINTO.** Infórmese a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-245/2016.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de agosto 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**