

**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-238/2008, EMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CG227/2009**

**ANTECEDENTES**

**I.** Con fecha doce de mayo de dos mil cinco, este Consejo General aprobó la Resolución CG99/2005, a través de la cual se determinó otorgar el registro como agrupación política nacional, “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”.

**II.** El diecinueve de mayo de dos mil ocho, la agrupación 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.

**III.** 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 **5.18** de la Resolución antes señalada, especificaba las irregularidades cometidas por la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, mismas que se documentaron por la Unidad de Fiscalización, y que fueron del conocimiento de este Consejo General.

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

**a)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las conclusiones sancionatorias **4, 5, 8, 9 y 10** siguientes:

*4. Al verificar las cifras reportadas en el formato “IA-1-APN” Detalle de aportaciones de asociados y simpatizantes, no coinciden con las cifras reportadas en el “IA-APN” Informe Anual, como a continuación se detalla:*

<b>FORMATO “IA-APN” INFORME ANUAL</b>	<b>FORMATO “IA-1-APN” DETALLE DE LAS APORTACIONES DE ASOCIADOS Y SIMPATIZANTES</b>	<b>DIFERENCIA</b>
\$6,550.00	\$6,500.00	\$50.00

*5. La Agrupación no presentó los recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes 01 y 02 cancelados en juego completo, ni el control de folios “CF-RAS-APN” debidamente requisitado.*

*8. Al verificar el formato “IA-APN”, específicamente en el punto II. Egresos, se observó que la Agrupación no se apegó al formato establecido en el Reglamento de la materia.*

*9. La Agrupación no presentó las pólizas con su respectivo soporte documental, consistente en facturas con la totalidad de los requisitos fiscales por un monto de \$11,664.16.*

*10. La Agrupación presentó recibos de honorarios asimilables a salarios, los cuales se desconoce a qué póliza corresponden, toda vez que no integró los mismos, por un monto de \$277,300.00.*

....

**V.** Derivado de las irregularidades referidas en el antecedente inmediato anterior, este Consejo General determinó precedente imponer a la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México” la sanción consistente en una multa de **688** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el 2007, equivalente a **\$34,792.16** (Treinta y cuatro mil setecientos noventa y dos pesos 16/100 M.N.).

**VI.** Inconforme con la Resolución antes mencionada, la agrupación política nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, a través de Gonzalo Bringas Isunza, Presidente y representante legal, mediante escrito de veintiséis 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-238/2008**.

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

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

**VIII.** A través del oficio número UF/259/2009 de veintinueve de enero de dos mil nueve, recibido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el tres de febrero siguiente, 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 cuenta de la cuenta bancaria número 00107482299 del Banco Scotiabank, 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 “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”.

**IX.** Mediante oficio 214-1-101127/2009 de veintitrés de febrero de dos mil nueve, suscrito por la Lic. Irene Gómez Islas, Gerente 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, dicha Comisión dio contestación de forma parcial al requerimiento solicitado.

**X.** Por oficio 214-1-101143/2009 de veintiséis de febrero de dos mil nueve, recibido el veinticinco de febrero siguiente, la Comisión citada en el párrafo anterior dio contestación parcial al oficio de origen con la información solicitada.

**XI.** El treinta de marzo de dos mil ocho, mediante oficio recibido en esta Unidad de Fiscalización el siguiente treinta y uno, 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, mediante oficio número 214-1-101235/2009, atendió de manera total el requerimiento, procediendo a darlo por concluido.

**XII.** 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 que establece los lineamientos 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.

**XIII.** Con fundamento en los artículos 34, párrafo 4, en relación con el 81, párrafo 1, incisos i) y l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, la Unidad de Fiscalización presentó el proyecto de resolución al tenor de los siguientes:

### **CONSIDERANDOS**

**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, y la gravedad de la falta, respetando los principios y reglas establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la individualización de las sanciones.

**3.** Que conforme al artículo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso el recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-238/2008**.

**4.** Por lo anterior, y en razón al Considerando **SEXTO** de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-238/2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

...

*Al respecto, esta Sala Superior estima **fundado** el motivo de la inconformidad precisando en el inciso **a)** del numeral **1** del resumen de agravios, relacionado con la conclusión **4**, consistente en que el hecho de que no coinciden las cifras reportadas en el formato "IA-APN" Informe Anual, específicamente en el numeral 3 "Financiamiento por los Asociados", en especie, con el reportado en el formato "IA-1-APN" relativo al "Detalle de las aportaciones de asociados y simpatizantes", debido a que se trata de un error involuntario por parte de la agrupación actora, que en su opinión es irrelevante en términos financieros, en razón de que no afecta el objetivo del informe anual, relativo a la información de la aplicación y empleo de los recursos ejercidos, por las siguientes razones:*

*Ello es así, debido a que si bien existe la irregularidad aducida por la autoridad responsable en la resolución impugnada, consistente en la falta de coincidencia en las cifras reportadas en los formatos indicados, también lo es que tal observación corresponde a una cantidad mínima, como se aprecia a continuación:*

<b>Formato "IA-APN" INFORME ANUAL</b>	<b>FORMATO "IA-1-APN" DETALLE DE LAS APORTACIONES ASOCIADOS Y SIMPATIZANTES</b>	<b>DE DIFERENCIA</b>
\$ 6,550.00	\$ 6,500.00	\$ 50.00

*De lo anterior se desprende que la no coincidencia de cantidades reportadas es de \$50.00 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.), en relación con la cifra contenida en el formato "IA-APN" Informe Anual, que fue considerada por la autoridad responsable desde la primera versión del Informe Anual, así como en la segunda versión del mismo.*

*Consecuentemente, se puede concluir que la agrupación actora informó de manera oportuna y objetiva los ingresos provenientes de sus asociados, en especie, sin ocultar información alguna al respecto, reconociendo en su escrito recursal que dicha diferencia se debe a un "error de dedo" que es irrelevante en términos financieros, por lo que ante tal situación, esta Sala Superior estima que esta inconsistencia no puede traducirse en un impedimento para que la autoridad electoral haya efectuado un adecuado control del origen y destino de los recursos utilizados por la agrupación actora y por ello que se le haya impedido el desarrollo de su actividad fiscalizadora, tal y como lo manifiesta en su informe circunstanciado, de ahí lo fundado del agravio.*

*Aunado a lo anterior, se debe destacar que en todo caso la autoridad fiscalizadora estuvo en condiciones de requerir la aclaración respectiva sin que lo haya hecho.*

*De ahí entonces que, dicha irregularidad deba ser valorada de nueva cuenta por la autoridad responsable, al individualizar la sanción respectiva, tomando en consideración la mínima trascendencia en cuanto al resultado final del informe rendido por la agrupación recurrente así como a su repercusión en cuanto a la actividad fiscalizadora realizada.*

...

*Por otra parte, esta Sala Superior estima **fundado** el motivo de inconformidad marcado con el inciso **f)** del numeral **1** del resumen de agravios, consistente en que a pesar de que no se detalla el monto de la sanción por cada error imputado, la multa es extrema, producto de un criterio en exceso rigorista que no corresponde a la realidad económica de la actora.*

*Lo fundado del agravio consiste en el hecho de que la autoridad administrativa electoral responsable no tuvo en consideración todos y cada uno de los elementos objetivos y subjetivos que se estiman necesarios para la individualización de la sanción.*

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

No obstante, la propia autoridad electoral en modo alguno tomó en cuenta la capacidad económica real de la agrupación política actora.

En efecto, 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 sufragan los gastos de sus actividades con recursos privados, provenientes de los asociados, simpatizantes, de autofinanciamiento, o de financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Los recursos provenientes de los asociados y simpatizantes se integran por las aportaciones o donaciones en efectivo o en especie realizadas de manera 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 capacidad económica 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 capacidad económica 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. 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 de los reglamentos citados).

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.

Por tanto, si la responsable al establecer el monto de la multa impuesta a la inconforme dejó de ponderar la capacidad económica real de ésta, debe concluirse que dicha sanción no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que tal garantía obliga a la autoridad a individualizar la sanción correspondiente teniendo en cuenta todos y cada uno de los elementos subjetivos y objetivos que fueron señalados por la propia responsable en la resolución impugnada, entre ellos, la capacidad económica del infractor, en los términos anteriormente señalados.

Por lo expuesto, procede declarar substancialmente **fundado** el agravio en estudio y, en consecuencia, revocar la resolución reclamada para el efecto de que la responsable emita, a la brevedad posible, una nueva determinación, en la que proceda a reindividualizar la sanción que corresponda a la agrupación apelante, en términos precisados en el presente Considerando.

Finalmente, es importante señalar que si bien la autoridad responsable no determinó el monto de la sanción por cada irregularidad imputada, tal y como lo manifiesta la agrupación actora, también lo es que no resulta jurídicamente correcto imponer una sanción particular por cada falta cometida, sino la imposición de una sola sanción, como ocurrió en el presente caso, por todo el conjunto de infracciones cometidas, ya que con esa clase de faltas no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sino únicamente su puesta en peligro, con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas y de los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, por lo que no le asiste la razón a la impetrante sobre el particular.

Similar criterio se sostuvo al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-62/2005.

**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 identificada con la clave **CG474/2008**, únicamente por cuanto hace al considerando **5.18**, observando a cabalidad los lineamientos establecidos en la referida ejecutoria, con el fin de dejar sin efecto la determinación derivada de la conclusión **4**, relativa a la falta de coincidencia en las cifras reportadas en el formato "IA-APN" Informe Anual, específicamente en el numeral 3 "Financiamiento por los Asociados" en especie, con el reportado en el formato "IA-1-APN" relativo al "Detalle de las aportaciones de asociados y simpatizantes", por la diferencia de **\$50.00** (Cincuenta pesos 00/100 M.N.).

Asimismo, a fin de dar cumplimiento con la mencionada ejecutoria, posteriormente, se procederá 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, tomando en cuenta 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 **5.18** de la resolución **CG474/2008** emitido en la sesión extraordinaria de trece de octubre de octubre de dos mil ocho, para dejar sin efecto la determinación derivada de la conclusión **4**, relativa a la falta de coincidencia en las cifras reportadas en el formato "IA-APN" Informe Anual, específicamente en el numeral 3 "Financiamiento por los Asociados" en especie, con el reportado en el formato "IA-1-APN" relativo al "Detalle de las aportaciones de asociados y simpatizantes", por la diferencia de **\$50.00** (Cincuenta pesos 00/100 M.N.), en la parte considerativa de 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; y
- III. Valoración de las conductas de la agrupación en la comisión de as irregularidades. Efectos perniciosos y consecuencias materiales de las faltas.

**SEGUNDO.** Se modifica el considerando **5.18** de la Resolución **CG474/2008** emitido en la sesión extraordinaria de trece de octubre de dos mil ocho, a partir del apartado identificado como **IV. Calificación de la falta**, para quedar como sigue:

#### **IV. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

Antes de entrar al análisis de las conductas observadas, se debe señalar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

El artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*“... La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”*

Por su parte, los artículos 270, párrafo 5, 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, establecen lo siguiente:

*“Artículo 270.*

*1. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política...*

*(...)*

*5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.*

*“Artículo 17.1. En el Consejo se presentará el Dictamen y Proyecto de resolución que haya formulado la Comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberán 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. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:*

*a) Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por la agrupación sea constante y repetitiva;*

*b) Las circunstancias especiales serán entendidas como el 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 la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiere causado, y*

*c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta o, en su caso, la vulneración de una norma que ya ha sido transgredida por una conducta similar cometida con anterioridad y por la cual la agrupación ha sido sancionado en ejercicios previos.”*

De las disposiciones antes transcritas, se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que corresponde a la legislación electoral fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación de los artículos del Código electoral y del Reglamento antes mencionados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas por los partidos políticos y agrupaciones políticas, con la única obligación de observar las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente, proceder a seleccionar la sanción que en derecho corresponda.

Lo anterior fue establecido en las jurisprudencias S3ELJ 09/2003 y S3ELJ 24/2003 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros son: **“ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN**

**DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**”, así como la de rubro: **“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”**, las cuales resultan obligatorias para este Consejo General con fundamento en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, dentro de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-85/2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar el examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma trasgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y, g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

A fin de que resulte más práctico el desarrollo de los lineamientos establecidos por la Sala Superior para realizar la calificación de las irregularidades cometidas por la agrupación, se procederá en primer lugar a identificar el aspecto invocado, para posteriormente hacer referencia a las conductas irregulares llevadas a cabo por la Agrupación “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”.

**a) El tipo de infracción (Acción u omisión).**

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Por otra parte define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

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

La conducta omisiva de la agrupación consistió en que las irregularidades identificadas en las conclusiones **5, 8, 9 y 10** del Dictamen Consolidado, se señaló lo siguiente.

5. *Omitió presentar los recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes 01 y 02 cancelados en juego completo, ni el control de folios “CF-RAS-APN” debidamente requisitado.*

8. *No se apegó al formato establecido en el Reglamento de la materia. Al verificar el formato “IA-APN”, específicamente en el punto II. Egresos,*

9. *Omitió presentar las pólizas con su respectivo soporte documental, consistente en facturas con la totalidad de los requisitos fiscales por un monto de \$11,664.16.*

10. *Presentó recibos de honorarios asimilables a salarios, los cuales se desconoce a qué póliza corresponden, toda vez que no integró los mismos, por un monto de \$277,300.00.*

De conformidad con los artículo 49-A, párrafo 1, inciso a); y 38, párrafo 1, inciso k), en relación con el 34 párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas tienen la obligación de presentar los informes anuales dentro de los plazos establecidos, entregando la totalidad de la documentación que permita a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos verificar la autenticidad de los reportado dentro de dichos informes.

Además, de conformidad con el artículo 49-A, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización tendrá en todo momento la facultad de solicitar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportado.

Es así que la obligación reglamentaria de presentar la documentación original que soporte lo reportado dentro de los informes tiene sustento legal en las disposiciones del código electoral y por lo tanto, es responsabilidad originaria de las agrupaciones el presentar la documentación que sustente lo que asientan en los formatos de informes anuales.

Si la autoridad detecta que la documentación no fue presentada, lo hace del conocimiento de la agrupación, otorgándole una segunda oportunidad de presentarla, por lo que si la agrupación continúa sin presentar dichos documentos, no solamente desatiende un requerimiento expreso de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sino que incumple de origen su obligación legal y reglamentaria de soportar todos los ingresos con los documentos originales indispensables para verificar lo asentado en los formatos correspondientes y en las balanzas de comprobación.

En la especie, la agrupación no cumplió con los requerimientos en la forma establecida por la autoridad fiscalizadora, pero además incumplió con la obligación de presentar diversa documentación soporte como son:

recibos de aportaciones, control de folios debidamente requisitado, pólizas y facturas con la totalidad de requisitos fiscales y recibos de honorarios acompañados de su póliza respectiva, y además la agrupación en su informe anual, "IA-APN" no se apego al formato establecido en el Reglamento de la materia.

Queda claro que la agrupación, sí conocía la obligación reglamentaria de presentar toda la documentación comprobatoria necesaria desde un inicio, y no obstante, esperó un requerimiento de la autoridad fiscalizadora a fin de subsanar sus omisiones y ninguna de éstas quedó cumplimentada correctamente, resulta inconcusos que la agrupación vulneró la normativa electoral al impedir el normal desarrollo de la actividad fiscalizadora.

Siguiendo con los lineamientos establecidos por la Sala Superior se procede a analizar:

**b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron.**

Las irregularidades atribuidas a la agrupación, surgieron de la revisión del Informe Anual correspondiente al ejercicio de dos mil siete.

Asimismo en los apartados previos quedaron asentadas las observaciones que se hicieron del conocimiento de la agrupación por los errores y omisiones detectados por la Unidad de Fiscalización al revisar la información presentada en el informe anual.

Es así que en el caso, la agrupación dio respuesta al requerimiento formulado mediante oficio UF/2248/2008 de veintiséis de agosto de dos mil ocho, recibido el cinco de septiembre del mismo año, respuesta que se consideró insatisfactoria. Sin embargo, la agrupación incurrió en una desatención al requerimiento específico que hizo la autoridad electoral a través del oficio de referencia, toda vez que con escrito sin número de diecinueve de septiembre de dos mil ocho, la agrupación dio respuesta al oficio mencionado, sin que fuera suficiente para solventar las irregularidades observadas en las que la agrupación incumplió con la obligación de presentar diversa documentación soporte como son: recibos de aportaciones, control de folios debidamente requisitado, pólizas y facturas con la totalidad de requisitos fiscales y recibos de honorarios acompañados de su póliza respectiva, y además la agrupación en su informe anual, "IA-APN" no se apego al formato establecido en el Reglamento de la materia.

**c) La comisión intencional o culposa de las irregularidades.**

Dentro del análisis de las irregularidades se dejó asentada la valoración de las conductas de la agrupación en la comisión de las mismas, que a criterio de este Consejo no presentan la existencia de dolo, máxime que mostraron ánimo de cooperación, al presentar diversa documentación soporte que acredita sus movimientos contables, aunque deja a esta autoridad sin conocer a cabalidad el uso y destino final que se dio a los recursos que en su momento debieron ser erogados para cumplir con las obligaciones reglamentarias ordinarias de la agrupación.

Asimismo, se determinó como quedó explicado en el apartado de valoración de la conducta se demostró falta de cuidado de la agrupación, se observa que la agrupación no quería el resultado de su conducta, pues sí tuvo un ánimo de cooperación con la autoridad electoral, formulando diversas manifestaciones a fin de desvirtuar las infracciones observadas

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

Por cada uno de los temas analizados, han quedado asentados los artículos violados, la finalidad de cada una de las normas, las consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las irregularidades cometidas.

**e) Los resultados o efectos que sobre objetivos (propósitos de creación de la norma) y los Intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse.**

Con la irregularidad analizada, si bien no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación electoral aplicable, sin embargo, sí se ponen en peligro. La falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como la omisión en la entrega de los documentos y formatos que las agrupaciones se encuentran obligadas a presentar, impiden que esta autoridad tenga certeza sobre los informes presentados y por lo tanto se vulnera la transparencia, además de que no se logra la precisión necesaria en el análisis de los mismos.

Asimismo, es posible concluir que las irregularidades acreditadas se traduce en una **falta formal** cuyo objeto infractor concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos y, en ese sentido, corresponde imponer una sanción.

**f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.**

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por la agrupación política que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

Así, de la revisión de las irregularidades derivadas de las conclusiones sancionatorias se advierte que no hubo reiteración de las diversas infracciones.

**g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.**

De conformidad con los artículos 38, párrafo 1, inciso k) en relación con el 34, párrafo 4 y 49-A, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, las agrupaciones políticas están obligados a presentar informes ordinarios, así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones y entregar la documentación que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral les solicite respecto de sus ingresos.

Las normas antes citadas establecen que la totalidad de los ingresos y egresos deben reportarse, la forma en que deben documentarlos, cuándo y cómo debe presentarse los informes anuales, la manera en que éste será revisado y las directrices generales para llevar a cabo el control contable de los recursos, a fin de llevar a cabo la revisión por parte de la autoridad electoral, mientras en el código electoral se prevé la obligación de rendir el informe, proporcionar la documentación requerida y permitir su verificación. Todo lo cual concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones existe un valor común de transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, las irregularidades atribuidas a la Agrupación, que han quedado acreditadas y que se traducen en la existencia de una falta formal, deben sancionarse de manera conjunta, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino solamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas a través de los documentos, dentro de los plazos y términos establecidos por la normatividad.

En otras palabras, como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad y se pone en peligro el adecuado manejo de los recursos provenientes del erario público.

Esta autoridad considera que existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de las irregularidades cometidas fue dificultar la adecuada fiscalización del origen de los recursos que manejó la agrupación política nacional.

Por todo lo anterior, corresponde imponer una única sanción de entre las previstas en el artículo 269, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicho criterio fue establecido por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005 resuelto en sesión pública de veintidós de diciembre de dos mil cinco.

Ahora bien, en términos de la sentencia emitida en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-85/2006, este órgano procede a la individualización de la sanción, conforme a los lineamientos establecidos en la sentencia citada.

Derivado del análisis de los aspectos señalados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General del Instituto Federal Electoral estima que la falta de carácter formal cometida por la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, se califica como **LEVE** porque tal y como quedó señalado, impidió conocer de manera cierta, segura, transparente y, por ende, comprobable, todas las cantidades registradas de sus recursos, situación que incidió en los valores tutelados a través de las normas legales y reglamentarias que imponen la obligación a las agrupaciones de rendir cuentas de sus ingresos y egresos, mediante la presentación del informe anual correspondiente al ejercicio dos mil siete.

**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, la agrupación incumplió con su obligación de presentar diversa documentación soporte como son: recibos de aportaciones, control de folios debidamente requisitado, pólizas y facturas con la totalidad de requisitos fiscales y recibos de honorarios acompañados de su póliza respectiva, y además la agrupación en su informe anual, “IA-APN” no se apegó al formato establecido en el Reglamento de la materia. Por tanto se acredita el incumplimiento de sus obligaciones reglamentarias a que se hace referencia en las conclusiones de mérito, correspondientes al ejercicio de 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 acreditaron y confirmaron los hechos subjetivos y el grado de responsabilidad en que incurrió la agrupación.

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 sus obligaciones reglamentarias no son novedosas y las conoce, además de que en todo caso 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 términos generales, condiciones inadecuadas en su contabilidad, particularmente en cuanto al acatamiento de las normas reglamentarias, lo que refleja la falta de control interno de las agrupaciones respecto al cumplimiento de las mismas.

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

Debe considerarse que el hecho de que la agrupación no haya cumplido con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los mismos, por lo tanto, estuvo impedida para informar al Consejo General sobre la veracidad de lo reportado por dicha agrupación política. Esto tiene como consecuencia que esta autoridad electoral no pueda vigilar a cabalidad que las actividades se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio de certeza, en tanto que no es posible verificar que la agrupación política hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

De la revisión del renglón de ingresos y egresos del Informe Anual, se advierte que la agrupación incumplió con su obligación de presentar diversa documentación soporte como son: recibos de aportaciones, control de folios debidamente requisitado, pólizas y facturas con la totalidad de requisitos fiscales y recibos de honorarios acompañados de su póliza respectiva, y además la agrupación en su informe anual, "IA-APN" no se apego al formato establecido en el Reglamento de la materia. Por tanto se acredita el incumplimiento de todas sus obligaciones reglamentarias a que se hace referencia en las conclusiones de mérito, correspondientes al ejercicio de dos mil siete, por lo que debe tenerse por no subsanadas las faltas, la cual impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el destino de los recursos económicos destinados a tal fin, se apegara a la legalidad.

La agrupación política tenía el deber y la obligación de haber presentado la documentación soporte de sus movimientos contables, el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones reglamentarias, ello, a efecto de que la autoridad fiscalizadora contara con la totalidad de elementos para llevar a cabo la revisión y verificación de lo reportado y estar en posibilidad de compulsar cada uno de los gastos efectivamente realizados.

En este caso, la norma encuentra vinculación con el principio de equidad, en tanto que las agrupaciones políticas tienen la obligación de reportar la totalidad de los egresos que realizan con motivo del ejercicio anual, de manera que, como consecuencia de la información proporcionada, la autoridad electoral pueda determinar con certeza cuáles fueron las actividades que implicaron aplicación de determinados recursos.

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 ingresos 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).**

Respecto a las irregularidades estudiadas en la presente Resolución, se advierte que no se acredita la reincidencia en ejercicios anteriores, por infracciones de estas características.

**4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente en 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 a cabalidad con el mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia mencionada, se procede al análisis de las siguientes consideraciones.

Es importante recordar que la agrupación política debe ser sancionada por acreditarse la comisión de las siguientes irregularidades:

- a) La agrupación no presentó los recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes 01 y 02 cancelados en juego completo, ni el control de folios "CF-RAS-APN" debidamente requisitado.

- b) Al verificar el formato "IA-APN", específicamente en el punto II. Egresos, se observó que la Agrupación no se apegó al formato establecido en el Reglamento de la materia.
- c) La Agrupación no presentó las pólizas con su respectivo soporte documental, consistente en facturas con la totalidad de los requisitos fiscales por un monto de \$11,664.16.
- d) La Agrupación presentó recibos de honorarios asimilables a salarios, los cuales se desconoce a qué póliza corresponden, toda vez que no integró los mismos, por un monto de \$277,300.00.

Una vez que en apartados anteriores ha quedado acreditada la comisión de las infracciones por parte de la agrupación política, este Consejo General estima procedente imponer a "Asociación para el Progreso y la Democracia de México", 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 reciben 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 de simpatizantes y asociados, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A mayor abundamiento, de conformidad con los artículos 22, 24 y 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, 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 iguales obligaciones, las que se prevén en el Código mencionado, por disposición expresa del mismo (artículo 34, párrafo 4).

En esta tesitura, el hecho de que la agrupación política nacional no reciba a partir de 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 como lo es por ejemplo 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, párrafo 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 el hecho 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 una autoridad en un exceso, nuestro máximo Tribunal del país, el 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 se encuentra 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.<sup>5</sup>*

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:

<sup>5</sup> Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

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

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

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

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

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

*“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.”<sup>6</sup>*

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

*“Artículo 355*

*....*

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

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;*
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;*
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;*
- e) La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y*
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”*

En este sentido, si la autoridad electoral desde la ley que prevé la 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, párrafo 1, inciso b) vigente en la fecha de la comisión de la infracción, establece un monto de la sanción dentro de un parámetro 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.

<sup>6</sup> Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

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

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

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

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

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 “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, 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 número UF/0259/2009 de veintinueve de enero de dos mil nueve, signado por el Encargado de esta Unidad, solicitó a la Comisión Nacional los estados de cuenta correspondientes al ejercicio fiscal 2008, cuyo titular fuera la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”

Al respecto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respondió mediante oficios 214-1-101127/2009 y 214-1-101143/2009, desprendiéndose que el número de cuenta solicitado en el oficio de origen no se encontró registro alguno en las Instituciones de Crédito del sistema bancario mexicano, pero en su lugar se remitió la documentación relativa a la cuenta bancaria número 00101350390 aperturada en la Institución de Crédito Scotiabank Inverlat, S.A. del cual es titular la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México” de la cual se desprende lo siguiente:

BANCO EMISOR: <b>SCOTIABANK INVERLAT</b>		
No. DE CUENTA: <b>00101350390</b>		
<b>No.</b>	<b>PERIODO</b>	<b>SALDO PROMEDIO MENSUAL</b>
1.	07/12/07 al 04/01/08	\$ 152,741.94
2.	05/01/08 al 06/02/08	\$ 120,322.58
3.	07/02/08 al 06/03/08	\$ 73,793.10
4.	07/03/08 al 04/04/08	\$ 23,870.97
5.	05/04/08 al 06/05/08	\$ 19,333.33
6.	07/05/08 al 06/06/08	\$ 8,451.61
7.	07/06/08 al 04/07/08	\$ 6,000.00
8.	05/07/08 al 06/08/08	\$ 335,032.26
9.	07/08/08 al 05/09/08	\$ 360,838.71
10.	06/09/08 al 06/10/08	\$ 276,000.00

11.	07/10/08 al 06/11/08	\$ 167,290.32
12.	07/11/08 al 05/12/08	\$ 102,000.00
13.	06/12/08 al 06/01/09	\$ 45,677.42
<b>TOTAL</b>		<b>\$1,691,352.24</b>
<b>SALDO PROMEDIO TOTAL DE LA CUENTA</b>		<b><u>\$130,104.01</u></b>

Del oficio número 214-1-101143/2009, se desprende que la cuenta número 0148692467 de la Institución de Crédito BBVA Bancomer, fue cancelada el once de abril de dos mil seis.

Respecto de la cuenta número 0162737817 se señala que fue aperturada en la citada Institución bancaria el veintidós de septiembre de dos mil ocho, por lo que se anexaron copias de los estados de cuenta correspondientes al periodo de septiembre a diciembre de dos mil ocho, de la cual se desprende lo siguiente:

<b>BANCO EMISOR: BANCOMER</b>		
No. DE CUENTA: <b>0162737817</b>		
<b>No.</b>	<b>PERIODO</b>	<b>SALDO PROMEDIO MENSUAL</b>
1.	22/09/08 al 30/09/08	\$ 20,805.55
2.	01/10/08 al 31/10/08	\$ 5,917.25
3.	01/11/08 al 30/11/08	\$ 5,703.33
4.	01/12/08 al 31/12/08	\$ 5,457.25
<b>TOTAL</b>		<b>\$37,883.38</b>
<b>SALDO PROMEDIO TOTAL DE LA CUENTA</b>		<b><u>\$9,470.84</u></b>

<b>No.</b>	<b>BANCO</b>	<b>SALDO PROMEDIO TOTAL</b>
1.	BANCOMER	\$9,470.84
2.	SCOTIABANK INVERLAT	\$130,104.01
<b>SALDO PROMEDIO TOTAL DE LAS 2 CUENTAS</b>		<b><u>\$139,574.85</u></b>

Así, al sumar el saldo que reportó en el estado de cuenta bancaria número 00101350390 aperturada en la Institución de Crédito Scotiabank Inverlat, S.A., en el ejercicio dos mil ocho y de la cuenta número 0162737817 de la Institución de Crédito BBVA Bancomer en el periodo de septiembre a diciembre de dos mil ocho, resulta que la Agrupación Política Nacional “Asociación para el Progreso y la Democracia de México” cuenta con un saldo total promedio de \$139,574.85 (Ciento treinta y nueve mil quinientos setenta y cuatro pesos 71/100 M.N.).

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

Como se observa, “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, Agrupación Política Nacional, tiene diversas formas de allegarse de recursos para pagar la multa aquí impuesta, pero sobretodo cuenta con 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 política nacional ya que las mismas son ajenas a la venta de sus bienes que son estrictamente necesarios para el desarrollo de sus funciones.

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

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

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

*Al respecto, la responsable manifestó que la agrupación podía obtener recursos bajo distintas modalidades, como puede ser el financiamiento vía asociados, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, de fondos y fideicomisos; que la utilización de estas actividades de financiamiento en forma alguna afectaban la subsistencia de la agrupación política en cuestión, puesto que no implicaban la venta de los bienes que fueran estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus funciones; que ninguna persona puede cometer una infracción administrativa sin que por ese hecho se haga acreedora a una sanción, bajo el pretexto de que no recibe financiamiento público o es insolvente.”*

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

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

Por lo que, dada la imposibilidad para recibir financiamiento público, y a fin de no perjudicar el adecuado desarrollo de las actividades para las cuales fue creada la agrupación política, sin menospreciar el desacato de las normas violadas en que incurrió, y lo ejemplar que deben ser las sanciones para inhibir dichas conductas, se determina imponer a “Asociación para el Progreso y la Democracia de México”, una sanción que se ubique dentro de los criterios establecidos tanto por el Consejo General del Instituto Federal Electora, así como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal y como fue analizada en la presente Resolución.

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

Sin embargo, dada la imposibilidad para recibir financiamiento público, y la supresión de la falta relativa la coincidencia en las cifras reportadas en el formato “IA-APN” Informe Anual, específicamente en el numeral 3 “Financiamiento por los Asociados” en especie, con el reportado en el formato “IA-1-APN” relativo al “Detalle de las aportaciones de asociados y simpatizantes”, por la diferencia de **\$50.00** (Cincuenta pesos 00/100 M.N.), este Consejo General determina imponer a la agrupación política nacional, una sanción sensiblemente menor a la impuesta en el considerando **5.18** 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-238/2008**.

## **VI. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.**

Las faltas señaladas en las conclusiones **5, 8, 9 y 10** se han calificado como **leves** en atención a que se han vulnerado los bienes jurídicos tutelados por la norma, que son la transparencia, la rendición de cuentas, la certeza y la equidad.

**1.** El hecho de que la agrupación realicen las siguientes conductas consistentes en:

**5.** Omitió presentar los recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes 01 y 02 cancelados en juego completo, ni el control de folios “CF-RAS-APN” debidamente requisitado.

**8.** No se apejó al formato establecido en el Reglamento de la materia. Al verificar el formato “IA-APN”, específicamente en el punto II. Egresos,

**9.** Omitió presentar las pólizas con su respectivo soporte documental, consistente en facturas con la totalidad de los requisitos fiscales por un monto de \$11,664.16.

**10.** Presentó recibos de honorarios asimilables a salarios, los cuales se desconoce a qué póliza corresponden, toda vez que no integró los mismos, por un monto de \$277,300.00

**2.** Tal conducta debilita los mecanismos de control interno dado que revela que la agrupación no cuenta con un orden administrativo adecuado para tener un registro contable y documentación soporte de todos los ingresos y egresos que forman parte de su patrimonio, lo que impide saber con certeza el total de recursos con que cuenta en un ejercicio específico.

**3.** Por otro lado, debilita los mecanismos de control interno y 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 ingresos y egresos y contar con la documentación soporte que acredite fehacientemente tales movimientos contables para estar en posibilidad de 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 las observaciones no exhibió documentación tendiente a subsanar la observaciones planteadas

Es así que la irregularidad se ha acreditado y conforme a lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y 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) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

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

...”

En efecto, los incisos a) y b), del párrafo 2, del artículo 269, establecen que las sanciones previstas en el párrafo 1 del mismo artículo, podrán ser impuestas cuando se incumpla con las obligaciones señaladas en el artículo 38 del mismo código, o con las resoluciones y/o acuerdos del Instituto Federal Electoral, respectivamente.

Por su parte, el artículo 38, párrafo 1, inciso k), del propio ordenamiento, dispone que los partidos políticos y las agrupaciones políticas tienen, entre otras obligaciones, la de entregar la documentación que se les solicite respecto de sus ingresos y egresos. En tanto, el Reglamento 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 de 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 de conductas que no 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; 3.4, 7.1, 11.3 y 14.2 del Reglamento aplicable, sin embargo, sí lo han puesto en peligro.

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 las cuentas registradas a nombre de la Agrupación Política Nacional “**Asociación para el Progreso y la Democracia de México**”, 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-238/2008**.

Del análisis de las irregularidades en el informe que presentó la agrupación política, se advierte que de no sancionar las conductas indebidas realizadas por las agrupaciones políticas de forma ejemplar, supondría por parte de la autoridad administrativa electoral un desconocimiento, de la legislación aplicable y un inadecuado cumplimiento de los principios rectores que norman al Instituto, toda vez que, las sanciones administrativas electorales deben tener como una de sus finalidades, 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 excusa ni pretexto 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 amonestación no cumple con los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención de la agrupación infractora.

En consecuencia, se estima que la sanción que debe imponerse, por las irregularidades cometidas por la Agrupación Política Nacional "**Asociación para el Progreso y la Democracia de México**", 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.

Este Consejo General llega a la conclusión de que debe imponerse a la Agrupación Política Nacional "**Asociación para el Progreso y la Democracia de México**" una sanción, que dentro de los límites establecidos, tome en cuenta las circunstancias del total de las irregularidades y la gravedad de la falta, por lo que se fija la sanción consistente en multa de **588** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en dos mil siete, equivalente a **\$29,735.16** (Veintinueve mil setecientos treinta y cinco pesos 16/100 M.N.).

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 haberlas conocido y analizado a través los estados de cuenta que remitió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, arrojando datos contemplados para determinar la capacidad económica de la agrupación, de los que se desprende que tuvo un saldo promedio total de \$139,574.85 (Ciento treinta y nueve mil quinientos setenta y cuatro pesos 85/100 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 objetivo para determinar la capacidad económica de la infractora, ya que tuvo en sus cuentas distintos saldos mensuales que van desde \$5,457.25 (Cinco mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos 25/100 MN), hasta \$360,838.71 (Trescientos sesenta mil ochocientos treinta y ocho pesos 71/100 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 **588** días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil siete, pero haciéndolo mediante un mecanismo de pago que no interfiera en la realización de sus actividades normales.

Dicho pago deberá efectuarse en tres mensualidades correspondientes a **\$9,911.72** (Nueve mil novecientos once pesos 72/100 M.N.), para llegar a la cantidad de **\$29,735.16** (Veintinueve mil setecientos treinta y cinco pesos 16/100 M.N.), correspondiente a la multa, derivada de las irregularidades 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 justicia, 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.

Del análisis de las cuentas reportadas por la Agrupación Política Nacional "Asociación para el Progreso y la Democracia de México", tal y como se adujo anteriormente, del oficio 214-1-10-11-27/2009, de veintitrés de febrero de dos mil nueve, recibido en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el siguiente veinticinco, suscrito por la licenciada Irene Gómez Islas, Gerente de la Vicepresidencia Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se advierte que, la cuenta número **101350390** a nombre de la Agrupación Política Nacional, radicada en el banco Scotiabank, no fue reportada a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Asimismo, por lo que hace a la cuenta bancaria número **00107482299**, a nombre de la citada agrupación, presuntamente aperturada en el banco Scotiabank, no fue localizada por la Institución Financiera; tal y como se desprende del siguiente oficio.



Grupo Scotiabank

México, D. F., a 18 de febrero de 2009.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.  
VICEPRESIDENCIA JURÍDICA.  
DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A AUTORIDADES.  
GERENCIA DE ATENCIÓN A AUTORIDADES "A".  
OFICIO No. 214-1-187301/2009.  
FOLIO: G-09020183  
REGISTRO: 1908  
REF: 91306

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES  
RECIBIDO  
OP-01 18 FEB. 2009 1:00  
DIR. GRAL. DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTO Y REC. MATERIALES  
CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO

IRENE GOMEZ ISLAS.  
GERENTE.

En referencia al oficio al rubro citado, por medio del cual solicita diversa información de la cuenta No. **00107482299** y de las cuentas existentes en esta Institución Financiera a nombre de **ASOCIACION PARA EL PROGRESO Y LA DEMOCRACIA DE MEXICO**.

Con relación a lo ordenado por usted, y de acuerdo a la información y documentación proporcionada por las áreas operativas involucradas de esta Institución, me permito informarle que **únicamente** se localizo la cuenta No. **00101350390** a nombre de la persona antes citada, de la cual se anexa copia simple de los estados de cuenta por el periodo de enero a diciembre del 2008.

Por lo anterior expuesto y manifestado:

A ESA H. COMISIÓN: Atentamente pedimos se sirva:

ÚNICO: Tener por contestado su oficio al rubro citado.

ATENTAMENTE

SCOTIABANK INVERLAT, S. A.  
INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE,  
GRUPO FINANCIERO SCOTIABANK INVERLAT.  
SCOTIA INVERLAT CASA DE BOLSA, S. A. DE C. V.  
GRUPO FINANCIERO SCOTIABANK INVERLAT.

JMN\*

Respecto a lo anterior, se concluye que de lo descrito previamente, la autoridad electoral no tuvo los elementos suficientes para verificar los movimientos realizados en la cuenta bancaria cuyos estados de cuenta no fueron presentados, así como, conocer la autenticidad de la segunda de ellas; por lo que se hace necesario que la autoridad electoral, en ejercicio de sus facultades, ordene el inicio de una investigación formal mediante un procedimiento que cumpla con todas las formalidades esenciales previstas en el texto constitucional.

Al respecto, acorde con el criterio establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante S3EL 005/2004 con el rubro "**COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**", visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 436 y 437, en el sentido de que la otrora Comisión de Fiscalización, que fue suplida en facultades y atribuciones por la Unidad de Fiscalización, puede iniciar y sustanciar de oficio, los procedimientos para determinar si los partidos políticos cumplieron las disposiciones aplicables en materia de destino de sus recursos.

El criterio anteriormente mencionado también es aplicable a las agrupaciones políticas, en otras palabras, dado el tipo de procedimiento de revisión de los informes que presentan las agrupaciones políticas, el cual establece plazos y formalidades a que deben sujetarse tanto los partidos y agrupaciones políticas como la autoridad electoral, en ocasiones le impide desplegar sus atribuciones de investigación en forma exhaustiva, para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto sobre el destino de los recursos relacionados.

La debida sustanciación de dicho procedimiento implica necesariamente garantizar el derecho de audiencia de la agrupación política a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

Es importante destacar que las irregularidades se advirtieron al recibir la respuesta de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con motivo de la solicitud formulada por la Unidad de Fiscalización en cumplimiento a la sentencia **SUP-RAP-238/2008**.

Por lo tanto, se hace indispensable la substanciación de **un procedimiento oficioso**, pues al no contar con la documentación necesaria, no es posible determinar el destino lícito o no de los recursos.

Tal y como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad debe culminar el procedimiento de revisión de informes en los plazos que la propia legislación se señalan y si detecta la posible violación a normas de carácter sustantivo puede ordenar el inicio de procedimientos oficiosos.

Por lo anterior, la vía idónea para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos esté en posibilidad de determinar si la agrupación de referencia se apegó a la normatividad aplicable para verificar los movimientos de los estados de cuenta, referente a la cuenta bancaria número **00101350390**, así como determinar la certeza de la existencia de la segunda de las cuentas mencionadas, bajo el número de cuenta **00107482299**, se hace necesario el inicio de un procedimiento oficioso.

En conclusión, para transparentar los movimientos de los estados de cuenta, que no fueron entregados a esta autoridad, y constatar la existencia de la cuenta bancaria mencionada en segundo término; con fundamento en los artículos 77, párrafo 6, 81, párrafo 1, incisos c), n) y o), y 361, párrafo 1, en relación con el 372, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 30, párrafo 1, del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se ordena a la Unidad de Fiscalización iniciar un procedimiento oficioso, con el objeto de que esta esté en posibilidad de determinar si la agrupación se ajustó a las disposiciones legales y reglamentarias descritas con anterioridad.

**TERCERO.** Derivado de la modificación al considerando **5.18** de la Resolución **CG474/2008**, se modifica el **resolutivo décimo sexto**, inciso a) de la Resolución impugnada, para quedar como sigue:

**DÉCIMO SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **5.18** de la presente Resolución, se imponen a la **Agrupación Política Nacional Asociación Para el Progreso y la Democracia de México** las siguientes sanciones:

a) Una multa consistente en 588 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el 2007, equivalente a \$29,735.16 (Veintinueve mil setecientos treinta y cinco pesos 16/100 M.N.), en los términos del presente Acuerdo; y

b) Se ordene el inicio de un Procedimiento Oficioso.

**CUARTO.** La multa impuesta a la Agrupación Política Nacional Asociación Para el Progreso y la Democracia de México deberá ser pagada en tres mensualidades, correspondientes a \$9,911.72 (Nueve mil novecientos once pesos 72/100 M.N.), para llegar a la cantidad de \$29,735.16 (Veintinueve mil setecientos treinta y cinco pesos 16/100 M.N.), a partir del mes siguiente a que quede firme el presente Acuerdo.

**QUINTO.** Derivado de la modificación al considerando **5.18** de la resolución **CG474/2008**, se modifica el **resolutivo nonagésimo primero** de la resolución impugnada, para quedar como sigue:

**NONAGÉSIMO PRIMERO.** Este Consejo General del Instituto Federal Electoral ordena dar vista a la **Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos**, para que en el ámbito de sus atribuciones, proceda a iniciar los procedimientos oficiosos a los que se refieren los considerandos 5.2, 5.4, 5.6, **5.18**, 5.26 (dos procedimientos), 5.27, 5.33, 5.34, 5.35, 5.48, 5.52, 5.53 (dos procedimientos), 5.55, 5.58, 5.78, 5.79, 5.87 y 5.93

**SEXTO.** 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.

**SÉPTIMO.** 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-238/2008** dentro de los dos días siguientes a la aprobación de este Acuerdo.

**OCTAVO.** Notifíquese personalmente el presente Acuerdo a la agrupación política nacional "Asociación para el Progreso y la Democracia de México".

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