

CG226/2009

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-224/2008, EMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ANTECEDENTES

I. En mayo de dos mil ocho, la agrupación política 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 referidos a los resultados 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 **5.89** de la resolución antes señalada, especificaba las irregularidades cometidas por la agrupación política nacional "**Participa**", 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, visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado, se señala en el numeral 5, lo siguiente: 5. La Agrupación efectuó pago de facturas que rebasaron el tope de 500 días de salario mínimo con cheques que carecen de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” por \$276,000.00.

IV. Derivado de la irregularidad referida en el antecedente inmediato anterior, este Consejo General determinó procedente imponer a la agrupación política nacional “**Participa**”, una sanción consistente en una multa de **546** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el 2007, equivalente a **\$27,611.22** (Veintisiete mil seiscientos once pesos 22/100 M.N.)

V. Inconforme con la resolución antes mencionada, la agrupación política nacional “**Participa**” a través de su Presidente, quien cuenta con facultades de representación, mediante escrito de diecisiete 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-224/2008**.

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 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificada con la clave CG474/2008, aprobada el trece de octubre dos mil ocho, para los efectos precisados en el considerando Cuarto de este fallo”.*

VII. A través de oficio número UF/261/2009 de veintinueve de enero del dos mil nueve, recibido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el tres de febrero de 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 esta Unidad los estados de la cuenta bancaria número **000004030387005** del Banco HSBC, así como de cualquier otra cuenta, correspondientes al ejercicio fiscal 2008, en las Instituciones de Crédito del Sistema Financiero Mexicano que sea titular la agrupación política nacional “**Participa**”.

VIII. Mediante oficio 214-1-101128/2009 Folio No. G-09020184 de veintitrés de febrero 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 veinticinco de febrero de dos mil nueve, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dio contestación parcial al requerimiento, anexando la documentación solicitada.

IX. Que por oficio 214-1-101237/2009 Folio No. G-09020184 de veintitrés de febrero 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 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 presenta 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 el caso concreto el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-224/2008**.

4. Por lo anterior, y en razón al considerando **CUARTO** de la sentencia recaída al expediente **SUP-RAP-224/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

...

*El planteamiento es substancialmente **fundado**.*

Esto es así, porque tal como afirma la actora, la autoridad responsable no tomó en cuenta la situación económica real de la demandante al momento de individualizar la sanción.

Conforme con el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, en la fijación de sanciones, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Asimismo, en caso de reincidencia, debe aplicar una sanción más severa.

Por su parte, el artículo 17.1 del Reglamento que establece los lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales dispone que para fijar la sanción se tomarán en cuenta:

a) las circunstancias en que se cometió la falta, es decir, el tiempo, modo y lugar en que se produjo;

b) la gravedad de la falta, para lo cual se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica de la agrupación y, en su caso, las circunstancias especiales.

Según el propio precepto, las circunstancias especiales se refieren al especial deber de cuidado de las agrupaciones derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral, o que desarrollan en materia político-electoral, así como a la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiere causado.

De acuerdo con la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior S3ELJ24/2003, identificada con el rubro: "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN"⁴, las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda por la infracción cometida son tanto de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) como subjetivo (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia).

⁴*Consultable en las páginas 295 y 296 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.*

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 efecto, 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.

Pues bien, 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 sufragán 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.

En el caso, la lectura de la resolución reclamada permite advertir, que en el capítulo identificado con el número V, denominado "individualización de la sanción", el órgano responsable abordó cuatro puntos, a saber: 1. Calificación de la falta o faltas cometidas; 2. Entidad de la lesión o daños y perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. Comisión previa de una infracción similar, y 4. La no afectación sustancial al desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o de subsistencia (capacidad económica)

En este último apartado, la autoridad responsable destacó la circunstancia de que en dos mil ocho, la demandante no recibió financiamiento público. La responsable precisó también que esa no es la única forma de financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales, pues conforme con el artículo 77, párrafo 1, en relación con el artículo 35, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas están en aptitud de financiarse a través de la militancia, de simpatizantes, por autofinanciamiento, o bien, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

En concepto del órgano responsable, las fuentes de financiamiento enunciadas pueden permitir a la actora pagar la multa de \$27,611.22 (veintisiete mil seiscientos once pesos, con veintidós centavos). Según la responsable, ese pago puede obtenerse, en particular, a través del autofinanciamiento, constituido por los ingresos que la agrupación obtenga de sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, y cualquier otra similar para la adquisición de fondos.

Como se advierte, la autoridad responsable enunció las posibles fuentes de financiamiento de la actora y basó su argumentación, en la posibilidad de que la demandante obtuviera ingresos por \$27,611.22, mas no expresó datos objetivos y precisos, sobre los ingresos y egresos de la demandante o, al menos, elementos ciertos que evidenciaran la racionalidad de la posibilidad aducida.

Lo narrado patentiza que al individualizar la sanción, la autoridad responsable no tomó en cuenta la situación económica real de la infractora.

Por tanto, al ser fundado el agravio, ha lugar a revocar la resolución reclamada para el efecto de que la responsable emita una nueva determinación, en la que re individualicé la sanción que corresponda a la agrupación recurrente, en los términos precisados en el presente considerando.

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 **5.89**, 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, así como, 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 **5.89** de la Resolución **CG474/2008** emitido en la sesión extraordinaria de trece 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 TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

II. ANÁLISIS DE LAS NORMAS VIOLADAS (ARTÍCULOS VIOLADOS Y FINALIDAD DE LA NORMA).

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

IV. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

SEGUNDO. Se modifica el considerando **5.89** 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.

1. La calificación de la falta o faltas cometidas.

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 la falta es de **FORMA** y se califica como **LEVE** porque tal y como quedó señalado a lo largo de la presente resolución, la agrupación efectuó pagos de facturas que rebasaron el tope de los 500 días de salario mínimo con cheques que carecen de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” por un monto de \$276,000.00 y tampoco atendió el requerimiento que formuló la autoridad electoral. Por lo tanto se acredita el incumplimiento de la obligación reglamentaria a que hace referencia la conclusión de merito, correspondiente al ejercicio dos mil siete.

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

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió la Agrupación Política Nacional.

Aunado a lo anterior, este Consejo General advierte que la irregularidad observada no deriva de una concepción errónea de la normatividad por parte de la agrupación, en virtud de que sabía y conocía de las consecuencias jurídicas que este tipo de conductas traen aparejadas, pues la entrada en vigor del Reglamento fue previa al momento en que se realizó la revisión de los informes, por lo que la agrupación no puede alegar desconocimiento o ignorancia de la norma.

Por otra parte, se observa que la agrupación presenta, en algunos rubros falta de cuidado en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos, particularmente en cuanto a su apego a las normas contables.

En ese sentido, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

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

Debe considerarse que el hecho de que una agrupación no cumpla con su obligación de efectuar pagos de facturas que rebasaron el equivalente a quinientos días de salario mínimo con cheques con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” incumple con sus obligaciones de control interno relativas a llevar un adecuado orden en sus finanzas y de control externo al ajustarse a las reglas que le impone la normativa, para comprobar que tiene egresos determinados y que los comprueba de modo consistente.

La obligación de las agrupaciones de efectuar pagos de facturas que rebasaran el equivalente a quinientos días de salario mínimo con cheques con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” y de soportarlos documentalmente se exige a fin de que rindan cuentas de la totalidad de sus recursos y den certeza de su adecuada utilización.

Asimismo, se impidió que esta autoridad pudiera arribar a conclusiones en torno al destino de sus recursos. Debe tenerse en cuenta que el fin de la norma es el que las agrupaciones sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos obtenidos, por cualquier modalidad.

El hecho de que la agrupación efectuó pagos de facturas que rebasaran el equivalente a quinientos días de salario mínimo con cheques que carecen de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” por un monto de \$276,000.00, constituye una irregularidad trascendente, en virtud de que con tal conducta crea incertidumbre respecto al destino de los recursos de la agrupación durante el ejercicio de gastos anuales del ejercicio dos mil siete.

Las normas que imponen la obligación de presentar la totalidad de la documentación comprobatoria tienen el objeto preservar uno de los principios de la fiscalización: el de control, 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 las agrupaciones rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad (controles externos).

Es decir, la comprobación de los gastos supone el apego a determinadas reglas a fin de hacer efectiva la labor de revisión. De otra suerte, la comprobación de los egresos que realiza la autoridad electoral no sería sino un acto insustancial que no tendría efecto alguno en la revisión practicada.

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

No se actualiza la reincidencia, ya que la agrupación no incurre en una falta previa en ejercicios anteriores con estas características.

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

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-224/2009**, 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, visible en el cuerpo del Dictamen Consolidado, se señala en el numeral 5, lo siguiente:

5. La Agrupación efectuó pago de facturas que rebasaron el tope de 500 días de salario mínimo con cheques que carecen de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” por \$276,000.00.

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

Lo anterior es así, pues el hecho de que las agrupaciones políticas nacionales a partir de dos mil ocho no reciban financiamiento público, no es razón suficiente para que la agrupación de que se trata deje de ser sancionada, es decir, que sea incapaz económicamente para cubrir la multa ya que los recursos públicos que venían recibiendo dichas agrupaciones, no son la única forma de financiarse, pues de conformidad con el artículo 77, numeral 1 en relación con el artículo 35, numeral 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se desprende que las agrupaciones políticas nacionales pueden obtener financiamiento que no provenga de recursos públicos.

Esto considerando, que el artículo 35, numeral 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, este tipo de agrupaciones pueden allegarse de recursos independientes de los públicos.

En efecto, la disposición legal invocada, a la letra dice:

“Artículo 35

....

...

*7. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino **de los recursos que reciban por cualquier modalidad.** “*

En este sentido la Ley de la materia, autoriza a las agrupaciones políticas a recibir recursos bajo cualquier modalidad, 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, numeral 4, en relación con el artículo 77, numeral 1, que textual y respectivamente dicen:

“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 los partidos políticos y las agrupaciones las modalidades de su financiamiento, tales como, el financiamiento por la militancia, 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.

En esta tesitura, el hecho de que la Agrupación Política Nacional no reciba a partir del dos mil ocho financiamiento público, no es obstáculo para que sea sancionada en los términos legales que le corresponde.

Como se observa, la agrupación política de que se trata tiene diversas formas de allegarse de recursos para pagar la multa aquí impuesta, como puede ser el 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.

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

A más de lo anterior, 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 hacendarías 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 mexicano, nadie puede estar por encima de la ley, bajo ninguna justificación, como la de que una persona moral sea insolvente para que se le deje de sancionar so pretexto de que no tiene capacidad económica porque ya no contará con el financiamiento público, se insiste el cual no es la única forma de financiarse.

Por tal motivo, a efecto de no incurrir la autoridad en un exceso, nuestro máximo Tribunal del país, Pleno de 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, señalando al respecto que se considera como tal, cuando, 1) Es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito; y 2). Se propasa, va más adelante 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 está 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:

“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

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.

*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 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***

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 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 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.

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 multa, 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), estamos en presencia de una multa que 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 infracción, dependiendo de las particularidades del caso, entre otros, de su capacidad económica y de la gravedad de la infracción.

Otro aspecto destacable en la imposición de la sanción, es que el Código en cita en su artículo 269, numeral 1, inciso b), vigente en la fecha de la comisión de la infracción, establece un monto de la sanción dentro de un parámetro 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.

Tales circunstancias o elementos subjetivos de la infractora que se tomaron en consideración para imponer la multa, han sido explorados en este 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.

Por lo anterior, se arriba a la conclusión de que la multa que procede conforme a derecho, no es excesiva para la infractora en virtud de que se tomaron en cuenta todas sus características particulares, así como su capacidad económica.

Sostienen el siguiente criterio, lo señalado por la tesis de jurisprudencia que a la letra dice:

“ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—*De una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 269 del propio ordenamiento, se llega a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, al momento de imponer la sanción que corresponda, por la comisión de dicha falta. Con fundamento en los anteriores preceptos, es posible concluir que, dentro de los límites legales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe estudiar invariablemente las circunstancias particulares y la gravedad de la falta, al momento de imponer una sanción. En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador ordinario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del consejo general, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.”*

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000.—Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez.—30 de enero de 2001.—Unanimidad en el criterio.

Recurso de apelación. SUP-RAP-026/2002.—Partido Verde Ecologista de México.—28 de noviembre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-021/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de diciembre de 2002.—Unanimidad en el criterio.

Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, página 7, Sala Superior, tesis S3ELJ 09/2003.

Por otra parte, debe decirse que el estado o situación financiera actual de la agrupación política nacional "**Participa**", no es el único elemento que esta autoridad toma en cuenta para la imposición de la sanción aunque sí se encuentre obligada a valorarlo, pues en el supuesto de que no cuente en la actualidad con recursos económicos suficientes, no puede ser el único sustento para determinar el *quantum* de la sanción.

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/261/2009, 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 000004030387005 aperturada en la Institución de Crédito HSBC, del ejercicio dos mil ocho, y de todas aquellas cuyo titular fuera la agrupación política nacional "**Participa**".

Al respecto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores remitió mediante oficio 214-1-101128/2009 Folio No. G-09020184 de veintitrés de febrero de dos mil nueve, recibido por la Unidad de Fiscalización el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, la documentación solicitada y de la cual es titular la agrupación política nacional "**Participa**", desprendiéndose lo siguiente:

BANCO EMISOR: HSBC		
No. DE CUENTA: 000004030387005		
No.	PERIODO	SALDO PROMEDIO MENSUAL
1.	01/01/08 al 31/01/08	\$ 35,312.26
2.	01/02/08 al 29/02/08	\$ 35,296.68
3.	01/03/08 al 31/03/08	\$ 35,296.68
4.	01/04/08 al 30/04/08	\$ 35,296.68
5.	01/05/08 al 31/05/08	\$ 35,296.68
6.	01/06/08 al 30/06/08	\$ 35,296.68
7.	01/07/08 al 31/07/08	\$ 35,296.68
8.	01/08/08 al 31/08/08	\$ 35,296.68
9.	01/09/08 al 30/09/08	\$ 35,296.68
10.	01/10/08 al 31/10/08	\$ 35, 276.27
11.	01/11/08 al 30/11/08	\$ 35,267.93
12.	01/12/08 al 31/12/08	\$ 18,574.38
TOTAL		\$ 406,804.28
SALDO PROMEDIO TOTAL DE LA CUENTA		<u>\$33,900.35</u>

Así al sumar el saldo promedio mensual que reportó en los estados de la cuenta bancaria de referencia y dividirlos entre los periodos de emisión, resulta que el saldo promedio total de la agrupación política nacional “**Participa**” es de \$33,900.35 (Treinta y tres mil novecientos pesos 35/100 M.N.).

Como se ha señalado las agrupaciones políticas, tienen diversas formas de allegarse de recursos, no solamente de financiamiento público, además de que no es el único elemento que esta autoridad toma en cuenta para la imposición 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 tutelado 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, tomando en consideración la singularidad de la irregularidad 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 sensiblemente menor a la impuesta en el considerando **5.89** de la Resolución **CG474/2008**, y 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-224/2008**.

VI. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

La falta se ha calificado como **leve** en atención a que se han vulnerado los bienes jurídicos tutelados por la norma, que son la transparencia, la rendición de cuentas y la certeza. Tal graduación, puede disminuir o aumentar en virtud de los elementos que a continuación se consideran:

- 1.** El hecho de que la agrupación efectuó pagos de facturas que rebasaron el equivalente a quinientos días de salario mínimo con cheques que carecen de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” por un monto de \$276,000.00, no únicamente viola disposiciones legales y reglamentarias, sino que rompe con los principios de control que prevé el sistema de fiscalización federal.
- 2.** Tal conducta debilita los mecanismos de control interno dado que revela que la agrupación no cuenta con un orden administrativo adecuado para tener registro contable y documentación soporte de todos los egresos que salen de su patrimonio, lo que impide saber con certeza el total de recursos que destina en un ejercicio específico.
- 3.** Por otro lado, debilita los mecanismos de control externo toda vez que impide una adecuada rendición de cuentas de sus recursos, en la medida que entorpece las tareas de fiscalización que lleva a cabo la autoridad electoral.
- 4.** La normativa prevé que las agrupaciones deberán registrar contablemente los recursos y que en aquellos casos en los que el monto del pago supere los quinientos días de salario mínimo los cheques deberán contener la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” y soportarlos debidamente dentro de los

informes anuales. Hacerlo de modo contrario implica la violación a los principios de contabilidad y a las normas mencionadas.

5. Asimismo, con la conducta desplegada, la agrupación demostró poco ánimo de colaboración con la autoridad, ya que si bien hizo manifestaciones respecto a la observación no exhibió documentación tendiente a subsanar la observación planteada.

Es así que la irregularidad se ha acreditado y conforme a lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ameritan una sanción.

“Artículo 269

... ”

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a)...

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;

... ”

En efecto, el inciso b), del párrafo 2, del artículo 269, establece que las sanciones podrán ser impuestas cuando se incumpla con las resoluciones y acuerdos del Instituto Federal Electoral, por lo que se desprende que el Reglamento para la Fiscalización de las Agrupaciones Políticas Nacionales constituye un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral emitido en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales.

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 269, párrafo 1, incisos a) al g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

“Artículo 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) *Con amonestación pública;*
- b) *Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;*
- c) *Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;*
- d) *Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;*
- e) *Con la negativa del registro de las candidaturas;*
- f) *Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y*
- g) *Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política ...”.*

Para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de cada una las faltas detectadas.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió la agrupación política.

En consecuencia, y ante las circunstancias particulares de la irregularidad, la falta se califica como **leve** dado que como ha quedado asentado, se trata conductas que han vulnerado en forma directa el bien jurídico previsto en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), en relación con el 34, párrafo 4 del Código de la materia; 7.6 y 14.2, del Reglamento aplicable.

En cumplimiento a lo mandatado 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 la cuenta registrada a nombre de la agrupación política nacional “**Participa**”, 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-224/2008**.

Del análisis de la irregularidad en el informe que presentó la Agrupación Política, se advierte que de no sancionar la conducta indebida realizada por las Agrupación Política 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 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.

En este sentido, la sanción contenida en el inciso a), del artículo 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados en atención a las circunstancias objetivas que las rodearon y la forma de intervención de la agrupación infractora, puesto que resulta insuficiente para generar conciencia de respeto a la normatividad, por las circunstancias que rodean el mencionado incumplimiento, pues la trasgresión tuvo un efecto ulterior en la revisión de Informes Anuales, por lo que hace al reporte de ingresos y egresos, y en cuanto a los mecanismos de control, vigilancia y transparencia que deben revestir las tareas de fiscalización.

En consecuencia, se estima que la sanción que debe imponerse, por la irregularidad cometida por la agrupación política nacional "**Participa**", en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las Agrupaciones Políticas Nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil siete, es la prevista

en el inciso b), del artículo 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El citado inciso b), establece un monto mínimo y un máximo a aplicar como multa, lo cual implica que este Consejo General cuenta con un intervalo amplio para la decisión sobre el *quantum* de la sanción. Por ello, tomando en cuenta que la falta se ha calificado como **leve** en atención a que se han puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas violadas, y las circunstancias objetivas y subjetivas que concurren en el caso, bajo la premisa de que la conducta tiene que sancionarse de modo que desincentive su ulterior realización, sin ser excesiva, pero tampoco irrisoria.

Es decir, la sanción económica que se aplique, debe atender los principios constitucionales sobre la imposición de sanciones administrativas, en el sentido de que la multa debe ser proporcional a la falta cometida, es decir, que la sanción económica sea acorde a la conducta sancionable. La segunda regla que se debe considerar al imponer una sanción es que ésta no sea excesiva ni ruinosa, o sea, que su imposición no provoque la insolvencia por parte del sujeto sancionado, o la imposibilidad en el pago.

Este Consejo llega a la conclusión de que debe imponerse a la agrupación política nacional "**Participa**", una sanción, que dentro de los límites establecidos, tome en cuenta las circunstancias de la irregularidad y la gravedad de la falta, por lo que se fija la sanción consistente en una multa de **250** 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 de los estados de cuenta que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, remitió a esta autoridad administrativa electoral, arrojando datos ciertos para determinar la capacidad económica de la agrupación, de los que se desprende que tuvo un saldo promedio total de \$33,900.35 (Treinta y tres mil novecientos pesos 35/100 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 \$18,574.38 (Dieciocho mil quinientos setenta y cuatro pesos 38/100 M.N.), hasta \$35,312.26 (Treinta y cinco mil trescientos doce pesos 26/100 M.N.).

Por lo que el Consejo General, entendiendo 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 **250** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil siete, pero haciéndolo mediante un plan de pago que no interfiera en la realización de sus actividades normales, equivalente a \$12,642.50 (Doce mil seiscientos cuarenta y dos pesos 50/100 M.N.).

Dicho pago deberá efectuarse en tres mensualidades correspondientes a \$4,214.66 (Cuatro mil doscientos catorce pesos 66/100 M.N.), hasta llegar a la cantidad de \$12,642.50 (Doce mil seiscientos cuarenta y dos pesos 50/100 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 **5.89** de la resolución **CG474/2008**, se modifica el **resolutivo septuagésimo tercero**, inciso **a)** de la resolución impugnada, para quedar como sigue:

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **5.89** de la presente Resolución, se imponen a la **Agrupación Política Nacional Participa** la siguiente sanción:

a) Una multa consistente en **250** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil siete, equivalente a **\$ 12,642.50** (Doce mil seiscientos cuarenta y dos pesos 50/100 M.N.), en los términos del presente Acuerdo.

CUARTO. La multa impuesta deberá efectuarse en tres mensualidades correspondientes a \$4,214.66 (Cuatro mil doscientos catorce pesos 66/100 M.N.), hasta llegar a la cantidad de \$12,642.50 (Doce mil seiscientos cuarenta y dos pesos 50/100 M.N.), correspondiente a la multa, derivada de la irregularidad que la agrupación 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.

SEXTO. 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-224/2008**, dentro de los dos días siguientes a la aprobación de este Acuerdo.

SÉPTIMO. Notifíquese personalmente el presente Acuerdo a la agrupación política nacional “**Participa**”.

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**