

## CG468/2009

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN CG225/2009, DICTADA EN LA SESIÓN ORDINARIA DEL VEINTINUEVE DE MAYO DOS MIL NUEVE, EN LA PARTE RELATIVA A 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, DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL DENOMINADA “UNIDAD NACIONAL PROGRESISTA”, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-0174/2009.**

### ANTECEDENTES

I. En sesión ordinaria de 29 de Mayo de 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo **CG225/2009**, por el que se modificó la resolución **CG474/2008** dictada en sesión extraordinaria del 13 de octubre de 2008, en acatamiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-RAP-218/2008** respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio 2007.

II. El 16 de junio de 2009, la agrupación política nacional denominada “**Unidad Nacional Progresista**”, por conducto de su Presidente y representante legal ante el Instituto Federal Electoral, promovió recurso de apelación, el cual quedó radicado en la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-174/2009**.

III. El 22 de julio de 2009, el órgano jurisdiccional resolvió el recurso de mérito en los siguientes términos:

*“**ÚNICO.** Se **revoca** la resolución CG225/2009, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria de fecha*

*veintinueve de mayo de dos mil nueve, para los efectos precisados al final del último considerando de la presente ejecutoria.”*

**IV.** Derivado de lo anterior, en la ejecutoria se ordena que se emita una nueva resolución, para el efecto de que la responsable observe los lineamientos precisados en la parte final del último considerando de la sentencia SUP-RAP-174/2009, en el sentido de que nuevamente se individualice la sanción atendiendo a su verdadera solvencia económica ponderando las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, a saber: a) **la gravedad de la falta o infracción**; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; c) **la trascendencia de la norma violada**; d) **las condiciones socioeconómicas del infractor al 13 de octubre de 2008**; e) las circunstancias externas y los medios de ejecución; f) la entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; y g) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, circunstancias que se desarrollaran en el cuerpo de la presente resolución. Asimismo, se observarán las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta y al infractor dentro de los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, que la sanción no resulte desproporcionada ni gravosa y que guarde correspondencia a lo más cercano posible, en un grado razonable con las circunstancias que lo rodean, la falta o infracción y las condiciones del sujeto responsable.

En este sentido, se deberán observar los elementos objetivos que se desprenden de los estados de cuenta bancarios utilizados, mismos que coadyuvan a definir la situación económica y actual de la agrupación política apelante a la fecha de la imposición de la sanción, es decir al 13 de octubre de 2008.

**V. NORMATIVIDAD APLICABLE.** 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 2007, 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 especifican 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 razón de que las conductas que se sancionan fueron cometidas durante la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, con sus reformas y adiciones; así como durante la vigencia del “Reglamento que establece

los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales” publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 2006, con sus reformas y adiciones, estos ordenamientos son los aplicables al caso concreto.

**VI.** Con fundamento en los artículos 34, numeral 4, en relación con el 81, incisos i) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos presenta el proyecto de resolución al tenor de los siguientes:

### **CONSIDERANDOS**

**1.** Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1; 23, 34, numeral 4; 39, 109 y 118, numeral 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicable; y 17.1, del “Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales”, el Consejo General es competente para conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por las violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales.

**2.** Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el 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-0174/2009**.

**3.** El 22 de julio de 2009 la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó dictar nueva resolución conforme a las bases establecidas en el mencionado considerando quinto de la ejecutoria, a efecto de modificar la resolución **CG225/2009** emitida por el Consejo General en los términos y para los efectos precisados en el presente acatamiento; y a fin de dar cumplimiento al mismo, se procederá a modificar la resolución, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. Por lo anterior, y en razón a la parte final del último considerando relativo al estudio de fondo de la sentencia recaída al expediente citado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“...Procede revocar la resolución reclamada para el efecto de que la responsable emita una nueva determinación, en la que observando los lineamientos contenidos en esta sentencia, individualice nuevamente la sanción que legalmente corresponda a la agrupación apelante, atendiendo a su verdadera solvencia económica, para lo cual deberá atender a los elementos objetivos que se desprendan de los estados de cuenta bancarios utilizados; esto es, con base en ellos definirá la situación real y actual de la agrupación política apelante pero a la fecha de la imposición de la sanción; es decir, los saldos próximos al trece de octubre de dos mil ocho, preservando en todo momento el principio de legalidad.*

....

*Conforme a ello, el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, a través del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que deriva de la acreditación de una infracción, no es irrestricto o discrecional, sino que se encuentra condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta y al infractor, que le permitan **SUP-RAP-174/2009. 51** individualizar la sanción a imponer al transgresor de la norma electoral, bajo parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal manera que, dicha consecuencia jurídica no resulte desproporcionada ni gravosa para aquél, pero sí eficaz para lograr el objetivo que persigue la facultad punitiva, a saber: disuadir a dicho responsable la intención de volver a cometer la infracción.”*

Por lo tanto, y para dar cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral realizó las acciones que a continuación se narran:

En atención a lo ordenado en la ejecutoria que da origen al presente acatamiento, y con el fin de dar cumplimiento a la misma, se deja insubsistente la 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 la cual debía efectuarse dicho pago 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.), por la conducta mencionada en la conclusión 6 (seis) del dictamen respectivo.

Hecho lo anterior, se procede a dictar una nueva determinación, en la que se observan los lineamientos contenidos en la sentencia que se ataca, individualizando nuevamente la sanción que corresponda a la agrupación apelante, atendiendo a su verdadera solvencia económica, para lo cual se atienden los elementos objetivos que se desprenden de los estados de cuenta bancarios utilizados en el dictamen consolidado que sirve de base a la resolución enunciada, a efecto de definir la situación económica y actual de la agrupación política apelante pero a la fecha de la imposición de la sanción; es decir, los saldos próximos al trece de octubre de dos mil ocho.

Continuando con lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial en el **SUP-RAP-174/2009** y atendiendo a todos y cada uno de los elementos ya mencionados y precisados en los párrafos anteriores, así como la verdadera solvencia económica se procede a emitir una nueva resolución tomando en consideración lo relativo a la conclusión 5 (cinco) y 6 (seis) del dictamen consolidado respecto de las irregularidades encontradas en la revisión del informe anual de la agrupación "Unidad Nacional Progresista", en las cuales se determinó (Conclusión 5) que el partido no informó los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes que integraron los Órganos Directivos a Nivel Nacional y (Conclusión 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 que se prevé en el Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, y por tanto no cumplen lo establecido en el numeral 19, puntos 19.2 y 19.3, del ordenamiento reglamentario invocado.*

En este sentido la resolución que se modifica queda como sigue:

#### **5.101. AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL "UNIDAD NACIONAL PROGRESISTA"**

Atendiendo a su verdadera solvencia económica únicamente se procederá a reindividualizar una sanción en el caso de las faltas formales. Lo anterior, en

observancia a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-62/2005 y SUP-RAP-85/2006, respecto del criterio establecido en el primero de los mencionados, debe puntualizarse en la sentencia que se ataca la citada Sala Superior, no revocó ni modificó la calificación que el Consejo General realizó respecto de la calificación de la conducta, por lo que en este sentido se tiene por cumplido los criterios establecidos en el SUP-RAP-62/2005; ahora bien, por lo que respecta al SUP-RAP-85/2006, para efecto de individualizar la sanción se deben desarrollar los siguientes lineamientos: la gravedad de la falta o infracción; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; la trascendencia de la norma violada; las condiciones socioeconómicas del infractor; las circunstancias externas y los medios de ejecución; la entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

a) En ese sentido, en el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias 5 y 6, mismas que tienen relación con el apartado Órganos Directivo y Requisitos Fiscales sucesivamente como ya fue señalado:

## VII. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, este Consejo General tomó en consideración para la individualización de la sanción, conforme a los lineamientos establecidos en los recursos SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-41/2007, cuyos elementos son requeridos para su debido acatamiento en el SUP-RAP-174/2009; toda vez que esta sentencia se refiere: a) una infracción formal mínima, no sustantiva ni sistemática, que en modo alguno hubo dolo o intencionalidad en el sujeto responsable sino solamente falta de cuidado o previsión; b) que la infractora mostró un ánimo de cooperación; c) que no hubo un daño real a los valores jurídicos tutelados, sino únicamente se pusieron riesgo; c) que no existió reincidencia, **calificando la falta como leve en el apartado IV: correspondiente a la calificación de la falta, el cual en obvio de repeticiones y toda vez que la H. Sala Superior ha dejado intocado por considerar correcta su calificación se tiene por reproducido como si se insertase a la letra;** por lo que la multa a imponer debe orientarse razonablemente en proporción a los ingresos de la actora, ya que acorde a la sana lógica y al justo raciocinio, los elementos atenuantes enunciados necesariamente deben conducir al resolutor a aplicar una sanción en correspondencia a la capacidad económica real y actual de la infractora.

## 1. La calificación de la falta cometida

En atención a la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador electoral, a las finalidades perseguidas con la exigencia normativa de que las agrupaciones políticas nacionales rindan informes periódicos sobre sus ingresos y egresos, de acuerdo a la preceptiva inmersa en el reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicable a las agrupaciones políticas nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, así como a los valores sujetos a protección, cabe considerar que, cuando en el procedimiento de revisión de un informe rendido por cierta agrupación política nacional se actualiza la infracción a disposiciones normativas, a través de acciones u omisiones, de carácter puramente formal, como la no presentación de documentos que deben exhibirse con el informe el llenado indebido de formatos, el manejo individual de cuentas bancarias que se deban operar mancomunadamente, etc., no resulta jurídicamente correcto imponer una sanción individual por cada falta cometida, por lo que en base al criterio SUP-RAP-85/2006 emitido por la H. Sala Superior, este Consejo General procede a la calificación de la sanción.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la citada Sala Superior, y como ya fue señalado, el Consejo General estima que la **FALTA DE FORMA** cometida por la Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista” consistente en no informar los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes que integraron los Órganos Directivos a Nivel Nacional. y presentar 7 recibos de arrendamiento que no reúnen la totalidad de los requisitos fiscales, carentes del número de la cuenta predial del inmueble, se calificó como **LEVE**, no obstante que mostró falta de cuidado en el cumplimiento de obligaciones básicas por la normatividad y así generar certeza.

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 las irregularidades detectadas.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditaron y confirmaron los hechos subjetivos y el grado de responsabilidad en que incurrió la agrupación política, hechos que no fueron modificados por la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación en la sentencia que en este acto se

ataca, por lo que la acreditación de estas circunstancias se tiene por reproducido como si a la letra fuere.

Aunado a lo anterior, el Consejo General advierte que las irregularidades observadas no derivan 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.

En ese sentido, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de las irregularidades, el 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, entre los que se encuentra una rendición de cuentas transparente y el conocimiento cierto de lo que reportan las agrupaciones políticas.

## **2. La lesión, daño 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 se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que detrimento es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte los doctrinarios Manuel Borja Soriano y Ernesto Gutiérrez y González en sus obras "TEORÍA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES" y "DERECHO DE LAS OBLIGACIONES" respectivamente, coinciden en que por daño se entenderá de origen (Del latín, *damnum*, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas, o valores morales o sociales de alguien.)

Considerando el daño como un detrimento en el valor de una persona , cosa o valores se concluye que este lineamiento va encaminado establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó la agrupación política ocasionando un menoscabo en la certeza, rendición de cuentas y transparencia que toda Agrupación Política debe observar para su adecuado desempeño.

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

La falta de presentación de documentación comprobatoria de ingresos y egresos, en forma oportuna, implica un incumplimiento a la obligación de informar y entregar la totalidad de la documentación necesaria para conocer el monto de los egresos que efectivamente realizó la agrupación durante el ejercicio que se revisa.

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

En este caso, como ya fue descrito en párrafos previos, en el dictamen consolidado se demostró y acreditó que la agrupación no cumplió en la conclusión 6, es decir, con la obligación de entregar la totalidad de recibos de arrendamiento que contuvieran la totalidad de los requisitos que la ley de la materia exige, que en el caso concreto es el indicar el número de la cuenta predial del inmueble; por otra parte y respecto de la conclusión 5, en este se observó que no informó los cargos que ocupan 7 de sus dirigentes que integraron los Órganos Directivos a Nivel Nacional.

Por lo anterior, se puede concluir que: la no presentación de la documentación comprobatoria de los egresos e ingresos debidamente requisitada impide conocer la veracidad de lo reportado por la agrupación política en el informe anual presentado, lesionando los principios de transparencia que debía guardar en el adecuado manejo de los recursos, circunstancia a la que la agrupación política se encuentra obligada, por lo que su incumplimiento deviene en una irregularidad que debe de ser observada y sancionada por la autoridad.

### 3. Reincidencia

Del análisis del dictamen que nos ocupa, así como de los documentos que obran en el archivo de este Instituto, se desprende que la Agrupación Política Nacional "Unidad Nacional Progresista" **no es reincidente** respecto de las conductas que aquí se analizan, por lo que esta no será tomada en cuenta al momento de la individualización de la Sanción

### 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

Una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte de la agrupación política, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se le imponga no debe ser excesiva en relación con su capacidad económica.

En virtud de las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que las agrupaciones políticas nacionales no recibirán financiamiento público como lo consagraba el artículo 35, numeral 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado a partir del ejercicio de dos mil ocho; ello no es razón suficiente para determinar que la agrupación de que se trata deje de ser sancionada (cuando se acredite la actualización de alguna irregularidad), ya que los recursos públicos que venían recibiendo dichas agrupaciones, no son la única forma de financiarse, pues de conformidad con los artículos 3.1, 4.1, 5.1 y 6.1 del "Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales", se desprende que las agrupaciones políticas nacionales pueden obtener otro tipo de financiamientos que no provenga de recursos públicos. Tales como financiamiento que provenga de los asociados y simpatizantes, aportaciones obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, autofinanciamiento y rendimientos financieros.

Esto considerando que el artículo 35, invocado numeral 11, hace alusión expresa, entre otras obligaciones de las agrupaciones políticas, a 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.

Art 35.

....

*11. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar además, a la comisión de consejeros prevista en el artículo 49, párrafo 6, de este Código, un informe 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 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 antes citados, que textual señalan:

*3.1 El financiamiento que provenga de los asociados y simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en efectivo o en especie realizados de forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ambos casos se deberá cumplir con lo dispuesto en los artículos 1.5 y 1.6 del presente Reglamento.*

*4.1 Las agrupaciones no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, por lo que no podrán recibir aportaciones mediante cheque de caja o por cualquier otro medio que no haga posible la identificación del aportante. Esto, con excepción de las aportaciones obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.*

*5.1 El autofinanciamiento de las agrupaciones estará constituido por los ingresos que obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. En el informe anual deberán reportarse por separado la totalidad de los ingresos obtenidos y de los egresos realizados con motivo de las actividades de autofinanciamiento, mismos que*

*deberán ser debidamente registrados de conformidad con lo establecido en el Catálogo de Cuentas.*

*6.1 Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, las agrupaciones podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades de financiamiento antes señaladas.*

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 de asociados y simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros fondos y fideicomisos.

A mayor abundamiento, de conformidad con el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas nacionales son definidas como formas de asociación ciudadana, en tanto que los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, por lo que ambos tienen similar naturaleza y comparten algunas obligaciones, las que se prevén en el Código mencionado, por disposición expresa del mismo (artículo 34, numeral 4).

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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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”.**

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 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."*

A mayor abundamiento en la sentencia de mérito en el caso concreto el argumento señalado con anterioridad es congruente con los criterios de nuestro máximo Tribunal Electoral para que la sanción impuesta no sea excesiva, tal y como lo establece el SUP-RAP-24/2004; que establece la obligación de este Instituto de tomar en cuenta las circunstancias especiales y elementos subjetivos del infractor.

La individualización de la sanción es de vital importancia, pues permite que la autoridad imponga a cada infractor una sanción 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.

Tales circunstancias o elementos subjetivos de la infractora que se tomaron en consideración para imponer una sanción apropiada y no desproporcionada, han sido explorados en el apartado VII. 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 otra parte, observar el estado o situación financiera actual de la agrupación y aún conociéndolo, 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.

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

Por lo que, dada la imposibilidad para recibir financiamiento público, y como se señaló a fin de no perjudicar el adecuado desarrollo de las actividades para las cuales fue creada la agrupación política, a efecto de hacer patente lo ejemplar que deben ser las sanciones para inhibir dichas conductas, se determina imponer a Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista”, una sanción que se ubique dentro de los criterios establecidos tanto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal y como fue analizada en la presente resolución, lo anterior para que la sanción impuesta sea proporcional a la falta cometida.

## **VIII. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN**

Derivado de los anteriores razonamientos, este Consejo General estima que la falta cometida por la Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista” es calificada como **LEVE**, tal y como quedó acreditado en el numeral IV, el cual en obvio de repeticiones y toda vez que la H. Sala Superior dejó intocado tal apartado, se tiene por reproducido como si se insertase a la letra.

Así las cosas, esta autoridad está en posibilidad de imponer una sanción respecto de la falta que por esta vía se analiza.

En primer término este Consejo General toma en cuenta todos los elementos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en diversa sentencias en torno a la individualización, consistentes en: I) La calificación de la falta o faltas cometidas, II) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; III) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y finalmente, que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal

manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia, tal y como se apunta a continuación:

- a) Que la falta se calificó como **LEVE** ya que derivó de conductas de carácter formal, es decir, no entregó recibos de arrendamiento con la totalidad de los requisitos fiscales especificados por la Ley.
- b) Que la irregularidad puso en peligro el principio de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, así como la misma obligación de rendición de cuentas.
- c) Que la agrupación política no es reincidente.
- d) Aún cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende una importante falta de cuidado por parte de la agrupación para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia, dando respuesta pero no en la forma y términos solicitados.
- e) Que la presentación de información y documentación en forma distinta a la señalada por la normatividad, vulnera el principio de rendición de cuentas, toda vez que existen requisitos específicos que debe cumplir y que la agrupación está en aptitud de conocer porque existen disposiciones específicas y que sin embargo no cumplió.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se partirá no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino de su concurrencia con el grado de responsabilidad de la agrupación política, y demás condiciones subjetivas del infractor.

En ese sentido, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de alguna irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral estima, en los términos que han quedado precisados en el cuerpo de la presente resolución, las circunstancias objetivas y subjetivas particulares del caso, así como la trascendencia de las normas conculcadas y su afectación por la conducta infractora, aspectos que condujeron a esta autoridad a calificar la falta como **LEVE**.

De igual modo, aunque no existen indicios de dolo en su actuar, dicha agrupación contravino disposiciones legales que conocía previamente.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, así como la situación económica de la infractora analizada en un apartado previo, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 269, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al momento en que se cometieron las infracciones, mismas que pueden consistir en:

*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.*

En primer lugar se excluyen las sanciones c), d) y e), pues las dos primeras no son procedentes en virtud de que, como ya se señaló, las agrupaciones políticas no reciben financiamiento público, mientras que la sanción referida en el inciso e) es inoperante toda vez que las agrupaciones políticas no pueden registrar candidaturas ante este Instituto.

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 269, numeral 1, incisos a), b), f) y 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.

Para efecto de establecer la imposición de la sanción, el artículo 269, numeral 1, inciso a), establece como sanción la amonestación pública, entendida ésta como la forma de sanción mínima, lo cual implica que las conductas que se califiquen de igual forma podrán ser sancionadas con tal amonestación, este criterio implica una congruencia entre la falta cometida y la sanción aplicada, toda vez que es imposible considerando la verdadera solvencia económica de la apelante imponer la sanción prevista en el inciso b) del citado artículo, así mismo sería incorrecto sancionar bajo los incisos f) y g) ya que la suspensión y cancelación de registro serían una sanción excesiva considerando la falta calificada de leve cometida por la agrupación política; con lo que se cumple con las garantías relativas a la impartición de justicia consignadas en nuestra Carta Magna, por tanto al imponer la sanción que corresponda ésta debe ser proporcional a la falta cometida.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene, que la siguiente sanción que puede imponerse por las irregularidades en cuestión, detectadas durante la revisión del informe anual 2007, presentado por la agrupación política "**Unidad Nacional Progresista**", es la prevista en el artículo 269, numeral 1, inciso a), del Código Federal Electoral, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**.

En consecuencia, y ante las circunstancias particulares de la irregularidad, las cuales han sido ya descritas y estudiadas para su debida calificación se considerara como **LEVE**, dado que como ha quedado asentado, se trata de una conducta que ha puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados por, las normas violadas, pero no los han vulnerado en forma directa; sin embargo aun cuando no se acredita que haya existido dolo, la agrupación obstruye la función fiscalizadora de la autoridad electoral, toda vez que el bien jurídico tutelado de las normas transgredidas se relaciona con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y transparencia.

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

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupan, supondría un desconocimiento por parte de esta autoridad referente a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad que deben guiar su actividad.

En este sentido, **atendiendo a su verdadera solvencia económica** en virtud de que la agrupación para el periodo al **13 de octubre de 2008** presentó un saldo de **\$5,470.96** (cinco mil cuatrocientos setenta pesos 96/100 M.N.) en la cuenta **000004030869218** de la **Institución Bancaria HSBC**, se resuelve imponer a la Agrupación Política Nacional "**Unidad Nacional Progresista**" la sanción consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA** la cual se considera 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 la misma es suficiente para generar esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirla para que no vuelva a cometer este tipo de faltas. Además, se estima que la sanción que por este medio se impone se encuentra establecido en el artículo 270, numeral 1, en relación con el artículo 269, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como dentro de los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tal razón, este Consejo General estima que la **AMONESTACIÓN PÚBLICA** resulta idónea, en virtud de que la capacidad económica de la agrupación política nacional, no puede considerarse como de mayor liquidez, ya que la cantidad reportada a esa fecha es mínima si se considera que las actividades que realizan las agrupaciones políticas nacionales implican el sostener cuando menos 7 delegaciones en distintas entidades federativas, el realizar publicaciones o cualquier actividad encaminada al desarrollo de la cultura político-democrática, así como la creación de una opinión pública mejor informada, por tanto, en caso de que la sanción impuesta fuera pecuniaria se podría afectar de manera trascendente su capacidad para desarrollar sus actividades ordinarias, así entonces, la aplicación de una sanción debe cumplir con el criterio de permitir que la agrupación no sufra un menoscabo en su capacidad económica, para que este en la posibilidad de desarrollar su actividades.

Así las cosas, se cumple de forma idónea con los requisitos del SUP-RAP-85/2006 toda vez que la infractora únicamente cometió una falta de forma leve

que no es sustantiva ni sistemática en la cual no hubo dolo ni intencionalidad sino solo falta de cuidado o previsión visualizándose a través de la información proporcionada a esta autoridad su ánimo de cooperación al poner únicamente en riesgo sin haber un daño real al valor jurídico tutelado, por lo que se considera que la agrupación política no cuenta con la capacidad económica suficiente.

En consecuencia, conforme al arbitrio de esta autoridad los elementos para la fijación e individualización de la sanción están debidamente fundados y motivados y es plenamente proporcional a su capacidad económica; con lo cual se da estricto cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior en la sentencia que en este acto se acata, toda vez que lo decretado por ese órgano jurisdiccional, fue lo siguiente:

*“ individualice nuevamente la sanción que legalmente corresponda a la agrupación apelante, atendiendo a su verdadera solvencia económica, para lo cual deberá atender a los elementos objetivos que se desprenden de los estados de cuenta bancarios utilizados; esto es, con base en ellos definirá la situación real y actual de la agrupación política apelante **pero a la fecha de la imposición de la sanción; es decir, los saldos próximos al trece de octubre de dos mil ocho....***

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad y a lo establecido en los artículos 270, numeral 5, en relación con el artículo 269, numeral 1, inciso a), del 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 SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-41/2007.

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, numeral 1; 23, numeral 2; 39, numeral 2; 72, numeral 1, inciso a); 73, numeral 1; 82, numeral 1, incisos h) y w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 17.1 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales el Consejo General emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**PRIMERO.-** En acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-174/2009, se modifica en los términos mandados el Acuerdo CG225/2009, emitido por este Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO.-** Se deja insubsistente la multa de 368 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el 2007, equivalente a **\$18,609.76 (dieciocho mil seiscientos nueve pesos 76/100 M.N.)**, por la conducta mencionada en las conclusiones V (cinco) y VI (seis) del dictamen consolidado que sirvió de soporte a la Resolución atacada.

**TERCERO.-** Derivado de la modificación al considerando 5.101 de la resolución CG474/2008, misma que fue nuevamente reformulada a través del CG225/2009, y EN ACATAMIENTO al SUP-RAP 174/2009 se modifica el resolutivo OCTOGÉSIMO CUARTO, de la resolución primigenia en términos del Considerando 4 de la presente resolución, para quedar como sigue:

***“OCTOGÉSIMO SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 4 de la presente Resolución, se imponen a la Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista”, para quedar en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA”**.*

**CUARTO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que ordene la publicación de la presente Resolución 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 de la misma Resolución 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.

**QUINTO.** 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-174/2009.

**SEXTO.** Notifíquese personalmente la presente Resolución a la Agrupación Política Nacional “Unidad Nacional Progresista”.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 28 de septiembre de dos mil nueve, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**