

CG225/2009

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN CG474/2008, DICTADA EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE TRECE DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL SIETE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-218/2008, EMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ANTECEDENTES

I. El dieciséis de mayo de dos mil ocho, la Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista” presentó ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, su informe anual de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio dos mil siete, anexando diversa documentación.

II. El trece de octubre de dos mil ocho en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución derivado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de las Agrupaciones Políticas Nacionales correspondientes al ejercicio dos mil siete, dicha resolución se identifica con la clave **CG474/2008**, mediante la cual determinó imponer diversas sanciones a las agrupaciones políticas que incurrieron en irregularidades relacionadas con el manejo de sus recursos durante el ejercicio dos mil siete.

En la especie, el considerando **5.101** de la resolución antes señalada, especificaba las irregularidades cometidas por la Agrupación Política Nacional “**Unidad Nacional Progresista**”, mismas que se documentaron por la Unidad de Fiscalización, y que fueron del conocimiento de este Consejo General.

III. Las conductas detectadas por la Unidad de Fiscalización cometidas por la agrupación, consistieron en las siguientes:

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en los numerales 5 y 6 lo siguiente:

I. ÓRGANOS DIRECTIVOS

5. La Agrupación no informó los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes que integraron los Órganos Directivos a nivel Nacional.

II. REQUISITOS FISCALES

6. En la cuenta “Servicios Generales”, se localizaron 7 recibos de arrendamiento que no reúnen la totalidad de los requisitos fiscales, toda vez que carecen del número de la cuenta predial del inmueble por \$161,000.00.

IV. Derivado de las irregularidades referidas en el antecedente inmediato anterior, este Consejo General determinó procedente imponer a la agrupación política nacional “**Unidad Nacional Progresista**” la sanción consistente en una multa de **368** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil siete, equivalente a **\$18,609.76** (Dieciocho mil seiscientos nueve pesos 76/100 M.N.).

V. Inconforme con la Resolución antes mencionada, la Agrupación Política Nacional “**Unidad Nacional Progresista**”, a través de Gustavo García Arias, su Presidente y representante legal, mediante escrito de nueve de noviembre de dos mil ocho, interpuso recurso de apelación, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que admitió el recurso a trámite, asignándole el número de expediente **SUP-RAP-218/2008**.

VI. El diecisiete de diciembre de dos mil ocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de mérito en los siguientes términos:

*“**ÚNICO.** Se **revoca** la resolución CG474/2008, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de fecha trece de octubre de dos mil ocho, para los efectos precisados al final del último considerando de la presente ejecutoria.”*

VII. A través de oficio número **UF/260/2009** de fecha veintinueve de enero del dos mil nueve, recibido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el tres de febrero del dos mil nueve, el Encargado de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, solicitó a la Comisión en cita, remitiera a la Unidad los estados de la cuenta bancaria número **000004030869218** del Banco HSBC, así como de cualquier otra cuenta, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, en las Instituciones de Crédito del Sistema Financiero Mexicano que sea titular la agrupación política nacional **“Unidad Nacional Progresista”**.

VIII. Mediante oficio número **214-1-101068/2009** de folio **G-09020185** de doce de febrero de dos mil nueve, suscrito por la Licenciada Irene Gómez Islas de la Vicepresidencia Jurídica, Dirección General de Atención a Autoridades, Gerencia de Atención a Autoridades “A” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y recibido por la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el doce de febrero de dos mil nueve, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dio contestación parcial al requerimiento solicitado.

IX. Que por oficio **214-1-101238/2009**, folio No. **G-09020185** de fecha treinta de marzo de dos mil nueve, suscrito por la Lic. Irene Gómez Islas de la Vicepresidencia Jurídica, Dirección General de Atención a Autoridades, Gerencia de Atención a Autoridades “A”, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y recibido por la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos el día treinta y uno de marzo de dos mil nueve, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, atendió de manera total el requerimiento, procediendo a darlo por concluido.

X. El catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, conforme al artículo Tercero Transitorio, abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación, el quince de agosto de mil novecientos noventa, así como sus reformas y adiciones, dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme a lo señalado en el artículo Primero Transitorio del mismo.

Por otra parte, el artículo Cuarto Transitorio del decreto en comento, dispone que los asuntos que se encuentren en trámite a su entrada en vigor, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

En este orden de ideas, este Consejo General está obligado a la aplicación de las normas que regularon el procedimiento de revisión de informes anuales que se analiza, es decir, las vigentes en dos mil siete, sin embargo, la competencia y órganos encargados de su resolución son los que se crearon con motivo de la aprobación de las reformas constitucionales y legales antes mencionadas, en razón de ello, se especificarán con claridad los artículos de las normas aplicables para la competencia del órgano con facultad para resolver como las aplicables en el asunto a tratar.

En consecuencia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable en el caso que nos ocupa, fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa, con sus reformas y adiciones, de la misma forma es aplicable el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de dos mil seis, con sus reformas y adiciones.

XI. Con fundamento en los artículos 34, párrafo 4 en relación con el 81, incisos i), y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, la Unidad de Fiscalización presentó el proyecto de resolución al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, 23, 34, párrafo 4, 39, 109 y 118, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; y 17.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, este Consejo General es competente para conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes a las violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios

derivadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.

2. Este Consejo General, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 270, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, hasta el catorce de enero de dos mil ocho, y el artículo 17.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, debe aplicar las sanciones correspondientes, tomando en cuenta las circunstancias, la gravedad de la falta y respetando los principios y reglas establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la individualización de las sanciones.

3. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-218/2008**.

4. Por lo anterior, y en razón al considerando **SEXTO** de la sentencia recaída al expediente **SUP-RAP-218/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Los argumentos reseñados resultan substancialmente fundados.

*Como cuestión previa, debe tenerse presente el mandato del artículo 41 de nuestra Carta Magna, conforme al cual, las decisiones en materia electoral, deben cumplir con los principios de constitucionalidad y legalidad, apotegma este último, que se traduce en que todo acto proveniente, en este caso, de los órganos administrativos electorales, cumplan los requisitos formales de **debida fundamentación y motivación**.*

*En efecto, la observancia del principio de legalidad que enmarca el precepto fundamental, como ya se apuntó, impone la obligación de que los motivos esgrimidos por la autoridad, encuentren sustento cabal en la ley, en otras palabras, que los argumentos expresados se adecuen a lo previsto en la norma. Así, debe estimarse que en concordancia con el alcance de esa prerrogativa, en el ejercicio del derecho administrativo sancionador, que constituye una especie de *ius puniendi* (facultad de imponer penas, propias de la autoridad jurisdiccional), la manifestación de cumplimiento del deber de motivación, especialmente se torna*

patente cuando además de exponerse las razones y circunstancias que impulsan la determinación, la autoridad, en su calidad de garante de la legalidad, atiende en forma especial a que entre la acción u omisión demostrados y las consecuencias de derecho que determine, exista proporcionalidad.

Esto es, que las segundas, guarden frente a las primeras, una relación de correspondencia, ubicándose en una escala o plano de compensación.

En ese contexto, en el caso que nos ocupa, para cumplir el referido principio, es inconcuso que la autoridad, dentro del prudente arbitrio que le está reconocido, debe obrar acorde a las reglas que en materia de individualización de sanciones, derivan de la intelección sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5º, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 17, apartado 1º, del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

...

De la anterior exposición, se puede advertir que la autoridad administrativa electoral responsable no tuvo en consideración todos y cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que se estiman necesarios para la individualización de la sanción.

*Ello es así, porque si bien la responsable consideró que la conducta reprochada a la agrupación apelante se trata de una **falta formal**, en virtud de que no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino exclusivamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas con la documentación soporte que contenga todos los requisitos fiscales establecidos por la normatividad; que tal irregularidad debe calificarse como una falta **leve**, ya que las irregularidades no fueron reiteradas y sistemáticas ni se encontraron elementos para considerar intencional la conducta, sino que mostró un ánimo de cooperación, y que **tampoco se trastocaron los valores tutelados por la fiscalización, sino solamente se pusieron en riesgo**, dado que se dificultó la revisión del informe anual y la actividad fiscalizadora. Asimismo, resaltó que **no hubo reincidencia**.*

No obstante, el propio consejo responsable en modo alguno tomó en cuenta la capacidad económica real de la agrupación política actora, a fin de que existiera proporcionalidad entre ésta y la sanción correspondiente y, de esta forma, no se

pusiera en riesgo el adecuado desarrollo de las actividades ordinarias de la propia organización política.

En efecto, como se anotó en líneas precedentes, entre las circunstancias atinentes al sujeto infractor se encuentra la capacidad económica de la agrupación política nacional.

Este elemento se refiere a la capacidad económica real del infractor, es decir, al conjunto de bienes, derechos y cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción.

En el catálogo de sanciones previsto en el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, se encuentran sanciones de tipo pecuniario, entre ellas, la multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal [inciso b)].

La obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media sea prácticamente inocuo para un sujeto con un patrimonio considerable.

En el caso de las agrupaciones políticas nacionales, la autoridad administrativa electoral cuenta con las facultades legales para allegarse de los elementos para conocer la situación económica real de dichas entidades, como a continuación se demuestra.

Con motivo de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se derogó el artículo 35, párrafo 7, que establecía como prerrogativa de las agrupaciones políticas nacionales, el otorgamiento de financiamiento público.

De este modo, a partir de la entrada en vigor de la reforma indicada, las agrupaciones políticas nacionales sufragan los gastos de sus actividades con recursos privados, provenientes de los asociados, simpatizantes, de

autofinanciamiento, o de financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Los recursos provenientes de los asociados y simpatizantes se integran por las aportaciones o donativos en efectivo o en especie, realizados de forma libre y voluntaria.

El autofinanciamiento se constituye por los ingresos que la agrupación política obtenga de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos.

Por último, el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos se refiere al producto de las inversiones de los recursos líquidos de la agrupación política.

Por tanto, estas son las fuentes de financiamiento que deben tomarse en cuenta para determinar la situación económica del infractor al momento de individualizar la sanción.

Ahora bien, es factible que la autoridad responsable conozca la situación patrimonial de la agrupación política, porque dicha agrupación está obligada a presentar anualmente un informe sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, conforme con lo dispuesto en el artículo 35, párrafos 7 y 8, del código electoral en vigor, y 35, párrafo 11, del código electoral vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

A través de ese informe, la autoridad responsable está en aptitud de conocer la situación patrimonial de la agrupación política al inicio del ejercicio correspondiente.

Además, debe tenerse en cuenta que tanto el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil seis, como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, publicado en el mismo diario el veintiuno de agosto de dos mil ocho, establecen reglas específicas sobre la forma y términos en que dichas agrupaciones deben registrar sus operaciones

financieras, así como sus activos y pasivos, y puntualizan las características que deben regir el registro contable de sus finanzas; así como la documentación soporte necesaria para acreditar el correcto origen y destino de sus ingresos y egresos.

El cumplimiento de estas reglas permite que los movimientos financieros de la agrupación política nacional, tanto ingresos como egresos, queden registrados contablemente, con respaldo documental, de forma inmediata a la actualización del movimiento correspondiente.

Además, la autoridad electoral está facultada para allegarse en cualquier momento la información contable relativa, junto con el respaldo documental respectivo. De este modo, la autoridad está en aptitud de conocer la situación económica de la agrupación política nacional.

*Así, por ejemplo, todos los ingresos en efectivo que reciban las agrupaciones políticas deben depositarse en cuentas bancarias a nombre de la agrupación y los estados de cuenta respectivos deben conciliarse mensualmente y **remitirse a la autoridad electoral cuando lo solicite** (artículo 1.4 de ambos ordenamientos reglamentarios).*

*Asimismo, las agrupaciones deben presentar los contratos celebrados con las instituciones financieras por créditos obtenidos con las mismas, debidamente formalizados, así como los estados de cuenta que muestren los ingresos obtenidos por los créditos. La autoridad puede solicitar dicha documentación a las agrupaciones **cuando lo considere conveniente** (artículo 1.6 de ambos reglamentos).*

De igual forma, los fondos y fideicomisos que celebre la agrupación política deben ser registrados ante la autoridad electoral, dentro de los treinta días siguientes a su constitución, con un ejemplar del contrato o convenio correspondiente, con lo cual la autoridad puede llevar el control de esta modalidad de financiamiento (artículo 6.3, inciso d), de ambos reglamentos).

*De acuerdo con los reglamentos citados, todas las operaciones financieras de la agrupación política deben registrarse contablemente; al efecto, la agrupación debe elaborar una balanza mensual de comprobación a último nivel. Las balanzas deben ser entregadas a la autoridad electoral **cuando lo solicite** (artículos 19.4 y 18.4, respectivamente).*

Lo anterior evidencia que la autoridad electoral responsable cuenta con las facultades y los medios legales necesarios para allegarse de la documentación fehaciente y auténtica que acredite los ingresos o egresos realizados por las agrupaciones políticas, en todo momento, con lo cual está en aptitud de conocer la situación económica de dichas agrupaciones, a fin de poder individualizar la sanción pecuniaria correspondiente.

En el caso, aun y cuando la responsable en la resolución reclamada, al individualizar la sanción impuesta a la ahora recurrente, resaltó que las agrupaciones políticas dejarán de recibir financiamiento público a partir del ejercicio dos mil ocho y señaló expresamente que consideró la capacidad económica de la infractora; lo cierto es que, de la lectura a la parte atinente del acuerdo combatido, se aprecia que la autoridad electoral en ningún momento determina la verdadera capacidad económica de la aludida agrupación, ya que ni siquiera precisa el monto o importe total de los ingresos que obtiene dicha organización política.

En ese sentido, es dable concluir que la responsable, para la individualización de la sanción atinente, no tuvo en consideración la solvencia económica de la ahora apelante, lo que evidentemente impidió que la propia autoridad estuviera en condiciones de fijar el quantum de la multa en proporción directa a su capacidad económica.

Luego, si la responsable al establecer el monto de la multa impuesta a la inconforme dejó de ponderar la capacidad económica de ésta, debe concluirse que dicha sanción no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que tal garantía, como se vio, obliga a la autoridad a individualizar la sanción correspondiente teniendo en cuenta todos y cada uno de los elementos subjetivos y objetivos que fueron apuntados en párrafos precedentes, entre ellos, la capacidad económica del infractor, con la finalidad de que la sanción sea proporcional y así no se comprometa el cumplimiento de los propósitos fundamentales o subsistencia de la agrupación política infractora.

Por tanto, procede declarar substancialmente fundados los agravios en estudio y, en consecuencia, se revoca la resolución reclamada para el efecto de que la responsable emita una nueva determinación, en la que observando los lineamientos contenidos en este fallo, proceda a reindividualizar la sanción que

corresponda a la agrupación apelante, preservando el principio de legalidad que impone el deber de fundar y motivar toda resolución.

...

5. Que en atención a lo ordenado en la ejecutoria que da origen al presente acatamiento, y a fin de dar cumplimiento a la misma, se procederá a modificar la resolución únicamente por cuanto hace al considerando **5.101** de la resolución identificada con la clave **CG474/2008**, observando a cabalidad los lineamientos establecidos en la referida ejecutoria, con el fin de darle cumplimiento, procediendo a modificar la resolución en lo tocante a la imposición de la sanción, tomando en consideración todos y cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que se estiman necesarios para la individualización de la sanción, atendiendo la capacidad económica real de la Agrupación Política Actora.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 41, base V, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1; 23, párrafo 2; 39, párrafo 2; 83, párrafo 1, inciso b); 108, párrafo 1, inciso a); 109, párrafo 1; 118, párrafo 1, incisos h) y w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; y 17.1 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales, el Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se modifica el considerando **5.101** de la resolución **CG474/2008** emitido en la sesión extraordinaria de trece de octubre de octubre de dos mil ocho, y consecuentemente se procede a sustituir la parte conducente a la individualización de la sanción, dejando intocados los apartados siguientes:

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

II. ANÁLISIS DE LAS NORMAS VIOLADAS.

III. VALORACIÓN DE LAS CONDUCTAS EN LA COMISIÓN DE LAS IRREGULARIDADES, EFECTOS PERNICIOSOS DE LAS FALTAS COMETIDAS Y CONSECUENCIAS MATERIALES.

IV. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

SEGUNDO. Se modifica el considerando **5.101** de la resolución **CG474/2008** emitido en la sesión extraordinaria de trece de octubre de dos mil ocho, por lo que, se deja sin efecto el apartado relativo a la individualización de la sanción, para quedar como sigue:

V. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Ahora bien, este Consejo General procede a la individualización de la sanción, conforme a los lineamientos establecidos el recurso SUP-RAP-85/2006 consistente en:

1. La calificación de la falta o faltas cometidas.

De conformidad con los artículos 38, párrafo 1, inciso k), en relación con el 34, párrafo 4, y 49-A, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 14.2, del Reglamento de la materia, las Agrupaciones Políticas Nacionales están obligadas a presentar informes anuales, así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones y entregar la documentación que el Instituto Federal Electoral les solicite respecto de sus ingresos y egresos.

Las normas antes citadas establecen la forma en que deben documentarse la totalidad de los ingresos y egresos deben reportarse; así como los requisitos que deben reunir; cuándo y cómo debe presentarse el informe anual, la manera en que éste será revisado y las directrices generales para llevar a cabo el control contable de los recursos, a fin de llevar a cabo la revisión por parte de la autoridad electoral. Mientras en el Código se prevé la obligación de rendir el informe, proporcionar la documentación requerida y permitir su verificación. Todo lo cual concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.

En ese sentido, las faltas acreditadas y atribuidas a la agrupación, se traducen en una falta que por sí misma constituye una **FALTA FORMAL** porque no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas con la documentación soporte que contenga todos los requisitos fiscales establecidos por la normatividad.

En otras palabras, como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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 los recursos provenientes del erario público, y existe comisión en el propósito de la conducta infractora, debe sancionarse una sola ocasión porque el efecto de las irregularidades consiste en impedir y dificultar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.

Así las cosas, toca imponer la sanción que corresponda de las previstas en el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que para el caso que nos ocupa, se realizaron dos irregularidades, en la especie, se deberá imponer una única sanción. Dicho criterio fue establecido por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con el expediente **SUP-RAP-62/2005**, resuelto en sesión pública de veintidós de diciembre de dos mil cinco.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General estima que atendiendo al carácter formal de las faltas cometidas por la Agrupación Política Nacional, así como el que las irregularidades no fueran reiteradas ni sistemáticas y que no se encontraran elementos para considerar intencional la conducta de la agrupación sino que mostró un ánimo de cooperación, es que la falta acreditada se califica como **LEVE**, además de que dichas acciones y omisiones produjeron dos faltas de claridad y suficiencia en la rendición de sus cuentas de su informe anual correspondiente al ejercicio dos mil siete.

En ese sentido, la calificación de la falta acreditada, obedece además de lo referido con antelación, a que no se trastocaron los valores tutelados por la fiscalización sino que únicamente se pusieron en peligro los mismos, porque hubo un incumplimiento de la obligación de presentar documentación con los requisitos establecidos en las normas fiscales lo cual afectó el deber de transparencia en la rendición de cuentas, certeza y transparencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de entidad es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por lesión

entiende “daño, perjuicio o detrimento”. Por otro lado, establece que detrimento es la *“destrucción leve o parcial de algo”*.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la *“expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”*.

De lo anterior, se concluye que este lineamiento va encaminado a que la responsable establezca cuál fue la trascendencia o importancia del daño causado por la conducta o conductas que desplegó el ente infractor, en el caso, la Agrupación Política Nacional.

Ahora bien, tal y como quedó acreditado en el apartado relacionado a la valoración de la conducta, el ente infractor incumplió la obligación consignada en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7.1 y 14.2, del Reglamento de la materia, en relación con los numerales 102, párrafo primero y 145, párrafo primero, fracción III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y 189, de Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En ese sentido, como la agrupación presentó recibos que no reúnen la totalidad de los requisitos fiscales, se considera que incumplió con obligaciones establecidas en el Reglamento de la materia en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, con lo cual causó un perjuicio a la autoridad electoral porque dificultó la revisión de los informes correspondientes que hace la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, además dificultar la actividad fiscalizadora en términos operativos.

Al respecto, conviene hacer mención que, las normas que imponen la obligación de presentar la documentación comprobatoria con la totalidad de los requisitos fiscales tienen el objeto preservar uno de los principios de la fiscalización: el de control en el origen y destino de los recursos, que implica, por una parte, que se prevean mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables (control interno) y, por la otra, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos y agrupaciones rindan cuentas a la autoridad (controles externos) respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Así las cosas, la norma impone este tipo de obligaciones a las agrupaciones políticas y tiene como finalidad que la autoridad electoral cuente con los instrumentos que permitan la plena verificación de los ingresos y/o gastos que recibe o ejerce.

En efecto, aun cuando la irregularidad detectada puede ser considerada como menor (no se relacionan con uso indebido de recursos o recepción de recursos provenientes de fuentes no permitidas por la ley), es decir, no es sustantiva ya que únicamente afectó el deber de transparencia en la rendición de cuentas por ser una obligación que contempla el Reglamento de la materia, con lo cual la agrupación política dificultó la actividad fiscalizadora y con ello la revisión de su informe anual.

3. Reincidencia.

Del análisis a las diversas resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral relacionadas con la revisión de informes de las agrupaciones políticas se advierte que no existen antecedentes de que la agrupación haya incurrido en alguna infracción similar, por lo que en el presente caso, no se actualiza el supuesto de la reincidencia.

4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la agrupación, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Con el objeto de cumplir con el mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia **SUP-RAP-218/2009**, se procede al análisis de las siguientes consideraciones.

Es importante recordar que la Agrupación Política debe ser sancionada por acreditarse la comisión de la siguiente irregularidad:

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en los numerales **5** y **6** lo siguiente:

I. ÓRGANOS DIRECTIVOS

5 La Agrupación no informó los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes que integraron los Órganos Directivos a nivel Nacional.

II. REQUISITOS FISCALES

6. En la cuenta “Servicios Generales”, se localizaron 7 recibos de arrendamiento que no reúnen la totalidad de los requisitos fiscales, toda vez que carecen del número de la cuenta predial del inmueble por \$161,000.00.

Una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de las infracciones por parte de la agrupación política nacional, este Consejo General estima prudente imponer a “**Unidad Nacional Progresista**”, una sanción económica, misma que no debe ser excesiva en relación con su capacidad económica.

Esto considerando que el artículo 35, párrafo 7 invocado, hace alusión expresa entre otras obligaciones de las agrupaciones políticas la de presentar al Instituto Federal Electoral un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, lo cual corrobora lo dicho con antelación, pues las agrupaciones pueden allegarse de recursos distintos de los públicos.

En este sentido, la ley de la materia autoriza a las agrupaciones políticas a recibir recursos bajo distintas modalidades, sin embargo, estos tipos de financiamiento que refiere el vocablo “*cualquier modalidad*” no quedan a su arbitrio, sino que deben recibirlo en los términos que lo prescriben los artículos 34, párrafo 4, en relación con el artículo 77, párrafo 1, que textual señalan:

“Artículo 34

....

...

4. Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en este Código y en el reglamento correspondiente. “

“Artículo 77

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos **tendrá** las siguientes modalidades:

....

- b) *Financiamiento por la militancia;*
- c) *Financiamiento de simpatizantes;*
- d) *Autofinanciamiento; y*
- e) *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. “*

De la interpretación literal y sistemática de los preceptos legales transcritos, se desprende por un lado, que las agrupaciones políticas están sujetas a las obligaciones que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por otro, que esta legislación prevé como obligaciones de las agrupaciones las modalidades de su financiamiento, tales como, el financiamiento por sus asociados, así como el de los simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por ende, a las agrupaciones políticas también les aplica la disposición legal de que pueden financiarse vía asociados, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, de fondos y fideicomisos, desde luego en los términos que prevé dicho Código, en virtud de que las obligaciones que estatuye éste, son las relativas a los partidos políticos.

Como se observa, la agrupación política de que se trata tiene diversas formas de allegarse de recursos para pagar la sanción que se le imponga, es decir, cuenta con la capacidad legal de recibir, entre otros, recursos a través del autofinanciamiento que se constituye por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, así como cualquier otra similar que realicen para adquirir fondos, independientemente del que reciba por sus asociados.

Estas actividades de financiamiento no afectan en manera alguna la subsistencia de la agrupación política nacional ya que las mismas son ajenas, por ejemplo, a la venta de sus bienes que son estrictamente necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Por otro lado, no pasa desapercibido para este Consejo General que el artículo 355, numeral 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, establece que en caso de incumplimiento por parte del infractor, el Instituto Federal Electoral dará vista a las autoridades hacendarias para que éstas procedan conforme a la legislación aplicable, es decir, conforme al Código Fiscal de la Federación.

Es preciso recordar que en un Estado de Derecho como el nuestro, nadie puede estar por encima de la ley, bajo ninguna justificación, por lo que nadie puede vulnerar una norma que se fije por autoridad competente sin que por ese hecho se haga acreedor a una sanción, en la especie, el hecho de que una agrupación política sea no reciba recursos públicos o se declare insolvente no implica que deje de ser sancionada bajo el argumento de que no tiene capacidad económica porque ya no contará con el financiamiento público el cual, se insiste, no es la única forma de financiarse.

Por tal motivo, a efecto de no incurrir en un exceso por parte de la autoridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido mediante jurisprudencia qué se entiende por “*multas excesivas*”, independientemente de su naturaleza fiscal, administrativa, penal o electoral, cuando, 1) Es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito y, 2) Se propasa, va más delante de lo lícito y lo razonable.

También en la misma jurisprudencia ha establecido el Máximo Tribunal que, para que una multa no sea contraria al artículo 22 Constitucional, la norma que la prevea debe:

- a) Determinar su monto o cuantía, o bien, establecer un parámetro dentro de mínimo y un máximo.
- b) Hacer posible que la autoridad impositora de la sanción tome en cuenta, para su imposición, la gravedad de la infracción.
- c) Posibilitar a la autoridad a que considere, en su imposición, la capacidad económica del infractor.
- d) Permitir que la autoridad considere, para su imposición la reincidencia del infractor en la comisión del hecho que la motiva.

La Jurisprudencia que nos ocupa es visible en la Novena Época, Materia(s): Constitucional, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Julio de 1995, Tesis: P./J. 9/95, Página: 5, que es del tenor siguiente:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.- De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva **cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito**; b) **Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable**; y c) **Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos**. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, **debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.**¹

Sirve de apoyo a contrario sensu la jurisprudencia, No. Registro: 200,348, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Julio de 1995, Tesis: P./J. 7/95, Página: 18 que a la letra dice:

¹ Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.²

Ahora bien, en el caso concreto se cumple fielmente el criterio de nuestro máximo Tribunal para que la sanción impuesta no sea excesiva, toda vez que el artículo

² Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 7/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

355, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, establece la obligación de este Instituto de tomar en cuenta las circunstancias especiales y elementos subjetivos del infractor, en tanto que prevé:

“Artículo 355

....

*5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, **la autoridad electoral deberá tomar en cuenta** las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:*

*a) **La gravedad** de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;*

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

*c) **Las condiciones socioeconómicas del infractor;***

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

*e) **La reincidencia** en el cumplimiento de obligaciones , y*

*f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, **daño o perjuicio** derivado del incumplimiento de obligaciones.”*

En este sentido, si la autoridad electoral desde la ley que prevé la sanción, es decir, desde el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las facultades para que tome en consideración estos elementos (la gravedad de la infracción, capacidad económica del infractor, el daño o perjuicio ocasionado y la reincidencia), la multa no es excesiva por no ser desproporcionada a las posibilidades económicas de la infractora en relación con la gravedad del ilícito, pues para ello la ley le fija lineamientos a seguir para su individualización y, por tanto, se ajusta al artículo 22 Constitucional.

La individualización de la sanción es de vital importancia, pues permite que la autoridad imponga a cada infractor una multa diferente a los demás que

eventualmente pudieran incurrir en la misma irregularidad, dependiendo de las particularidades del caso, entre otros, el ánimo de cooperación denotado por la agrupación, el carácter culposo o doloso con el cual se haya realizado la conducta, las circunstancias del caso concreto de tiempo, modo y lugar, la reiteración y reincidencia que se presente por el ente político en comento así como el monto involucrado en la irregularidad cometida si lo hubiere, al igual que la gravedad de la infracción.

Otro aspecto destacable en la forma de imposición de la sanción, que establece el artículo 269, párrafo 1, inciso b), vigente en la fecha de la comisión de la infracción, es que no establecía un monto de la sanción en específico, sino un parámetro dentro de un mínimo y un máximo, es decir, no prevé una multa fija sino que permite a la autoridad dentro de un rango, aplicar la sanción de acuerdo a las circunstancias particulares del caso concreto entre cincuenta y cinco mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Tales circunstancias o elementos subjetivos de la infractora que se tomaron en consideración para imponer la multa, han sido explorados en el apartado denominado "*Individualización de la sanción*", los cuales por economía procesal y en obvio de innecesarias repeticiones se tienen por reproducidos en este espacio como si se insertasen a la letra.

En conclusión, y dado el cambio de situación jurídica aludida relativa a la imposibilidad para recibir financiamiento público, y a fin de no perjudicar el adecuado desarrollo de las actividades para las cuales fue creada la agrupación política, -sin menospreciar el desacato de las normas violadas en que incurrió, y lo ejemplar que deben ser las sanciones para inhibir dichas conductas-, este Consejo General determina imponer a la agrupación política nacional, una sanción que se ubique dentro del parámetro señalado en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, entre cincuenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en dos mil siete.

No obstante lo anterior, a fin de que esta autoridad motive su decisión basándose en elementos objetivos, a efecto de acreditar que la agrupación cuenta con capacidad económica para enfrentar la sanción que se le impone, este Consejo General procede a analizar los documentos que obran en la Unidad de Fiscalización relacionados con sus finanzas.

En este orden de ideas la Unidad de Fiscalización, mediante oficio **UF/260/2009**, de veintinueve de enero de dos mil nueve, solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en específico, los estados de la cuenta bancaria número **000004030869218** aperturada en la Institución de Crédito HSBC, del ejercicio dos mil ocho, cuyo titular fuera la agrupación política nacional “**Unidad Nacional Progresista**”.

Al respecto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores remitió mediante oficio **214-1-101068/2009** Folio No. G-09020185 de fecha doce de febrero de dos mil nueve, recibido por la Unidad de Fiscalización el día trece de febrero del mismo año, la documentación solicitada y de la cual es titular la agrupación política nacional “**Unidad Nacional Progresista**”, desprendiéndose lo siguiente:

BANCO EMISOR: HSBC		
No. DE CUENTA: 000004030869218		
No.	PERIODO	SALDO PROMEDIO MENSUAL
1.	01/01/08 al 31/01/08	\$ 198,282.08
2.	01/02/08 al 29/02/08	\$ 145,869.49
3.	01/03/08 al 31/03/08	\$ 106,825.49
4.	01/04/08 al 30/04/08	\$ 55,109.43
5.	01/05/08 al 31/05/08	\$ 19,462.83
6.	01/06/08 al 30/06/08	\$ 1.97
7.	01/07/08 al 31/07/08	\$ 11,329.41
8.	01/08/08 al 31/08/08	\$ 11,800.05
9.	01/09/08 al 30/09/08	\$ 7,018.41
10.	01/10/08 al 31/10/08	\$ 5,470.96
11.	01/11/08 al 30/11/08	\$ 5,801.96
12.	01/12/08 al 31/12/08	\$ 5,297.96
SALDO PROMEDIO TOTAL DE LA CUENTA		<u>\$47,689.17</u>

Así, al sumar el saldo que reportó en el estado de cuenta bancaria número **4030869218** aperturada en la Institución de Crédito HSBC en el ejercicio dos mil ocho, resulta que la agrupación política nacional “Unidad Nacional Progresista” cuenta con un saldo promedio total de **\$47,689.17** (Cuarenta y siete mil seiscientos ochenta y nueve pesos17/100 M.N.).

Ahora bien, el hecho de que la Agrupación Política Nacional no reciba a partir del ejercicio dos mil ocho financiamiento público, no es obstáculo para que sea sancionada en los términos legales que le corresponda, pues se insiste, no es el único financiamiento por el cual se sostenga, sino que existen otros medios de financiamiento como los provenientes del autofinanciamiento y del financiamiento por rendimientos financieros, de fondos y de fideicomisos, entre otros, que le permiten sufragar el monto de la sanción.

Tal criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación SUP-RAP-229/2008 y SUP-RAP-236/2008, en donde se pronunció respecto a la capacidad económica de las agrupaciones políticas nacionales, estableciendo entre otros aspectos lo referente a la imposición de una sanción económica aún y cuando éstas aleguen no contar con los recursos económicos por financiamiento privado.

Al respecto, la Sala Superior, en los asuntos mencionados estableció lo siguiente:

“Al analizar cada uno de estos elementos, la responsable emitió diversas consideraciones y razonamientos, en específico, respecto de las condiciones económicas del infractor, se estableció que si bien la agrupación política infractora no recibiría financiamiento público a partir de dos mil ocho, lo cierto era que tal situación es insuficiente para determinar que dicha organización deje de ser sancionada, pues los recursos públicos que venía recibiendo, no son la única forma en que puede obtener financiamiento.

Al respecto, la responsable manifestó que la agrupación podía obtener recursos bajo distintas modalidades, como puede ser el financiamiento vía asociados, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, de fondos y fideicomisos; que la utilización de estas actividades de financiamiento en forma alguna afectaban la subsistencia de la agrupación política en cuestión, puesto que no implicaban la venta de los bienes que fueran estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus funciones; que ninguna persona puede cometer una

infracción administrativa sin que por ese hecho se haga acreedora a una sanción, bajo el pretexto de que no recibe financiamiento público o es insolvente.”

“... es claro que la supresión del financiamiento público al constituir una decisión soberana del órgano encargado de modificar el texto constitucional, no puede constituir un motivo suficiente para reducir y muchos menos revocar las sanciones impuestas por la responsable, puesto que tal determinación se sustentó en el análisis y estudio de diversos elementos por parte de la responsable a efecto de establecer una sanción proporcional a la gravedad de la falta, la lesión ocasionada o el posible daño derivado de la comisión de la infracción, las condiciones económicas del infractor, la reincidencia, entre otras cuestiones.”

De igual forma, se estableció que con independencia del financiamiento de las agrupaciones, la proporcionalidad de la sanción impuesta, se fijó conforme a la naturaleza de la conducta, el bien jurídico protegido por la norma vulnerada y las circunstancias objetivas de la conducta sancionada y las subjetivas del infractor.

En consecuencia, si se tomaron en cuenta los elementos objetivos y subjetivos, así como la capacidad económica del infractor, la sanción es legal y ajustada a Derecho, aún y cuando la agrupación política nacional aduzca que no recibe financiamiento público, o bien se declare insolvente, ya que ello no es justificación para evitar la imposición de una sanción, derivada de la trasgresión a la norma.

Sin embargo, dada la imposibilidad para recibir financiamiento público, y a fin de no perjudicar el adecuado desarrollo de las actividades para las cuales fue creada, este Consejo General determina imponer a la agrupación política nacional, una sanción que se ubique dentro del parámetro señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con el número de expediente **SUP-RAP-218/2008**.

VI. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A fin de concretizar la potestad punitiva que le ha sido otorgada a este Consejo General del Instituto Federal Electoral, se considera que para la imposición de la sanción, deben atenderse las siguientes circunstancias particulares:

- La falta **formal** se ha calificado como **leve** en atención a que no se han vulnerado los bienes jurídicos tutelados, como son la certeza y la transparencia, sino que únicamente se han puesto en peligro.
- La agrupación conocía los alcances de la disposición reglamentaria invocada, así como el oficio de errores y omisiones emitido por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión de su Informe Anual.
- La presentación de documentación carente de la totalidad de requisitos fiscales genera un incumplimiento a la obligación de rendir cuentas, lo cual impidió y dificultó la actividad fiscalizadora en términos operativos.
- Asimismo, el hecho de que no se presente la documentación con la totalidad de requisitos fiscales trastoca una disposición reglamentaria que pone en riesgo los mecanismos de rendición de cuentas, ya que no existen elementos de prueba que aporten certeza y transparencia de lo reportado.
- De igual manera, al no informar los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes integrantes de sus Órganos Directivos a nivel Nacional pone en riesgo los mecanismos de rendición de cuentas, ya que no existen elementos de prueba que aporten certeza y transparencia de lo reportado
- Por las características de la infracción, no se puede presumir intencionalidad ni dolo, pero si se revela falta de cuidado de la agrupación al percatarse de que los recibos presentados como documentación soporte no cumplían con la totalidad de los requisitos fiscales.
- Que debe tomarse en consideración que la sanción no debe afectar el desarrollo de sus actividades de manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o su subsistencia.
- Que las faltas acreditadas por la agrupación política tienen un monto involucrado de \$161,000.00.
- Que la agrupación política no es reincidente en la comisión de conductas similares.

Para proceder a la individualización de la sanción, es necesario indicar que las sanciones que se pueden imponer a las agrupaciones políticas, se encuentran especificadas en el artículo 269, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales son:

- a) *Amonestación pública;*
- b) *Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;*
- c) *Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el período que señale la resolución;*
- d) *Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;*
- e) *Negativa del registro de las candidaturas;*
- f) *Suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y*
- g) *La cancelación de su registro como partido político o agrupación política.*

Con base en lo que previamente se ha analizado, se considera que la sanción señalada en el inciso a) del artículo en comento, no resulta apta para imponerla por la comisión de la falta acreditada, pues una amonestación pública sería insuficiente para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que la Agrupación Política Nacional infractora incurra en este tipo de faltas. Esto en función de que aun cuando la falta no tiene efectos trascendentes en el sistema de fiscalización, debe tener una sanción proporcional que desincentive su repetición, de modo que no se generen alicientes para la comisión de una falta análoga dadas sus imperceptibles consecuencias.

En esa tesitura, este Consejo General considera que la sanción señalada en el inciso b), del mencionado artículo 269, párrafo 1, del Código de la materia (Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal), sí resulta apta para sancionar las irregularidades atribuidas a la agrupación.

Lo anterior es así, puesto que el dispositivo referido, permite que esta autoridad electoral pueda aplicar una sanción económica por la falta que se cuestiona, dado que abre la posibilidad de escoger una cantidad adecuada que, entre el rango mínimo y el rango máximo que establece el artículo, constituya una suma que sea proporcional a la falta cometida y cuya aplicación no tenga un efecto excesivo o ruinoso en las finanzas de la agrupación política que se sanciona por esta vía, con el fin de crear conciencia en la recurrente y evitar la comisión de conductas similares en un futuro.

En cumplimiento a lo mandado por la Sala Superior, se individualiza nuevamente la sanción que debe imponerse a la agrupación política nacional tomando en cuenta la capacidad económica, mediante el análisis pormenorizado de las cuentas registradas a nombre de la Agrupación Política Nacional **Unidad Nacional Progresista**, en acatamiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-218/2008**.

Del análisis de la irregularidad en el informe que presentó la Agrupación Política, se advierte que de no sancionar las conductas indebidas realizadas por las Agrupaciones Políticas de forma ejemplar, supondría por parte de la autoridad administrativa electoral un desconocimiento, de la legislación aplicable y un inadecuado cumplimiento de los principios rectores que norman al Instituto, toda vez que, las sanciones administrativas electorales deben tener como una de sus finalidades el ser ejemplares, tendentes a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro. Así mismo se debe poner particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

De igual forma se estima que la falta de financiamiento público en los recursos de las agrupaciones políticas no es razón suficiente para argumentar la imposibilidad de aplicación de una sanción pecuniaria, puesto que los recursos que perciben, ni en el pasado, ni en la actualidad se han restringido a recursos públicos, dejándolas con la posibilidad de contar con recursos de financiamiento privado provenientes de sus asociados y simpatizantes, así como el autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Razón por la que se asegura que las agrupaciones tienen forma de hacerse llegar de recursos para su

funcionamiento y operación, por ende recursos para cumplir con las sanciones impuestas como castigo producto de su incumplimiento, sirviendo como precedente para inhibir conductas negativas posteriores.

Este Consejo llega a la conclusión de que debe imponerse a la Agrupación Política Nacional “**Unidad Nacional Progresista**”, una sanción, que dentro de los límites establecidos, tome en cuenta las circunstancias del total de la irregularidad y la gravedad de la falta, por lo que se fija la sanción consistente en una multa de **368** días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal durante el año dos mil siete.

Razón por la que, el Consejo General estima que la multa no resulta excesiva para la agrupación en virtud de que se advirtió la gravedad de la falta y la capacidad económica de la infractora, que después de haber conocido y analizado a través los estados de cuenta que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, remitió a esta autoridad administrativa electoral, arrojando datos, de los que se desprende que tuvo un saldo promedio total de **\$47,689.17** (Cuarenta y siete mil seiscientos ochenta y nueve pesos 17/100 M.N.), que se determinó, al aplicar al conjunto de saldos mensuales, una ecuación matemática, consistente en sumar los saldos mensuales y dividirlos entre los periodos reportados de los meses del año en cita; para de esta manera, ser lo más objetivo en determinar la capacidad económica de la infractora, ya que tuvo en sus cuentas distintos saldos mensuales que van desde \$1.97 (Un peso 97/100 M.N.), hasta \$198,282.08 (Ciento noventa y ocho mil doscientos ochenta y dos pesos 08/100 M.N.).

Por lo que el Consejo General, analizando la situación económica actual de la agrupación, pero no soslayando la violación de la normatividad, valora la necesidad de aplicar una sanción ejemplar, imponiéndole a la agrupación una multa consistente en **368** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil siete, equivalente a **\$18,609.76** (Dieciocho mil seiscientos nueve pesos 76/100 M.N.), pero haciéndolo mediante un plan de pago que no interfiera en la realización de sus actividades normales.

Dicho pago deberá efectuarse en tres mensualidades correspondientes a **\$6,203.25** (Seis mil doscientos tres pesos 25/100 M.N.), hasta llegar a la cantidad de **\$18,609.76** (dieciocho mil seiscientos nueve pesos, 76/100 M.N.), correspondiente a la multa, derivada de la irregularidad que la agrupación cometió.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atienden a los parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad contemplados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO. Derivado de la modificación al considerando **5.101** de la Resolución **CG474/2008**, se modifica el resolutivo **octogésimo cuarto**, de la resolución impugnada, para quedar como sigue:

OCTAGÉSIMO CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **5.101** de la presente Resolución, se imponen a la **Agrupación Política Nacional Unidad Nacional Progresista**, la siguiente sanción:

a) Una multa de **368** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil siete, equivalente a **\$18,609.76** (Dieciocho mil seiscientos nueve pesos 76/100 M.N.), en los términos del presente Acuerdo.

CUARTO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **5.101** de la presente Resolución dicho pago debe efectuarse en **tres mensualidades** correspondientes a **\$6,203.25** (Seis mil doscientos tres pesos 25/100 M.N.), para llegar a la cantidad de **\$18,609.76** (Dieciocho mil seiscientos nueve pesos 76/100 M.N.), correspondiente a la multa impuesta a la **Agrupación Política Nacional Unidad Nacional Progresista**, derivada de la irregularidad que cometió.

QUINTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que ordene la publicación del presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación del mismo; y dentro de los quince días siguientes a aquél en el que concluya el plazo para la interposición del recurso correspondiente en contra del mismo Acuerdo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o en caso de que se presente dicho recurso por la agrupación política, dentro de los quince días siguientes a aquél en el que sea notificada la sentencia que lo resolviere, remita el mismo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, junto con la sentencia recaída a dicho recurso.

SEXO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que informe a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-218/2008 dentro de los dos días siguientes a la aprobación de este Acuerdo.

SÉPTIMO. Notifíquese personalmente el presente acuerdo a la Agrupación Política Nacional **Unidad Nacional Progresista**.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de mayo de dos mil nueve.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**