



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*enviando a ustedes los pagos parciales que se vayan efectuando y en su momento entregar a la autoridad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral la documentación que acredite que hemos realizado los pagos”.*

De la respuesta manifiesta por el PVEM en lo referente al pago de impuestos, indica que conforme realice los pagos parciales hará del conocimiento a la Unidad Técnica de Fiscalización en su momento.

Esta Unidad Técnica de Fiscalización dará seguimiento a los pagos y convenios que se acuerden el Servicio de Administración Tributaria de la SHCP, en el marco de la revisión del Informe Anual 2015 del PVEM, razón por la cual la observación se considera no atendida.

#### **11.6 MOVIMIENTO CIUDADANO**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, es trascendente señalar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual del aludido partido político nacional correspondiente al ejercicio 2014, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

En este orden de ideas, el estudio de las diversas irregularidades que se consideren formales se hará en un solo apartado, englobando los Ingresos y Egresos, toda vez que con dichas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas en relación con el registro y comprobación de sus ingresos y gastos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el partido Movimiento Ciudadano, son las siguientes:

- a) 1 Falta de carácter formal: conclusión **10**
- b) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **9** y vista a la Secretaría del Consejo General.
- c) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **15**
- d) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **16**



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

e) 1 Vista al Servicio de Administración Tributaria, al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: conclusión 17

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria de carácter formal, misma que tiene relación con el apartado de ingresos, la cual se presentará por ejes temáticos para mayor referencia.

Es importante señalar que la actualización de las faltas formales no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los partidos políticos no representan un indebido manejo de recursos.<sup>150</sup>

Por otro lado, el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas durante la revisión de los informes, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron y en su caso, las aclaraciones que realizaron los partidos políticos a cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora, una vez que ha cumplido con todas las etapas de revisión del Informe Anual, esto es, una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado<sup>151</sup> presenta el desarrollo de la revisión de los informes anuales en sus aspectos jurídico y contable; y forma parte de la motivación de la presente resolución.

---

<sup>150</sup> Criterio orientador dictado en la sentencia de 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado en el expediente SUP-RAP-62/2005, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>151</sup> Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que "*Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...*".



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que el partido político conozca a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa.

Visto lo anterior, a continuación se presentan por ejes temáticos las conclusiones finales sancionatorias determinadas por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

## **INGRESOS**

### **Bancos**

#### **Conclusión 10**

*“10. MC no registró correctamente un saldo de una cuenta de banco de la Comisión Operativa Estatal de Morelos, por \$83,574.77.”*

En consecuencia, al reportar saldos en la cuenta de banco con naturaleza acreedora, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 23 y 25, numeral 1, inciso h) del Reglamento de Fiscalización.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, tal y como se desprende del cuerpo del Dictamen Consolidado que forma parte de la motivación de la presente resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del mismo mediante los oficios referidos en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de la prevención, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas; sin embargo, en el caso que se analiza la respuesta no fue idónea para subsanar las observaciones realizadas.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Expuesto lo anterior, se procederá al análisis de la conclusión transcrita con anterioridad tomando en consideración la identidad de la conducta desplegada por el partido y la norma violada.

Dicha irregularidad tiene como punto medular el haber puesto en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, traducida en una falta formal referida a una indebida contabilidad y un inadecuado o soporte documental de los ingresos y egresos que afectan el deber de rendición de cuentas.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

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

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

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

### **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

#### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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

En este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como **(1)** se señalan cada una de las irregularidades cometidas por el partido político, y en la columna **(2)** se indica si se trata de una omisión o una acción.

<b>Descripción de la Irregularidad observada (1)</b>	<b>Acción u omisión (2)</b>
<i>“10. MC no registró correctamente un saldo de una cuenta de banco de la Comisión Operativa Estatal de Morelos, por \$83,574.77.”</i>	Omisión



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

**Modo:** Tal como se describe en el cuadro que antecede, existe una conducta realizada por el partido político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo la violación al código electoral.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al instituto político, surgió en el procedimiento de revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos del partido político nacional Movimiento Ciudadano, correspondiente al ejercicio 2014.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Ex-hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

#### **c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

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

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

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), **por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público**<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

En la conclusión 10 el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 23 y 25, numeral 1, inciso h) del Reglamento de Fiscalización.

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

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

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

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

---

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

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



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Esto es, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de manera adecuada de los recursos de los entes políticos.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos, rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En ese sentido, los errores en la contabilidad derivadas de la revisión del Informe de los Ingresos y Gastos correspondientes al ejercicio 2014, por sí mismos constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

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

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

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

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquéllas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En éstos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

El bien jurídico tutelado por las normas infringidas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de la irregularidad observada en el Dictamen Consolidado, consistente en el error en su contabilidad, no acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable al ente político, la cual puso en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas.

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

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

Como se expuso en el inciso d), se trata de una falta formal, la cual solamente configura un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa; por lo que la conducta es singular.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, inciso I) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo procedente es imponer una sanción.

#### **Calificación de la falta**

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

- Se trata de una falta formal, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido registro contable, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.
- Con la actualización de la falta no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

Este Consejo General estima que la falta de forma cometida por el instituto político se califica como **LEVE**.

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

En ese contexto, el ente político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

### **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó el partido político, y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el ente no cumpla con el debido registro contable de las operaciones realizadas, impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los entes políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

De la revisión al Informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de realizar el debido registro de sus operaciones. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en una falta de forma.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

Del análisis a la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

### **IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.**

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

- Que la falta se calificó como **LEVE**.
- Que con la actualización de una falta formal, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.
- Que el partido político, no es reincidente.

Que aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino solo



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de las faltas implicadas, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Una vez que se han calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

*“I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a) 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.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción. Ello es así, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009.

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

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometieron las conductas irregulares y la forma de intervención del partido político nacional infractor. Consecuentemente, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como las que en este caso nos ocupan para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones III, IV, V y VI de dicho precepto resultan excesivas para ser impuestas al partido político toda vez que, dado el estudio de sus conductas infractoras, quebrantarían el fin específico del ente político que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta y las normas infringidas (23 y 25, numeral 1, inciso h) del Reglamento de Fiscalización), la singularidad de la conducta, y la ausencia de dolo, por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer a Movimiento Ciudadano, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a **10 (diez) días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil catorce, equivalente a \$672.90 (seiscientos setenta y dos pesos 90/100 M.N.).**

En esta tesitura, debe considerarse que el partido Movimiento Ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo INE/CG01/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria el catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015, un total de \$265,912,407.94 (doscientos



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

sesenta y cinco millones novecientos doce mil cuatrocientos siete pesos 94/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al partido Movimiento Ciudadano por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de noviembre de 2015	Montos por saldar
1	INE/CG217/2014 c.26	\$1,723,455.86	\$1,276,379.55	\$447,076.31
2	INE/CG217/2014 c.27	\$959,027.94	\$717,963.48	\$241,064.46

De lo anterior, se advierte que el partido Movimiento Ciudadano tiene un saldo pendiente de \$688,140.77 (seiscientos ochenta y ocho mil ciento cuarenta pesos 77/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**b)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **9**, infractora del artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, es trascendente señalar que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio 2014, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analiza la conclusión sancionatoria contenida en el Dictamen Consolidado, misma que representa las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado<sup>153</sup> representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte de la motivación de la presente resolución.

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas

---

<sup>153</sup> Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que *“Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...”*.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que los sujetos obligados conozcan a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron la conducta, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa

Visto lo anterior, a continuación se presenta el eje temático de la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

**Ingresos**

**Bancos**

**Conclusión 9**

*“9. MC giró 7 cheques que al 31 de diciembre de 2014, se reflejaban en conciliación y no presentó evidencia de su cobro, ni justificación del motivo por el cual no fueron cobrados por de \$443,072.85.”*

En consecuencia, el instituto político giro cheques que al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, reflejaban en conciliaciones bancarias como partidas en conciliación, y toda vez que no presentó evidencia de su cobro por parte del acreedor, o en su caso, la justificación del motivo por el cual no han sido cobrados por un tercero; por lo que esta conducta implicó que el partido no regulara dichos pagos, dado que no justificó con elementos objetivos la permanencia de los referido cheques, sin que se hayan cobrado, así como las diligencias efectuadas para su regularización; en razón de lo anterior, los servicios otorgados representan un beneficio para el partido político al acreditarse el uso de bienes y/o servicios que no fueron saldados, por lo que es inconcuso que se traduce en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido, esto es, una empresa mexicana de carácter mercantil, por lo que el partido político incumplió con lo dispuesto en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, por lo que hace a las operaciones realizadas con las personas morales denominadas Grupo Cable TV de San Luis, S.A. de C.V., Radio Catedral S.A. de C.V., Corporación Radiofónica Oaxaqueña, S.A. de C.V., Grupo Acir S.A. de C.V., Grupo Acir Morelos S.A. de C.V. y Organización Radiofónica Mexicana, S.A. de C.V.; se considera que ha lugar a dar vista a la Secretaria del Consejo



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

General a efecto de que determine lo que en derecho corresponda por lo que hace a la presunta adquisición de tiempos en radio y televisión.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en el análisis de cada conclusión, la autoridad notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar la observación realizada.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 9 del Dictamen Consolidado, se identificó que el partido Movimiento Ciudadano, omitió regular sus obligaciones de pago, por lo que la permanencia de los cheques en conciliación, sin que se hayan cobrado en el ejercicio sujeto a revisión o en ejercicio posterior,



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

así como no realizar las diligencias pertinentes para su regularización, no acreditan el cumplimiento del pago de pasivos. En este contexto, tal circunstancia implica que los servicios otorgados representaron un beneficio para el partido político al acreditarse el uso de bienes y/o servicios, consecuentemente el partido en su calidad de garante toleró el beneficio que representa la aportación en especie de un entre prohibido por la normatividad. Lo anterior, por un importe de \$443,072.85 (cuatrocientos cuarenta y tres mil setenta y dos pesos 85/100 M.N.).

En este orden de ideas, Movimiento Ciudadano toleró el beneficio que le representó la prestación de bienes o servicios de entes no permitidos por la normatividad en la materia, consecuentemente al tolerar una aportación en especie prohibida se actualizó el supuesto establecido en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al momento en que sucedieron los hechos.

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

**Modo:** El partido Movimiento Ciudadano toleró el beneficio que le representó la prestación de bienes o servicios de entes no permitidos por la normatividad en la materia.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al partido Movimiento Ciudadano, surgió del estudio, a través del procedimiento de revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2014.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxpa número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

#### **c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con la clave **SUP-RAP-125/2008** que, cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley. Es decir, de conformidad con dicha sentencia, se entiende al dolo como la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley **tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral.**

Asimismo, en la sentencia que ha quedado precisada, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral estableció que, para estimar que un partido político actuó con dolo debe acreditarse que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.

En congruencia con lo expuesto, si por dolo se entiende la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos (mediante los cuales se trata de engañar) los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.

Lo anterior se robustece con lo sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-231/2009, en el que se sostiene que ***el dolo debe estar acreditado ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.***

Asimismo, resulta aplicable al caso, lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con rubro "***DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS***", conforme a las cuales el dolo directo se compone de dos elementos: el intelectual o cognoscitivo y el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito, es necesaria la constancia de la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis de rubro: **“DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”**, donde se establece que el dolo no sólo puede ser comprobado con la prueba confesional, sino que la prueba indiciaria permite que a través de hechos conocidos que no constituyen acciones violatorias de la norma, se pueda llegar a la acreditación del dolo, concatenando hechos y utilizando los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.

De lo anterior se puede advertir que los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales en materia penal, así como los establecidos por la doctrina para definir el dolo, a la luz de la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”**<sup>154</sup>, le son aplicables *mutatis mutandis*<sup>155</sup>, al derecho administrativo sancionador.

Expuesto lo anterior, es necesario determinar si en el presente caso existió una conducta dolosa por parte del Partido Movimiento Ciudadano.

En este orden de ideas, es dable concluir que se cumple con el elemento intelectual o cognitivo, toda vez que se parte del hecho cierto de que el instituto político conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto; es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

<sup>154</sup> Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 121-122, Sala Superior, tesis XLV/2002.

<sup>155</sup> En la referida tesis se estableció que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. El poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así, pues al conocer previamente la obligación que tenía de cubrir la totalidad de sus cuentas por pagar o presentar alguna excepción legal; y en lugar de ello omitió saldar diversos servicios otorgados que representan un beneficio para el instituto político, lo que se traduce en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido (una empresa mexicana de carácter mercantil); en este contexto, resulta indubitable que el partido no obstante que conocía el contenido del artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no cumplió con su obligación de pago, beneficiándose de los conceptos de gasto recibidos, por un importe de \$443,072.85 (cuatrocientos cuarenta y tres mil setenta y dos pesos 85/100 M.N.). Consecuentemente, la conducta original cambio de supuesto al no realizar el pago de la cuenta y así actualizarse un beneficio que recibió por concepto que motivó la cuenta, traduciéndose en una aportación, en este caso de un ente prohibido.

Al respecto, el partido político refirió en su contestación al oficio de errores y omisiones que los conceptos corresponden a cheques girados para el pago de las cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, los cuales están en su poder, -es decir con dicha conducta no se advirtió una intención de pago-, y que en reiteradas ocasiones trató de localizar a los proveedores para cumplir sus obligaciones de pago, hecho que en la especie no acreditó el partido político con documentación que así lo demostrara; asimismo, que por cuestiones de liquidez en el mes de diciembre tomó la decisión de retener los cheques debido a complicaciones financieras al cierre del año a sabiendas de que no los cancelarían para pagarlos en dos mil quince; sin embargo, lo cierto es que se advierte la existencia de cheques en conciliación; esto es, pendientes para su cobro en el ejercicio dos mil catorce, cuya única justificación es la falta de localización de los proveedores, sin que el instituto político presentara documentación que justificara la intención de pago o que acreditara legalmente el cumplimiento de su obligación frente a un tercero ante la autoridad jurisdiccional; es decir, debió ejercer la vía legal correspondiente y consignar el adeudo, elemento idóneo para acreditar ante la autoridad la intención de pago.

Aunado a ello, el argumentar que su actuar se debió a situaciones relacionadas con la liquidez del partido al final del ejercicio, sin que los títulos de crédito fueran cancelados o sustituidos, no justifica la permanencia en conciliación de los cheques y consecuentemente, el incumplimiento de su obligación de pago; máxime que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito con claridad establece que los cheques sólo pueden ser expedidos por quien, teniendo fondos



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

disponibles en una institución de crédito, sean autorizados por ésta para librar cheques a su cargo, los cuales serán pagaderos a la vista, sin que ello implique que el periodo de vida para su cobro sea permanente, puesto que la finalidad de dichos títulos de crédito es ser un instrumento de pago; sin embargo, es importante resaltar que solamente hace las veces de dinero y de instrumento de pago, cuando el cheque sí tiene fondos y es pagado, dicho argumento se sustenta en la tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro "*CHEQUE. SU FINALIDAD COMO INSTRUMENTO DE PAGO*".

En este sentido, los partidos están obligados a registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero en ello no culminan sus obligaciones en materia de fiscalización, por el contrario cada una de sus operaciones implica una comprobación, como lo era documentar el cobro de los cheques para acreditar el cumplimiento de su obligación de pago frente a un tercero; en la especie, la vía para comprobar el pago de los servicios que le fueron prestados, consistía en hacer entrega de los títulos de crédito en comento para su cobro por parte de los proveedores o su consignación ante la autoridad jurisdiccional correspondiente para acreditar la intención de cumplir con la obligación a su cargo, dando certeza a la autoridad electoral del origen y destino de los recursos; así como el cumplimiento de la cuenta por pagar.

En este contexto queda plenamente acreditado que el partido político conocía de la trascendencia de su conducta, pues se limitó a girar cheques que permanecieron en conciliación y no presentó evidencia alguna de su cobro, justificación del porque no fueron cobrados o de su consignación ante la autoridad correspondiente; por el contrario, reconoce que decidió conservarlos y no ponerlos a disposición de sus acreedores; lo que evidencia que el partido no realizó acto alguno tendiente a cumplir con su obligación y pretendió engañar a la autoridad mediante la simulación de la realización del pago con la expedición de los cheques en comento, los servicios y/o bienes prestados al instituto político representan un beneficio y al no ser saldados, se traducen en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido; por lo que con ello se tiene acreditado el dolo en el actuar del partido.

En la especie, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que: i) el Partido Movimiento Ciudadano simuló el cumplimiento de obligaciones de pago mediante el registró en su contabilidad de la expedición de cheques relacionados con cuentas por pagar



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

por un importe de \$443,072.85; ii) dichos saldos al final del ejercicio dos mil catorce tenían una antigüedad mayor a un año y no existía excepción legal para su permanencia; iii) los cheques no fueron cobrados ni consignados para su cobro ante la autoridad correspondiente; iv) el instituto político retuvo los títulos de crédito sin justificación alguna, únicamente con la intención de engañar a la autoridad y con los cheques en tránsito simular la intención de pago, máxime que el partido reconoció problemas de liquidez al finalizar el ejercicio 2014, v) los servicios y/o bienes prestados al instituto político representan un beneficio y al no ser saldados, se traducen en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido; vi) se advierte una vulneración directa a la disposición normativa; v) la intención del instituto político de no realizar el pago de su obligación frente a terceros, que el Partido Movimiento Ciudadano fijó su voluntad en incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el instituto político actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que el partido Movimiento Ciudadano desplegó una conducta dolosa al simular el cumplimiento de una obligación por la prestación de bienes y/o servicios, y a consecuencia de ello, la obtención de aportaciones en especie de entes prohibidos a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta.

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

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por tolerar aportaciones de personas no permitidas por la ley se vulneran el bien jurídico tutelado por la norma consistente en el debido origen de los recursos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, impide garantizar el debido origen en el manejo de los recursos, por consecuencia, al tolerar el ingreso de recursos de entes prohibidos, ya sea en efectivo o en



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

especie, el partido no atiende al principio que rige que los recursos o el beneficio deben provenir de una fuente permitida por la ley. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión vulnera los valores antes establecidos.

En este contexto, de las respuestas formuladas por el instituto político, se desprendió la existencia de cheques que se encontraron en conciliación pendientes de cobro en el ejercicio 2014, relacionados con los prestadores de servicio siguientes: Grupo Cable TV de San Luis Potosí, S.A. de C.V., Radio Catedral de Álamo S.A. de C.V., Corporación Radiofónica Oaxaqueña, S.A. de C.V., Grupo Acir S.A. De C.V., Grupo Acir Morelos S.A. de C.V. y Organización Radiofónica Mexicana, S.A. de C.V.; por lo que el partido político no presentó documentación alguna que permitiera acreditar el cumplimiento de la obligación de pago frente a terceros.

Consecuentemente, la conducta realizada por el instituto político implicó que este no regulara dichos pagos, en virtud de no haber justificado con elementos objetivos la permanencia de los cheques en conciliación, sin que se hayan cobrado, así como las diligencias efectuadas para su regularización, por lo que al tratarse de la prestación de servicios y/o bienes que ingresaron al patrimonio del partido político y que no fueron pagados, se traduce en una aportación en especie de entes no permitidos por la ley, representando un beneficio para el partido político al acreditarse el uso de bienes y/o servicios que no fueron saldados, por lo que es inconcuso que se traduce en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido, esto es, de empresas mexicanas de carácter mercantil.

En el caso que nos ocupa, en relación con la conclusión 9 el partido Movimiento Ciudadano, vulneró lo dispuesto en los artículos 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**“Artículo 77**

(...)

*2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

(...)

**g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”**



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

El numeral segundo del presente artículo en comento, establece la prohibición que vincula a diversos sujetos, para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

La prohibición de realizar aportaciones en favor de partidos políticos provenientes de entes prohibidos, existe con la finalidad de evitar que los partidos políticos como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general.

En este contexto, la obligación de rechazar aportaciones en efectivo o en especie de los referidos proveedores, responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de los sujetos previstos en el citado artículo 77 numeral 2 del código comicial (empresas, gobierno, iglesia, extranjeros, funcionarios públicos), esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Por lo anterior, es razonable que por la capacidad económica que pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los partidos políticos.

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

En el caso que nos ocupa, al haber incumplido con su obligación de pago respecto de cuentas de pasivos que el partido pretendió acreditar con cheques en conciliación o transito que no se cobraron por los prestadores de servicios respectivos; tomando en consideración que el partido no presentó elementos objetivos de prueba que acreditaran la intención de pago como es la consignación de pago ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, en atención al cumplimiento de la antigüedad mayor a un año de la cuenta, de conformidad con el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización vigente en el momento en que sucedieron los hechos.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Consecuente con lo anterior, al no hacer frente a su obligación de pago y pretender acreditar mediante cheques en conciliación o tránsito no pagados, implicó para el partido un beneficio económico que toleró, conducta que se traduce en una aportación de entes prohibidos por la normatividad vulnerando el bien jurídico tutelado por el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en garantizar la fuente legítima del financiamiento de los partidos políticos que no provengan de alguna fuente de financiamiento prohibida por la legislación.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de origen debido de los recursos de los partidos políticos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

De conformidad con lo anterior, es necesario hacer mención que los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, es decir, su función debe ser realizada siempre en favor de la sociedad, por lo que sus actividades no pueden estar influenciadas de intereses particulares o privados específicos.

En este sentido, el beneficio de una aportación realizada en contravención del artículo analizado es precisamente la posibilidad que tendría el partido político beneficiado, mediante la vulneración del adecuado origen de los recursos, de modificar su presencia en el ánimo de la ciudadanía, colocándose en situación de ventaja respecto del resto de los institutos políticos; situación que se deriva de la aplicación de recursos por parte del aportante, razón por la cual, aun cuando el beneficio no es patrimonial, sí es de carácter económico.

Ahora bien, el hecho de que el beneficio no sea de carácter patrimonial no implica que para efectos del ejercicio de fiscalización el acto realizado no pueda ser valuado, puesto que si bien no existe un acrecentamiento patrimonial, el aportante debió haber realizado un gasto para generar el beneficio (carácter económico), lo que permite precisamente la fiscalización.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el partido Movimiento Ciudadano se ubica dentro de la hipótesis normativa prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del debido origen de los recursos, tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, por cuanto al escrito número CON/TESO/191/15, presentado el 11 de diciembre de 2015, ante la Oficialía de Partes de la Unidad Técnica de Fiscalización mediante el cual, en alcance al diverso de "errores y omisiones", Movimiento Ciudadano acompaña documentación que según su dicho, solventa la observación realizada por esta autoridad con relación a su informe de ingresos y gastos, en particular respecto a la conclusión 9 del dictamen correspondiente, debe tenerse en consideración que la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, la elaboración de los dictámenes conducentes y de las resoluciones respectivas, son parte de un procedimiento y conjunto de actos concatenados en el tiempo (plazos) y llevados a cabo por una autoridad competente para cumplir las atribuciones que le han sido asignadas para producir la consecuencia jurídica prevista por el legislador.

En este contexto, la autoridad considera que de analizar y valorar la documentación presentada de forma extemporánea, la autoridad electoral incurriría en una violación a los principios de certeza y legalidad que rigen la materia electoral y consecuentemente en una afectación directa al principio de equidad, pues ello implicaría realizar una revisión inequitativa a los informes presentados por los institutos políticos en el marco de la revisión del Informe Anual 2014, en beneficio de un sujeto obligado.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, pues el partido político Movimiento Ciudadano tuvo la obligación de presentar en tiempo y forma el Informe y documentación que acreditara los ingresos y egresos y realizar las aclaraciones correspondientes en términos de lo dispuesto por el artículo 217, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el punto primero del Acuerdo INE/CG391/2015.

Sirve como criterio orientador la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que resolvió el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-166/2013, mediante el cual señaló que la entrega extemporánea de la información, genera problemas en relación a la adecuada integración de la información que debe llevar a cabo la Unidad de Fiscalización para la subsecuente elaboración del proyecto de Dictamen y Resolución que se somete a aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debiendo sujetar su proceder a los plazos legales establecidos, pues no hacerlo representaría una omisión por la autoridad electoral.

Adicionalmente, determinó que el modelo de fiscalización está orientado a que, dentro del procedimiento administrativo, y antes de resolver en definitiva sobre la aplicación de una sanción o infracción a disposiciones electorales, se otorgue y respete la garantía de audiencia a los partidos políticos sujetos a revisión, dándoles la oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios, sobre las omisiones o errores advertidos en la revisión preliminar de los informes de ingresos y egresos, de tal forma que, con el derecho que se les concede en más de dos ocasiones (considerando los oficios de primera y segunda vuelta de errores y omisiones, así como las dos confrontas), la posibilidad de subsanar o aclarar la posible irregularidad, y cancelar la posibilidad de que se vea afectado el partido con la imposición de una sanción.<sup>156</sup>

En consecuencia y toda vez que el escrito de alcance fue extemporáneo, pues éste se presentó 53 (cincuenta y tres) días después de fenecido el plazo improrrogable para que el instituto político proporcionara documentación, correcciones o, en su caso, aclaraciones que justificaran y/o subsanaran errores y omisiones a lo originalmente presentado, la autoridad electoral consideró improcedente la valoración de la misma derivado de la motivación expuesta en párrafos precedentes.

---

<sup>156</sup> Criterio que se retomó del recurso de apelación identificado como SUP-RAP-518/2011, donde se determinó que esta autoridad no tiene obligación de valorar, la documentación presentada por el partido, cuando lo haga de manera extemporánea, en razón de que debe presentarla en los plazos que señala la autoridad electoral.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

A continuación se señala el caso en comento:

CONCEPTO O RUBRO	DOCUMENTACIÓN PRESENTADA EN FORMA EXTEMPORÁNEA		
	DESCRIPCIÓN	VALORADA	NO VALORADA
Oficio Número CON/TESO/191/15			
Alcance al Oficio contestación de errores y omisiones derivado de la revisión de Gabinete, Ingresos y Egresos de la CON del Informe Anual 2015 de Movimiento Ciudadano	Oficio Núm. CON/TESO/191/15 que consta de 5 fojas con impresión por anverso, conteniendo 89 fojas anexas con impresión en anverso.		X

No pasa desapercibido, que durante el periodo de revisión a los informes de ingresos y gastos sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento obtenido para el desarrollo de las actividades ordinarias correspondientes al ejercicio ordinario 2014, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó la existencia de errores y omisiones técnicas, las cuales fueron notificadas al instituto político mediante oficios INE/UTF/DA-F/21153/15 y INE/UTF/DA-F/22486/15, el 21 de agosto de 2015 y 12 de octubre de 2015, respectivamente.

La solicitud al partido en ambos oficios, fue para que presentara a más tardar el 21 de septiembre de 2015 y el 19 de octubre de 2015, respectivamente, las aclaraciones o rectificaciones que estimara convenientes de conformidad con los plazos establecidos en el punto Primero del Acuerdo INE/CG391/2015.

Cabe destacar, que si bien el instituto político dio respuesta a las solicitudes referidas en el párrafo anterior; ésta resultó insatisfactoria para la autoridad fiscalizadora, en virtud de los 9 (nueve) cheques que se encontraron pendientes para su cobro en el ejercicio 2014, es decir, en conciliación, *so pretexto* de la no localización de los proveedores respectivos; sin embargo, es de resaltar que el partido no presentó la documentación que justificara su intención de pago para acreditar legalmente el cumplimiento a la obligación de pago frente a un tercero ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, por lo que si la justificación del partido respecto de dicha "intención de pago" consistió en la imposibilidad de localización de los proveedores, éste debió de ejercer por la vía legal correspondiente, la consignación del adeudo de pago, elemento cuantimás idóneo, para acreditar ante esta autoridad fiscalizadora su intención de solventar su deuda.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 9 es salvaguardar que el origen de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la legislación electoral, esto es, que exista un debido origen de los recursos.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades imputables al partido político nacional, se traducen en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo al bien jurídico tutelado.

Consecuentemente, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo** cuyo objeto infractor concurre directamente en el origen debido de los recursos de los partidos políticos.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

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

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el partido Movimiento Ciudadano, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, actualizándose el supuesto establecido en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código comicial.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Como se expuso en párrafos precedentes se trata de una falta, la cual, vulnera el bien jurídico tutelado que es el origen debido de los recursos de los partidos políticos.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, incisos I) del código electoral federal, lo procedente es imponer una sanción.

### **Calificación de la falta**

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

- Se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que al no hacer frente a su obligación de pago y pretender acreditar mediante cheques en conciliación o tránsito no pagados, implicó para el partido un beneficio económico que toleró, conducta que se traduce en una aportación de entes prohibidos por la normatividad vulnerando el bien jurídico tutelado por el artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, por un importe de \$443,072.85 (cuatrocientos cuarenta y tres mil setenta y dos pesos 85/100 M.N.).
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, salvaguardar que el origen de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la legislación electoral; es decir, que exista un debido origen de los recursos.
- • Que se advierte el cabal incumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.

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

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

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

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el partido Movimiento Ciudadano, se califica como **GRAVE ESPECIAL**.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Lo anterior es así, en razón de que, con la comisión de la falta sustantiva o de fondo se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales, toda vez que el partido toleró un beneficio económico no permitidos por el código de la materia.

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, el partido Movimiento Ciudadano debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el partido tolere ingresos de entes prohibidos impide que el origen de los recursos sea conforme a la normatividad electoral. Por lo tanto, no debe perderse de vista que la conducta descrita, vulnera directamente los principios de equidad e imparcialidad en la rendición de cuentas y, por lo tanto, el origen de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la legislación electoral.

En ese tenor, la falta cometida por el partido Movimiento Ciudadano es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que los servicios otorgados al referido instituto político representan un beneficio para este al acreditarse el uso de bienes y/o servicios que no fueron saldados, por lo que es inconcuso que se traduce en una aportación en especie proveniente de un ente prohibido, esto es, de empresas mexicanas de carácter mercantil, vulnerando los principios antes referidos.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el partido Movimiento Ciudadano, no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

### **III. Imposición de la sanción.**

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

En esta tesitura, debe considerarse que el partido Movimiento Ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo INE/CG01/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria el catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015, un total de \$265,912,407.94 (doscientos sesenta y cinco millones novecientos doce mil cuatrocientos siete pesos 94/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Movimiento Ciudadano por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de noviembre de 2015	Montos por saldar
1	INE/CG217/2014 c.26	\$1,723,455.86	\$1,276,379.55	\$447,076.31
2	INE/CG217/2014 c.27	\$959,027.94	\$717,963.48	\$241,064.46

De lo anterior, se advierte que el Partido Movimiento Ciudadano tiene un saldo pendiente de \$688,140.77 (seiscientos ochenta y ocho mil ciento cuarenta pesos 77/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda el supuesto analizado en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

*I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

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

### **Conclusión 9**

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe Anual.
- El partido político nacional no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$443,072.85 (cuatrocientos cuarenta y tres mil setenta y dos pesos 85/100 M.N.)



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad de conductas cometidas por el partido político.
- Que existen elementos que comprueban que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública, así como una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Las sanciones contempladas en las fracciones IV y V no son aplicables a la materia competencia del presente procedimiento.

Asimismo, la sanción contenida en la fracción VI consistente en la cancelación del registro como partido político se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Movimiento Ciudadano se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

En este sentido, la sanción que debe imponer esta autoridad debe de ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso<sup>157</sup>.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que se debe imponer, debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de dolo, el conocimiento de la conducta al tolerar aportaciones de un ente prohibido y las normas infringidas [77, numeral 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales], la singularidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al partido Movimiento Ciudadano debe ser mayor al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica

---

<sup>157</sup> Cfr. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en el recurso de apelación SUP-RAP-257/2008, que cuando con la conducta imputada se obtenga un beneficio económico la sanción debe incluir, por lo menos, el monto beneficiado; en el caso concreto la sanción debe corresponder a aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

equivalente al 300% (trescientos por ciento) sobre el monto involucrado, ascendiendo a un total de \$1,329,218.55 (un millón trescientos veintinueve mil doscientos dieciocho pesos 55/100 M.N.)

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al partido Movimiento Ciudadano, es la prevista en dicha fracción III, numeral 1, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$1,329,218.55 (un millón trescientos veintinueve mil doscientos dieciocho pesos 55/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Electoral, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, por lo que hace a las operaciones realizadas con las personas morales denominadas Grupo Cable TV de San Luis, S.A. de C.V., Radio Catedral S.A. de C.V., Corporación Radiofónica Oaxaqueña, S.A. de C.V., Grupo Acir S.A. de C.V., Grupo Acir Morelos S.A. de C.V. y Organización Radiofónica Mexicana, S.A. de C.V.; se considera que ha lugar a dar vista a la Secretaría del Consejo General a efecto de que determine lo que en derecho corresponda por lo que hace a la presunta adquisición de tiempos en radio y televisión.

c) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **15**, infractora del artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, es trascendente señalar que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio 2014, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado <sup>158</sup>representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte de la motivación de la presente resolución.

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que los sujetos obligados conozcan a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron la conducta, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa

Visto lo anterior, a continuación se presenta el eje temático de la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

## **Estados Financieros**

### **Cuentas por Cobrar**

#### **Conclusión 15**

*“15. MC reportó saldos en Cuentas por Cobrar con antigüedad mayor a un año que no han sido recuperados o comprobados al 31 de diciembre de 2014, por \$89,658.48 (\$7,753.48, \$42,560.00, \$22,620.00 y \$16,725.00)”.*

En consecuencia, al presentar un saldo positivo en cuentas por cobrar al cierre del ejercicio con antigüedad mayor a un año y que continúa sin haberse comprobado por un importe de \$89,658.48, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

---

<sup>158</sup> Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que *“Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...”*.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Al respecto es importante mencionar que la excepción legal en materia electoral para efectos de financiamiento y gasto, tiene la finalidad de garantizar las acciones de cobro o pago de los partidos políticos respecto de los saldos en cuentas por cobrar **tendientes a recuperar los saldos** en ejercicios posteriores, con el consecuente incremento en el Patrimonio o en el Activo del partido político.

El artículo 34 del reglamento de Fiscalización prevé la obligación que tienen los partidos políticos, en principio, de comprobar en el mismo ejercicio en el que se generen, los saldos positivos registrados en su contabilidad, y que de no hacerlo así, deberán comprobarlos a más tardar al cierre del ejercicio siguiente, so pena de ser considerados como no comprobados, salvo **que se acredite la existencia de una excepción legal** que les exima de justificarlos dentro de la temporalidad acotada por la norma, con el fin de evitar mantener saldos por tiempo indefinido en las cuentas por cobrar.

Considerando la disponibilidad de dichas cuentas, pueden ser clasificadas como de exigencia inmediata, a corto y largo plazo. Se consideran como cuentas por cobrar a corto plazo aquellas cuya disponibilidad es dentro de un plazo no mayor de un año posterior a la fecha del balance, con excepción de aquellos casos en que el ciclo normal de operaciones exceda de este periodo, debiendo, en este caso, hacerse la revelación correspondiente en el cuerpo del balance general o en una nota a los estados financieros. Asimismo, las cuentas por cobrar de largo plazo son aquellas que exceden de dicho periodo.

De lo anterior se desprende que el artículo 34 del Reglamento de Fiscalización, considera que para valorar el destino de los recursos que son erogados por los partidos políticos, se cuenta con un periodo de tolerancia máximo de dos ejercicios, es decir, cuentas por cobrar de largo plazo, con la salvedad de que se acredite la existencia de alguna excepción legal, la cual se entenderá como todas aquellas formas de extinción de las obligaciones que establece el Código Civil Federal.

Al efecto, el Código Civil Federal, prevé como formas de extinción de obligaciones las siguientes: el pago, la dación en pago, la compensación, la renuncia, la rendición, la novación, la prescripción negativa, la caducidad, la transacción y la obligación natural.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Por su naturaleza, la Unidad Técnica de Fiscalización acepta como formas idóneas para la extinción de obligaciones en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos, las siguientes: **pago, dación en pago, compensación, novación y prescripción negativa**; lo anterior es así, ya que dichas formas no representan situación de perdón, condonación o análogas, las cuales son inaceptables en materia de rendición de cuentas respecto de recursos de origen público como al respecto lo serían la renuncia, rendición, caducidad y la transacción.

En la actualidad, los criterios que por la vía ordinaria se han aceptado como **formas de excepción legal son:**

- Por interposición de un juicio mercantil o civil del partido político en contra de un deudor, en el cual se emita una sentencia por juez competente y que ésta cause estado.
- Por celebración de convenios con deudores ante notarios públicos, para hacer exigible la obligación, en los que se establece una fecha futura para la comprobación o recuperación de un gasto por comprobar.

En ese tenor, se requiere de una sentencia de un juicio mercantil o civil que cause estado, para efectos de que se acredite la excepción legal.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión toda vez que el partido se abstuvo de acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin que informara acerca de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento para la Fiscalización, violentando de esa forma lo dispuesto en dicho cuerpo normativo.

Asimismo, tampoco se desprendió que hiciera manifestación alguna y menos aún que hubiese aportado elemento probatorio alguno encaminado a justificar la existencia de un litigio con los proveedores de mérito.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en el análisis de cada conclusión, la autoridad notificó al partido político



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar la observación realizada.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 34 del Reglamento de Fiscalización se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

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

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

Consecuentemente, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

#### **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

##### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 15 del Dictamen Consolidado, se identificó que el partido político reportó saldos en cuentas por cobrar al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, con antigüedad mayor a un año, sin presentar evidencia idónea de recuperación de las cuentas por cobrar por un importe de \$89,658.48 (ochenta y nueve mil seiscientos cincuenta y ocho pesos 48/100 .M.N.).

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del partido político, toda vez que se abstuvo de acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año sin presentar evidencia de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 34, numeral 1



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

del Reglamento de Fiscalización, violentando de esa forma lo dispuesto en dicho cuerpo normativo.

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

**Modo:** El Partido Movimiento Ciudadano cometió una irregularidad, toda vez que reportó saldos en las cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales por un importe de \$89,658.48; siendo este el modo de llevar a cabo la violación al artículo 34 del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al partido político surgió de la revisión de su Informe Anual de los Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos, correspondiente al ejercicio 2014.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Ex-hacienda de Coapa, Delegación. Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido, para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

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

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por abstenerse de acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin que informara acerca de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento, se vulnera el principio de legalidad.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Así las cosas, una falta sustancial impide garantizar el apego a la normatividad aplicable en el manejo de los recursos pues vulnera la legalidad como principio rector de la actividad electoral. Esto es así toda vez que el partido político en cuestión, al no encuadrar sus actividades dentro de los confines establecidos por la normatividad comicial, y dejar de observar el contenido predeterminado por la ley electoral, se beneficia indebidamente.

Lo anterior se confirma toda vez que, al reportar saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales; por lo que corresponde a la conclusión 15 por la cantidad de \$89,658.48; saldo integrado por los siguientes importes: \$7,753.48, \$42,560.00, \$22,620.00 y \$16,725.00, al tenor de las siguientes consideraciones:

Respecto a los \$7,753.48, estos derivan del remanente de un saldo pendiente de comprobar, y \$16,725.00 obedecen a que el instituto político no comprobó la totalidad de las cuentas por cobrar; por lo que estos importes entran al supuesto de presentar un saldo positivo en una cuenta por cobrar al cierre del ejercicio con antigüedad mayor a un año, sin excepción legal y que continúa sin haberse comprobado.

Por lo que hace a los \$42,560.00, aun cuando el partido político señaló haber agotado todas las instancias que consideró disponibles para localizar a los proveedores involucrados, indica que no ha sido posible contactarlos; no obstante, no presentó documentación alguna que acreditara el cobro extra judicial o judicial de las cuentas materia de observación o que amparara su dicho.

En relación a \$22,620.00, el instituto político presentó una factura que no cumplió con el requisito de la vigencia, pues se expidió cuando ésta había concluido y señaló que la persona moral cambio de denominación o razón social; sin embargo el partido no presentó la documentación que soportara su dicho, tales como el instrumento notarial debidamente protocolizado con el cambio de denominación o razón social y/o la solicitud y autorización correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese orden de ideas, en la conclusión 15 el instituto político vulneró lo dispuesto en el artículo 34 de Reglamento de Fiscalización, que a la letra señala:



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

#### Artículo 34

*“1. Si al cierre de un ejercicio un partido o una agrupación presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra de naturaleza análoga, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúen sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido o agrupación informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar en medio magnético (hoja de cálculo excel) y de forma impresa una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la antigüedad de las partidas, así como la documentación que justifique la excepción legal.”*

Cabe preciar que los partidos tienen la obligación de presentar la documentación que soporte los gastos que declaran, a efecto de que haya claridad y no se declaren erogaciones que nunca se realizaron, en detrimento del erario.

El artículo en comento reitera esta obligación en el sentido de que, en referencia a conceptos relativos a cuentas por cobrar, el partido debe presentar las constancias que acrediten los saldos y los procedimientos o juicios para el cobro de las cuentas.

De igual forma se establece que para dar de baja los saldos ya revisados, los partidos deberán solicitar autorización a la autoridad fiscalizadora, lo cual tiene como finalidad sanear la contabilidad de los partidos. Se entiende que las cuentas incobrables son susceptibles de ser sancionadas dado que podría tratarse de recursos públicos destinados a fines específicos y que al no recuperar tales recursos existe una presunción *uiris tantum* sobre la falta de comprobación del gasto, pero una vez que han sido observados y objeto de sanción, procede darlos de baja, previa solicitud del partido a la autoridad fiscalizadora, para evitar que tales saldos se conserven en la contabilidad de forma indefinida.

En efecto, la norma en comento prevé la obligación que tienen los partidos políticos, en principio, de comprobar en el mismo ejercicio en el que se generen, los saldos positivos registrados en su contabilidad, y que de no hacerlo así, deberán comprobarlos a más tardar al cierre del ejercicio siguiente, so pena de ser considerados como no comprobados, salvo que se acredite la existencia de una causa legal que les exima de justificarlos dentro de la temporalidad acotada por la norma, con el fin de evitar mantener saldos por tiempo indefinido en las cuentas por cobrar.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

La descrita situación tiene como finalidad evitar que mediante el registro de los saldos en las cuentas por cobrar se evada *ad infinitum* la debida comprobación de los egresos efectuados por los partidos políticos.

En todo caso, el partido tendrá el derecho de acreditar las excepciones legales que correspondan y que justifiquen la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios.

Esto es, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la recuperación o comprobación de los egresos registrados en las cuentas por cobrar, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados dichos saldos en la contabilidad del partido año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

En ese tenor, tenemos que las cuentas por cobrar representan derechos exigibles originados por anticipos de ventas, de servicios prestados, así como el otorgamiento de préstamos o cualquier otro concepto análogo.

Considerando la disponibilidad de dichas cuentas, pueden ser clasificadas como de exigencia inmediata, a corto y largo plazo. Se consideran como cuentas por cobrar a corto plazo aquellas cuya disponibilidad es dentro de un plazo no mayor de un año posterior a la fecha del balance, con excepción de aquellos casos en que el ciclo normal de operaciones exceda de este periodo, debiendo, en este caso, hacerse la revelación correspondiente en el cuerpo del balance general o en una nota a los estados financieros. Asimismo, las cuentas por cobrar de largo plazo son aquellas que exceden de dicho periodo.

De lo anterior se desprende que el artículo 34 del Reglamento de la materia, considera que para valorar el destino de los recursos que son erogados por los partidos políticos, se cuenta con un periodo de tolerancia máximo de dos ejercicios, es decir, cuentas por cobrar de largo plazo, con la salvedad de que se acredite la existencia de alguna excepción legal.

Atendiendo a su origen, se pueden formar dos grupos de cuentas por cobrar: **a)** a cargo de clientes y **b)** a cargo de otros deudores.

Los partidos políticos no se circunscriben en las cuentas por cobrar a cargo de clientes, toda vez que la Constitución Federal les otorga una naturaleza jurídica



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

especial, considerándolos como entidades de interés público, es decir, son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones.

Sin embargo, dentro del segundo grupo de cuentas por cobrar, los partidos políticos sí pueden encuadrar y tener dentro de sus registros contables aquellas que sean a cargo de otros deudores, las cuales deberán estar agrupadas por concepto y de acuerdo a su importancia.

Ahora bien, la exigencia del artículo 34 del multicitado Reglamento, se inscribe de ese modo toda vez que de lo contrario se generaría que mediante el registro de dichas cuentas por cobrar se evada *ad infinitum* la debida comprobación de los mismos.

No se omite señalar que dicho supuesto normativo establece un caso de excepción, consistente en que el partido político informe oportunamente a esta autoridad electoral de la existencia de alguna excepción legal, pues en caso contrario se considerarán los saldos registrados en las cuentas por cobrar con una antigüedad superior a un año, como egresos no comprobados.

De una interpretación sistemática y funcional de dicho precepto, se considera que una excepción legal se actualiza en aquellos casos en los que el partido político acredite que ha llevado a cabo las acciones legales tendentes a exigir el pago de las cantidades que tengan registradas en su contabilidad con un saldo de cuentas por cobrar de naturaleza deudora.

En el caso concreto, el bien jurídico tutelado por la norma es, principalmente, garantizar que el uso debido de los recursos de dichos entes políticos se ejerza en apego a la ley, derivados de cualquier fuente del financiamiento genéricamente considerado (público y privado)<sup>159</sup>, en razón de que se trata de la erogación de recursos por parte del partido que se encuentra pendiente de comprobación o recuperación, sin que se presente alguna excepción legal que justifique la permanencia de los mismos.

---

<sup>159</sup> Así lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-250/2009, al señalar lo siguiente: "*Sin embargo, si se tiene presente que el financiamiento de los partidos políticos nacionales no está integrado únicamente por financiamiento público, porque existe el financiamiento por la militancia, el financiamiento de simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, entonces puede derivarse que respecto del financiamiento, genéricamente considerado (público y privado) de los partidos políticos, en forma preponderante se debe destinar al cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo precedente.*"



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Es evidente que una de las finalidades del artículo 34 del Reglamento de la materia es, precisamente, que mediante el registro de cuentas por cobrar se evada *ad infinitum* la debida comprobación de los egresos realizados por los partidos políticos y que cuenten con recursos de fuentes identificadas, pues ello genera confianza en la relación de los partidos políticos con la sociedad.

Lo anterior se trata de un valor que responde a la necesidad de que los partidos políticos, que son entidades que cumplen una función pública, se apeguen al principio de legalidad en el manejo de los recursos con los que cuentan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, toda vez que se encuentran involucrados recursos públicos, de manera que es preciso y obligatorio que actúen siempre al margen de la ley.

En ese sentido, la falta de comprobación o recuperación de los saldos registrados en las cuentas por cobrar o, en su caso, de la existencia de excepciones legales que justifiquen la existencia de los mismos derivadas de la revisión del informe anual del partido político correspondientes al ejercicio 2014, no puede ser considerado como una falta formal, porque no se trata simplemente de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, por lo contrario la infracción en cuestión por sí misma constituye una falta sustantiva, porque con las aludidas omisiones se acredita la no recuperación de recursos que no tuvieron una justificación en su salida, esto es, como un egreso no comprobado, por lo que los partidos políticos están obligados a comprobar el legal uso de los recursos con los que cuenta y esta finalidad no se cumple en los casos en comento.

Así las cosas ha quedado acreditado, que el partido político reportó saldos con antigüedad mayor a un año de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales idóneas correspondientes; por lo que en ese orden de ideas, el Partido Movimiento Ciudadano, se ubica dentro de la hipótesis normativa prevista en el artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de legalidad tutelado por la Carta Magna.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

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

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

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

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Respecto a la conducta irregular que se imputa al Partido Movimiento Ciudadano, se acredita la afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la norma infringida.

Lo anterior cobra especial importancia en virtud de que vulnera el principio de legalidad y observancia del derecho, toda vez que su actuar no se ajusta a las conductas legales ya que a pesar de tener identificadas las cuentas por cobrar en su contabilidad, el partido dejó de observar la prescripción normativa imperativa relativa a la condición de presentar excepción legal, requisito *sine qua non* que justificara la permanencia de los saldos de referencia, de tal suerte que el hecho de que el partido político haya reportado saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales correspondientes, por un importe en relación con la conclusión 15 por un importe de \$89,658.48 (ochenta y nueve mil seiscientos cincuenta y ocho 48/100 M.N.); incumplió con lo establecido en el artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, impide garantizar el apego a la normatividad aplicable en el manejo de sus recursos, pues ello podría traducirse en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley, al reportar año con año de manera indefinida las cuentas por cobrar en la contabilidad.

En ese sentido, si bien el principio de legalidad puede verse como una garantía de los gobernados, a través de la cual las autoridades deben actuar conforme a las disposiciones consignadas en la ley, lo cierto es que en materia electoral este principio también debe ser observado por los partidos políticos en atención a su naturaleza jurídica, como entidades de interés público que contribuyen a la integración de la representación nacional, por lo que es menester que ciñan sus actividades conforme a las directrices que señalan los cuerpos normativos.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Estimar lo contrario, sería desconocer el interés público que existe en cuanto a su estrecha regulación, dadas las acciones, las prerrogativas y derechos a los cuales tienen acceso los partidos políticos<sup>160</sup>.

Ahora bien, los partidos políticos conducen sus actividades de conformidad con lo dispuesto por el sistema normativo electoral, pues el legislador ordinario ha dictado reglas procedimentales y sustanciales, así como controles de validez, legalidad y legitimidad de los actos de los referidos institutos, a fin que las violaciones a la ley, traigan aparejada una sanción o consecuencia jurídica. En este sentido la regulación de la actuación de tales entes, se traduce en un ánimo del legislativo de ajustar la conducta de los partidos a las disposiciones que establece la legislación comicial federal.

Lo anterior en virtud de la obligación de los partidos políticos de demostrar los gastos realizados en los términos de la normativa aplicable y en el año fiscal de que se trate, admitiendo como excepción que no lo hagan, y que se incluyan como saldos positivos en las cuentas por cobrar, cuando se acerca el tiempo para realizar las actividades correspondientes al cierre fiscal, sin que sea posible obtener la documentación comprobatoria correspondiente, el pago adeudado, o se trate de operaciones que abarquen dos ejercicios fiscales; debiendo realizar en el siguiente año las acciones necesarias para la comprobación del gasto en cuestión.

Esto con el fin de que se evite conservar saldos positivos en las cuentas por cobrar, ya que de lo contrario, se actualizaría el absurdo de considerar la posibilidad de eximir a los partidos políticos de su obligación de acreditar determinados gastos, con el sólo hecho de que los mismos se incluyeran en las cuentas citadas; posición que desde luego es inadmisibles, pues constituiría un fraude a la ley, al permitir que un partido político realizara gastos con financiamiento primordialmente de origen público, sin que tuviera la obligación de demostrar que destinó los recursos a las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades imputables al partido político nacional, se traducen en una vulneración al principio de legalidad, en razón a que el partido político incoado no ciñó su actuar a la norma imperativa.

---

<sup>160</sup> En el artículo "El principio de legalidad en materia electoral", Flavio Galván comenta: "...El de legalidad es un principio rector en el ejercicio de la función estatal, consistente en organizar y realizar las elecciones federales, que compete a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos". Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/35.pdf>



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

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

Como se expuso en el inciso d), se trata de una falta, la cual vulnera el bien jurídico tutelado que es consistente en garantizar la legalidad en el destino de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, inciso I) del código electoral federal, lo procedente es imponer una sanción.

#### **Calificación de la falta**

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

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, al incumplir la obligación de comprobar, recuperar o presentar excepciones legales que sustenten la existencia de saldos en cuentas por cobrar.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración al principio de legalidad, en razón a que el partido político incoado no ciñó su actuar a la norma imperativa.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer las sanciones que en su caso le corresponda al partido Movimiento Ciudadano, por haber reportado cuentas con antigüedad mayor de un año pendientes de cobro, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien de la recuperación realizada con posterioridad que justificara la permanencia de los mismos, lo cual conllevó a la violación a lo dispuesto el artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

## B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

### 1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el partido Movimiento Ciudadano se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que, con la comisión de la falta sustantiva o de fondo se acreditó la vulneración al principio antes detallado, toda vez que reportó saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales correspondientes, infringiendo las normas sustantivas, al reportar año con año de manera indefinida las cuentas por cobrar en la contabilidad.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que el Partido Movimiento Ciudadano se hace responsable por la conducta desplegada y prohibida, este Consejo General concluye que la gravedad de la falta debe calificarse como ordinaria y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

En ese contexto, el Partido Movimiento Ciudadano debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

### 2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el partido no cumpla 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 recursos, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los partidos políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

En ese tenor, la falta cometida por el Partido Movimiento Ciudadano es sustantiva y el resultado lesivo es significativo.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, así como no presentar excepciones legales para recuperar saldos de cuentas con antigüedad a un año, trae como consecuencia la imposibilidad de vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley y, vulnerando así el principio de legalidad.

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

Sobre este tópico, en la tesis de Jurisprudencia 41/2010, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 6 de octubre de 2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción:

1. El ejercicio o período en el que se cometió la trasgresión anterior, por la que estima repetida la infracción;
2. La naturaleza de las contravenciones (violación formal o sustantiva), así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y
3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Adicionalmente, en la sentencia recaída en el expediente **SUP-RAP-512/2011**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que, para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga en su resolución:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral.
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado).
- c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción.
- d) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución (por no haber sido impugnada, o bien, por haber sido confirmada por la Sala Superior al resolver el medio de impugnación procedente contra esa sanción).

Asimismo, en el **SUP-RAP-583/2011** la máxima autoridad en materia electoral hizo alusión al jurista Jesús González Pérez, quien ha sostenido criterios para considerar colmada la reincidencia en la materia administrativa adicionando, a los ya mencionados, que en ambas infracciones el bien jurídico se haya atacado de manera semejante (dolosa o culposamente).

De lo anterior se puede advertir, que la reincidencia implica un factor que se debe tomar en cuenta para establecer la pena o sanción, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también, de evitar el abuso o los excesos en el ejercicio de la facultad sancionadora, garantizando, a su vez, al sujeto infractor, la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción con la pena o sanción.

De manera que, para que exista reincidencia, el infractor debe repetir la falta, es decir, infringir el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma, a través de conductas iguales o análogas por la que ya fue sancionado por resolución firme.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Los criterios señalados resultan aplicables al presente caso, pues de conformidad con lo establecido en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 279 del Reglamento de Fiscalización, la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En razón de lo anterior, en la especie es posible concluir que se actualiza la reincidencia, razón por la cual, a efecto de considerar justificada plenamente su aplicación se procede a exponer de manera clara y precisa:

a) La conducta infractora descrita en la conclusión 15 del dictamen consolidado se considera reincidente, mismas que consiste en presentar cuentas por cobrar al cierre del ejercicio con antigüedad mayor a un año.

*“15. MC reportó saldos en Cuentas por Cobrar con antigüedad mayor a un año que no han sido recuperados o comprobados al 31 de diciembre de 2014, por \$89,658.48 (\$7,753.48; \$42,560.00; \$22,620.00 y \$16,725.00).”*

b) Lo anterior es así, toda vez que conductas iguales o análogas fueron sancionadas en la revisión a los Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013 específicamente como se detalla a continuación

Por lo que hace al ejercicio 2012, en el inciso d), del considerando 2.6 de la Resolución CG242/2013, conclusiones 34, 35 y 36, que se transcriben a continuación:

*“34. El partido mantuvo saldos en la cuenta Anticipos a Proveedores, sin embargo, éstos no fueron recuperados o comprobados, por un monto de \$24,827.96. (\$16,520.80, \$1,383.28, \$1,334.00 y \$5,589.88).”*

*“35. El partido no presentó las facturas originales para la comprobación de saldos de sus cuentas por cobrar de ejercicios anteriores, por un monto de \$213,070.04. (\$140,000.00, \$73,070.04).”*

*“36. El partido reportó saldos con antigüedad mayor a un año y no han sido recuperados o comprobados al 31 de diciembre de 2012, por un monto de \$39,461.82.”*

Por lo que hace al ejercicio 2013, en el inciso c), del considerando 10.6 de la Resolución INE/CG217/2014, conclusión 26, que se transcribe a continuación:



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*"26. El partido no justificó la permanencia de saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año por \$1,723,455.86 (717,775.86 + 618,720.00 + 6,960.00 + 380,000.00)."*

c) La naturaleza de las infracciones cometidas en los ejercicios 2012 y 2013 fueron sustantivas al igual que la irregularidad identificada como conclusión 15 de la presente resolución.

Se infringió el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma de manera culposa, pues dichas conductas infringieron lo dispuesto en el artículo 34, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, mismo que dispone al cierre de un ejercicio los institutos políticos deben haber recuperado las cuentas por cobrar, de lo contrario éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

d) La autoridad electoral mediante resolución CG242/2013 emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de septiembre dos de mil trece, determinó sancionar al Partido Movimiento Ciudadano respecto de la irregularidad descrita en el inciso b) del presente apartado, prevista en la revisión del Informe Anual los Ingresos y Gastos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio 2012, la cual fue materia de impugnación a través del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-166/2013, quedando firme la conducta al ser confirmado por el órgano jurisdiccional electoral.

Asimismo, mediante resolución INE/CG217/2014 emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintidós de octubre dos de mil catorce, determinó sancionar al Partido Movimiento Ciudadano respecto de la irregularidad descrita en el inciso b) del presente apartado, prevista en la revisión del Informe Anual los Ingresos y Gastos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio 2013, la cual fue materia de impugnación a través del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-168/2014, quedando firme la conducta al ser confirmado por el órgano jurisdiccional electoral.

Podemos concluir que las faltas cometidas son iguales o análogas, ambas se consideran faltas sustantivas, se vulneró el mismo bien jurídico tutelado, en ambas conductas infractoras el partido actuó con culpa y que dicha determinación es cosa juzgada, por lo que se atiende a la determinación de que en el caso que nos ocupa se acredita plenamente la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

### **III. Imposición de la sanción.**

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Movimiento Ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo INE/CG01/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria el catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015, un total de \$265,912,407.94 (doscientos sesenta y cinco millones novecientos doce mil cuatrocientos siete pesos 94/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Movimiento Ciudadano por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de noviembre de 2015	Montos por saldar
1	INE/CG217/2014 c.26	\$1,723,455.86	\$1,276,379.55	\$447,076.31
2	INE/CG217/2014 c.27	\$959,027.94	\$717,963.48	\$241,064.46

De lo anterior, se advierte que el Partido Movimiento Ciudadano tiene un saldo pendiente de \$688,140.77 (seiscientos ochenta y ocho mil ciento cuarenta pesos 77/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

*I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político."*

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

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

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

### **Conclusión 15**

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe Anual.
- El partido político nacional es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$89,658.48 (ochenta y nueve mil seiscientos cincuenta y ocho 48/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad de conductas cometidas por el partido político.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción VI consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Las sanciones contempladas en las fracciones IV y V no son aplicables a la materia competencia del presente procedimiento.

Asimismo, la sanción contenida en la fracción VI consistente en la cancelación del registro como partido político se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

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

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Movimiento Ciudadano se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta de omitir acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin presentar evidencia de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento y las normas infringidas (34 del Reglamento de Fiscalización), la singularidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Movimiento Ciudadano debe ser igual al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas al omitir acreditar la recuperación de saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado que asciende a un total de \$89,658.48 (ochenta y nueve mil seiscientos cincuenta y ocho 48/100 M.N.)

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al partido Movimiento Ciudadano, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **1,332 (mil trescientos treinta y dos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**mil catorce, misma que asciende a la cantidad de \$89,630.28 (ochenta y nueve mil seiscientos treinta pesos 28/100 M.N.).**<sup>161</sup>

Asimismo y en apego a lo señalado a la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-459/2012, esta autoridad determina que a la sanción antes señalada corresponde incrementar el 50% (cincuenta **por ciento**) en función de que el Partido Movimiento Ciudadano es **reincidente** en la conducta infractora descrita.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción total a imponer con el incremento antes detallado, que se debe imponer al Partido Movimiento Ciudadano, corresponde a una multa equivalente a **1998 (mil novecientos noventa y ocho) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil catorce, misma que asciende a la cantidad de \$134,445.42 (ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos cuarenta y cinco pesos 42/100 M.N.).**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**d)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la conclusión sancionatoria **16**, infractora del artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, es trascendente señalar que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio 2014, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.

---

<sup>161</sup> Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado <sup>162</sup>representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte de la motivación de la presente resolución.

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que los sujetos obligados conozcan a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron la conducta, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa

Visto lo anterior, a continuación se presentan el eje temático de la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

## **Estados Financieros**

### **Cuentas por pagar**

#### **Conclusión 16**

*“16. MC reportó saldos de Cuentas por Pagar con antigüedad mayor a un año que no han sido pagados al 31 de diciembre de 2014, por \$862.04.”*

En consecuencia, al presentar saldos de “Cuentas por pagar” con antigüedad mayor a un año, por un monto de \$862.04 que no han sido pagados al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

---

<sup>162</sup> Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que “Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...”.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en el análisis de dicha conclusión, por los cuales la Unidad de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes así como la documentación que subsanara la irregularidad observada; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar la observación realizada.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión)**

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

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 16 del Dictamen Consolidado, se identificó que la conducta desplegada por el Partido Movimiento Ciudadano, fue de omisión y consistió en reportar pasivos con antigüedad mayor a



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

un año y no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión.

En el caso a estudio, las referidas conductas implican una omisión del Partido Movimiento Ciudadano al no comprobar la permanencia del registro contable en "cuentas por pagar" con antigüedad mayor a un año, toda vez que se abstuvo de acreditar el pago de los adeudos pendientes de liquidar a la conclusión del ejercicio en revisión o, en su caso, informar de la existencia de alguna excepción legal que justificara el asiento contable de los aludidos saldos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

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

**Modo:** El Partido Movimiento Ciudadano cometió una irregularidad al reportar pasivos con antigüedad mayor a un año y omitir presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión, lo que implica una violación al artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al instituto político, surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2014.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Av. Acoxpa No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

#### **c) Comisión intencional o culposa de la falta**

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido Movimiento Ciudadano para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

#### **d) La trascendencia de la normatividad transgredida**

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión se vulnera el principio de legalidad.

Así las cosas, una falta sustancial impide garantizar el apego a la normatividad aplicable en el manejo de los recursos pues vulnera la legalidad como principio rector de la actividad electoral. Esto es así toda vez que el partido político en cuestión, al no encuadrar sus actividades dentro de los confines establecidos por la normatividad comicial, y dejar de observar el contenido predeterminado por la ley electoral, se beneficia indebidamente.

Lo anterior se confirma toda vez que, el partido reportó pasivos con antigüedad mayor a un año y no presentó la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión, por un importe de \$862.04.

Así pues, el monto señalado deriva de la existencia de saldos generados en el ejercicio 2012 no sancionados, que si bien el instituto político solicita a la autoridad la cancelación de los mismos, ésta no puede ser autorizada dado que no han sido sujetos de sanción ni han sido pagados; por consiguiente, en virtud de que al cierre del ejercicio 2014 cuentan con una antigüedad mayor a un año, dicha conducta es violatoria de la normatividad.

En ese orden de ideas se desprende que en la conclusión 16 el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, mismo que se transcribe a continuación:

***“Artículo 56.***

*1. Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 55 del Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.”*

La descrita situación tiene como finalidad evitar la simulación, pues al arrastrar adeudos ejercicio tras ejercicio podría presumirse que al partido le han sido



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, en la inteligencia de que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado al patrimonio del partido.

En todo caso, el partido tendría el derecho de acreditar las excepciones legales que correspondieran y que justificaran la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios.

Esto es, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la liquidación de esas cuentas por pagar y comprobar su origen, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el partido año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, lo anterior es así toda vez que existe un sistema normativo electoral, en el cual se establecen reglas procedimentales y sustanciales, así como controles de validez, legalidad y legitimidad de los actos de los referidos institutos, a fin que las violaciones a la ley, traigan aparejada una sanción o consecuencia jurídica.

Asimismo, los pasivos no saldados o la inexistencia de excepciones legales que justifiquen la falta de pago de los mismos, se traducen en un beneficio indebido, en razón de que se trata de la prestación de servicios y/o bienes que ingresaron al patrimonio del partido político y que no fueron pagados, situación que se convierte en una aportación en especie y por tanto, en un ingreso no reportado, y una vulneración al principio de legalidad.

Esto se advierte, si se toma en cuenta que las formas de organización, contabilidad y administración de los partidos políticos, especialmente de los de carácter nacional, conducen a la determinación de que la fiscalización de sus operaciones no se puede llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino mediante la documentación de la totalidad de sus recursos financieros, de su origen, manejo, custodia y destino.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

De tal modo que, sólo mediante el conocimiento de tales circunstancias, la autoridad fiscalizadora electoral puede estar en condiciones reales de conocer cuál fue el origen, uso, manejo y destino que en el período fiscalizado se dio a los recursos que hayan recibido los partidos políticos, de determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, de imponer adecuadamente las sanciones que correspondan.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En ese sentido, la falta de pago de pasivos o, en su caso, de la inexistencia de excepciones legales que justificaran la subsistencia de dichos pasivos en la revisión del Informe Anual del partido político correspondientes al ejercicio dos mil doce, por sí misma constituye una falta sustantiva, porque con esas omisiones se acredita el uso de bienes y/o servicios por parte de cualquiera de los entes jurídicos con el que el partido contrae obligaciones de pago, mismos que no fueron saldados, por lo que es inconcuso que se traducen en aportaciones en especie y por tanto, en ingresos no reportados.

Considerarlo de otra forma, generaría una hipótesis de permisión para que cualquier partido político pudiera contratar la prestación de bienes y/o servicios para el desarrollo de sus fines sin contraprestación alguna, arrastrándolos ejercicio tras ejercicio que permita presumir que le han sido condonados los mismos, propiciando con ello un fraude a la ley.

En consecuencia, al haber reportado pasivos con antigüedad mayor de un año por \$862.04 y no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión, el partido incumplió con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de legalidad tutelado por la Carta Magna.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

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

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

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

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En efecto, al haber reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por y no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión el partido incumplió con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, no pone en peligro el bien jurídico tutelado por las normas contenidas en el precepto jurídico, sino que lo vulnera sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.

Lo anterior cobra especial importancia en virtud de que vulnera el principio de legalidad y observancia del derecho, toda vez que su actuar no se ajusta a las conductas legales ya que a pesar de tener identificados los pasivos en su contabilidad, el partido dejó de observar la prescripción normativa imperativa relativa a la condición de presentar excepción legal, requisito *sine qua non* que justificara la permanencia de los saldos de referencia, de tal suerte que el hecho de que el partido político haya reportado pasivos con antigüedad mayor a un año pendiente de pago, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión que justificara la permanencia de los mismos, el partido incumplió con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, impide garantizar el apego a la normatividad aplicable en el manejo de sus recursos, pues ello podría traducirse en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley, al reportar año con año de manera indefinida los pasivos en la contabilidad.

En ese sentido, si bien el principio de legalidad puede verse como una garantía de los gobernados, a través de la cual las autoridades deben actuar conforme a las disposiciones consignadas en la ley, lo cierto es que en materia electoral este principio también debe ser observado por los partidos políticos en atención a su



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

naturaleza jurídica, como entidades de interés público que contribuyen a la integración de la representación nacional, por lo que es menester que ciñan sus actividades conforme a las directrices que señalan los cuerpos normativos. Estimar lo contrario, sería desconocer el interés público que existe en cuanto a su estrecha regulación, dadas las acciones, las prerrogativas y derechos a los cuales tienen acceso los partidos políticos<sup>163</sup>.

Ahora bien, los partidos políticos conducen sus actividades de conformidad con lo dispuesto por el sistema normativo electoral, pues el legislador ordinario ha dictado reglas procedimentales y sustanciales, así como controles de validez, legalidad y legitimidad de los actos de los referidos institutos, a fin que las violaciones a la ley, traigan aparejada una sanción o consecuencia jurídica. En este sentido la regulación de la actuación de tales entes, se traduce en un ánimo del legislativo de ajustar la conducta de los partidos a las disposiciones que establece la legislación comicial federal.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

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

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido Movimiento Ciudadano, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, inciso I) del Código Electoral Federal, lo procedente es imponer una sanción.

#### **Calificación de la falta**

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

---

<sup>163</sup> En el artículo "El principio de legalidad en materia electoral", Flavio Galván comenta: "...El de legalidad es un principio rector en el ejercicio de la función estatal, consistente en organizar y realizar las elecciones federales, que compete a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos". Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/35.pdf>



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

- Se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido reportó pasivos con antigüedad mayor a un año y no presentó documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración al principio de legalidad, en razón a que el partido político incoado no ciñó su actuar a la norma imperativa.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido Movimiento Ciudadano por haber reportado pasivos con antigüedad mayor de un año pendientes de pago, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad que justificara la permanencia de los mismos, lo cual conllevó a la violación a lo dispuesto el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

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

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

Este Consejo General estima que la falta sustantiva o de fondo cometida por el Partido Movimiento Ciudadano se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que, con la comisión de la falta sustantiva o de fondo se acredita la vulneración al principio antes detallado, toda vez que reportó pasivos con antigüedad mayor a un año pendientes de pago, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad que justificara la permanencia de los mismos, infringiendo las normas sustantivas, al reportar año con año de manera indefinida los pasivos en la contabilidad.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que el partido Movimiento Ciudadano se hace responsable por la conducta desplegada y prohibida, este Consejo General concluye que la gravedad de la falta debe calificarse como ordinaria y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

En ese contexto, el partido Movimiento Ciudadano debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

## **2. La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el partido Movimiento Ciudadano no cumpla 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 recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los partidos políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión al Informe Anual del partido Movimiento Ciudadano correspondiente al ejercicio 2014, se advierte que la infracción cometida por el partido político al reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad que justificara la permanencia de los mismos vulnera el principio de legalidad y observancia del derecho, toda vez que su actuar no se ajusta a las conductas legales, pues a pesar de tener identificados los pasivos en su contabilidad, el partido dejó de observar la prescripción normativa imperativa relativa a la condición de presentar excepción legal, requisito *sine qua non* que justificara la permanencia de los saldos de referencia, por lo cual impide garantizar el apego a la normatividad aplicable en el manejo de sus recursos, lo cual trasciende a un menoscabo del desarrollo del Estado democrático.

Es así que, al reportar pasivos con antigüedad mayor a un año, sin que informara de la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

posterioridad que justificara la permanencia de los mismos, acarrea como consecuencia que la obligación establecida en el Reglamento de Fiscalización sea obsoleta, con lo que se beneficia indebidamente al partido Movimiento Ciudadano, en perjuicio de las reglas establecidas para la comprobación de los ingresos y gastos, toda vez que obtuvo un beneficio con motivo de su proceder ilícito, en razón de que recibió la prestación de servicios y/o bienes y estos fueron ingresados al patrimonio del infractor, sin haberlos liquidado.

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

Sobre este tópico, en la tesis de Jurisprudencia 41/2010, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 6 de octubre de 2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción:

1. El ejercicio o período en el que se cometió la trasgresión anterior, por la que estima repetida la infracción;
2. La naturaleza de las contravenciones (violación formal o sustantiva), así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y
3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Adicionalmente, en la sentencia recaída en el expediente **SUP-RAP-512/2011**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que, para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga en su resolución:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral.
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado).



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción.

d) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución (por no haber sido impugnada, o bien, por haber sido confirmada por la Sala Superior al resolver el medio de impugnación procedente contra esa sanción).

Asimismo, en el **SUP-RAP-583/2011** la máxima autoridad en materia electoral hizo alusión al jurista Jesús González Pérez, quien ha sostenido criterios para considerar colmada la reincidencia en la materia administrativa adicionando, a los ya mencionados, que en ambas infracciones el bien jurídico se haya atacado de manera semejante (dolosa o culposamente).

De lo anterior se puede advertir, que la reincidencia implica un factor que se debe tomar en cuenta para establecer la pena o sanción, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también, de evitar el abuso o los excesos en el ejercicio de la facultad sancionadora, garantizando, a su vez, al sujeto infractor, la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción con la pena o sanción.

De manera que, para que exista reincidencia, el infractor debe repetir la falta, es decir, infringir el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma, a través de conductas iguales o análogas por la que ya fue sancionado por resolución firme.

Los criterios señalados resultan aplicables al presente caso, pues de conformidad con lo establecido en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 279 del Reglamento de Fiscalización, la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En razón de lo anterior, en la especie es posible concluir que se actualiza la reincidencia, razón por la cual, a efecto de considerar justificada plenamente su aplicación se procede a exponer de manera clara y precisa:



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

a) La conducta infractora descrita en la conclusión 16 del dictamen consolidado se considera reincidente, misma que consisten reportar pasivos con antigüedad mayor a un año y no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión.

b) Lo anterior es así, toda vez que conductas iguales o análogas fueron sancionadas en la revisión al Informe Anual correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013, como se detalla a continuación:

Por lo que hace al ejercicio 2012, específicamente en el inciso f), del considerando 2.6 de la Resolución CG242/2013, conclusiones 42 y 44, que se transcriben a continuación:

*“42. El partido presentó saldos de proveedores al 31 de diciembre de 2012, pendientes de pagar, por \$164,406.98.”*

*“44. El partido no presentó las pólizas con su respectivo soporte documental que ampare el pago al proveedor, por \$186,940.00.”*

Por lo que hace al ejercicio 2013, específicamente en el inciso d), del considerando 10.6 de la Resolución INE/CG217/2014, conclusión 27, que se transcribe a continuación:

*“27. El partido no justificó la permanencia de saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año por \$3,834,027.94 (\$2,875,000.00 + 34,387.94 + 174,000.00 + 700,640.00 + 50,000.00).”*

d) La naturaleza de las infracciones cometidas en los ejercicios 2012 y 2013 fueron sustantiva al igual que la irregularidad identificada como conclusión 16 de la presente resolución.

Se infringió el mismo bien jurídico tutelado por la misma norma de manera culposa, pues dicha conducta infringió lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento de Fiscalización.

Respecto a dicha disposición, a efecto de evidenciar que la conducta actualizada en el ejercicio anterior y la que se sanciona en la presente resolución, vulneraron el mismo bien jurídico tutelado, es menester realizar las precisiones siguientes:



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

El artículo 56 del Reglamento de Fiscalización, vigente durante el ejercicio 2014, tiene como finalidad evitar la simulación, pues al arrastrar adeudos ejercicio tras ejercicio podría presumirse que al partido le han sido condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, dado que se entiende que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado en su patrimonio. En todo caso, el partido tendrá el derecho de acreditar las excepciones legales que correspondan y que justifiquen la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios.

Es decir, la norma señalada regula la disposición que prescribe que los pasivos que no se encuentren debidamente soportados con antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, a menos que el sujeto obligado informe con toda oportunidad de la existencia de alguna excepción legal que justifique la permanencia en su contabilidad.

d) La autoridad electoral mediante resolución CG242/2013 emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de septiembre dos de mil trece, determinó sancionar al Partido Movimiento Ciudadano respecto de la irregularidad descrita en el inciso b) del presente apartado, prevista en la revisión del Informe Anual los Ingresos y Gastos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio 2012, la cual es cosa juzgada al no haber sido objeto de impugnación.

Asimismo, mediante resolución INE/CG217/2014 emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintidós de octubre dos de mil catorce, determinó sancionar al Partido Movimiento Ciudadano respecto de la irregularidad descrita en el inciso b) del presente apartado, prevista en la revisión del Informe Anual los Ingresos y Gastos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio 2013, la cual fue materia de impugnación a través del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-168/2014, quedando firme la conducta al ser confirmado por el órgano jurisdiccional electoral.

Podemos concluir que las faltas cometidas son iguales o análogas, ya que ambas se consideran faltas sustantivas, vulneran el mismo bien jurídico tutelado, en las conductas infractoras el partido actuó con culpa y que dicha determinación es cosa juzgada, por lo que se atiende a la determinación de que en el caso que nos ocupa se acredita plenamente la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

### III. Imposición de la sanción.

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Movimiento Ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo INE/CG01/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria el catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2015, un total de \$265,912,407.94 (doscientos sesenta y cinco millones novecientos doce mil cuatrocientos siete pesos 94/100 M.N.).

En este tenor, es oportuno mencionar que el citado instituto político está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las Leyes Electorales. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido Movimiento Ciudadano por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de noviembre de 2015	Montos por saldar
1	INE/CG217/2014 c.26	\$1,723,455.86	\$1,276,379.55	\$447,076.31
2	INE/CG217/2014 c.27	\$959,027.94	\$717,963.48	\$241,064.46

De lo anterior, se advierte que el Partido Movimiento Ciudadano tiene un saldo pendiente de \$688,140.77 (seiscientos ochenta y ocho mil ciento cuarenta pesos 77/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este tenor, una vez que se han calificado las faltas, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*I. Con amonestación pública;*

*II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*

*IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*

*V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

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

### **Conclusión 16**

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe Anual.
- El partido político nacional es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$862.04 (ochocientos sesenta y dos pesos 04/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad de conductas cometidas por el partido político.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1,



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

inciso a),fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como la sanción prevista en la fracción VI consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Las sanciones contempladas en las fracciones IV y V no son aplicables a la materia competencia del presente procedimiento.

Asimismo, la sanción contenida en la fracción VI consistente en la cancelación del registro como partido político se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

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

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el Partido Movimiento Ciudadano se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta de reportar pasivos con antigüedad mayor a un año y no presentar documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o bien del pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión y la norma transgredida (56 del Reglamento de Fiscalización), la singularidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Movimiento Ciudadano debe ser mayor al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de las normas transgredidas al tener saldos de cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año sin justificar su existencia, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado que asciende a un total de \$862.04 (ochocientos sesenta y dos pesos 04/100 M.N.)

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Movimiento Ciudadano, es la prevista en la fracción II, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **12 (doce) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, misma**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**que asciende a la cantidad de \$807.48 (ochocientos siete pesos 48/100 M.N.).**  
164

Asimismo y en apego a lo señalado a la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-459/2012, esta autoridad determina que a la sanción antes señalada corresponde incrementar el **50% (cincuenta por ciento)** en función de que el Partido Movimiento Ciudadano es **reincidente** en la conducta infractora descrita.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción total a imponer con el incremento antes detallado, que se debe imponer al Partido Movimiento Ciudadano, corresponde a una multa equivalente a **18 (dieciocho) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil catorce, misma que asciende a la cantidad de \$1, 211.22 (mil doscientos once pesos 22/100 M.N.).**

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5 del Código Electoral, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

e) En el capítulo de Conclusiones Finales de la revisión de los Informes visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión siguiente:

### **Impuestos por pagar**

#### **Conclusión 17**

*"17. MC reportó un saldo inicial al 1 de enero de 2014 por \$30,063,893.54 y género en el ejercicio 2014 obligaciones por \$7,036,887.43; así mismo realizó pagos por \$7,375,296.35, determinándose al 31 de diciembre de 2014 un monto pendiente de enterar por \$30,402,302.46.*

---

<sup>164</sup> Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

*En consecuencia, esta Unidad Técnica de Fiscalización, considera que ha lugar a dar vista al Servicio de Administración Tributaria, al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, respecto de los impuestos y cuotas no enterados por MC al 31 de diciembre de 2014, para que determinen dentro del ámbito de sus competencias lo que en derecho proceda."*

## I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD OBSERVADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Una vez identificado el saldo en la cuenta de pasivos al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, se procedió a revisar los auxiliares contables, así como la documentación soporte de las provisiones y los pagos de la cuenta "Impuestos por Pagar", determinándose lo que a continuación se detalla.

De la revisión de los saldos reflejados en las balanzas de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, de la Comisión Operativa Nacional, de las Comisiones Operativas Estatales y de las Fundaciones Lázaro Cárdenas y por la Socialdemocracia de las Américas, A.C., correspondientes a la cuenta de "Impuestos por Pagar", se observó que el partido no enteró a las autoridades correspondientes los impuestos retenidos y provisionados en ejercicios anteriores a 2013 y los correspondientes al ejercicio de revisión, como se detallan a continuación:

CUENTA	NOMBRE	SALDO INICIAL	RETENCIONES DEL EJERCICIO 2014 (CARGOS)	AMORTIZACION DE ADEUDOS O PAGOS EN 2014 (ABONOS)	TOTAL DE ADEUDOS PENDIENTES DE PAGO AL 31-12-14 (SALDO FINAL)
2-20-203-2004-002	10% IVA RETENIDO	\$3,645,365.79	\$549,668.37	\$706,947.37	\$3,802,644.79
2-20-203-2004-003	10% ISR RETENIDO	6,243,698.38	34,621.68	59,111.87	6,268,188.57
2-20-203-2004-006	I.S.R. RETENIDO SUELDOS	12,110,023.64	2,084,647.84	2,155,214.08	12,180,589.88
2-20-203-2004-008	I.S.R. RETENIDO HONORARIOS ASIMILADOS	3,561,495.35	406,024.92	301,312.80	3,456,783.23
2-20-203-2004-009	I.S.R. RETENIDO SUELDOS	1,073,993.86	0.00	0.00	1,073,993.86
2-20-203-2004-010	IMPUESTOS RETENIDO	226,743.56	0.00	0.00	226,743.56
2-20-203-2004-011	I.S.R. DE LOS INGRESOS POR LA OBTENCION DE PREMIOS	35,116.41	0.00	0.00	35,116.41
2-20-203-2004-015	ISR RETENIDO ARRENDAMIENTO	134,762.20	478,727.21	595,112.32	251,147.31
	<b>TOTAL SHCP</b>	<b>\$27,031,199.19</b>	<b>\$3,553,690.02</b>	<b>\$3,817,698.44</b>	<b>\$27,295,207.61</b>
2-20-203-2004-004	IMSS RETENIDO	\$302,119.00	\$1,052,860.38	\$1,066,345.87	\$315,604.49
2-20-203-2004-005	5% INFONAVIT	508,131.51	971,614.64	992,776.74	529,293.61
2-20-203-2004-007	SAR	269,961.77	687,484.88	707,825.18	290,302.07
2-20-203-2004-012	AMORTIZACION INFONAVIT	13,024.78	415,782.51	415,782.51	13,024.78
	<b>TOTAL IMSS e INFONAVIT</b>	<b>\$1,093,237.06</b>	<b>\$3,127,742.41</b>	<b>\$3,182,730.30</b>	<b>\$1,148,224.95</b>
2-20-203-2004-001	2% SOBRE NÉMINAS	\$1,858,378.19	\$355,455.00	\$374,867.61	\$1,877,790.80
2-20-203-2004-021	1% CEDULAR (ESTATAL)	7,468.79	0.00	0.00	7,468.79



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

CUENTA	NOMBRE	SALDO INICIAL	RETENCIONES DEL EJERCICIO 2014 (CARGOS)	AMORTIZACIÓN DE ADEUDOS O PAGOS EN 2014 (ABONOS)	TOTAL DE ADEUDOS PENDIENTES DE PAGO AL 31-12-14 (SALDO FINAL)
	<b>TOTAL TESORERÍA LOCAL</b>	<b>\$1,865,846.98</b>	<b>\$355,455.00</b>	<b>\$374,867.61</b>	<b>\$1,885,259.59</b>
	CAMPAÑA FEDERAL I.S.R.	\$66,658.00	\$0.00	\$0.00	\$66,658.00
2-20-203-2004-013	HONORARIOS ASIMILABLES				
2-20-203-2004-014	CAMPAÑA FEDERAL I.V.A. FLETES	6,952.31	0.00	0.00	6,952.31
	<b>TOTAL CAMPAÑA FEDERAL</b>	<b>\$73,610.31</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$73,610.31</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>\$30,063,893.54</b>	<b>\$7,036,887.43</b>	<b>\$7,375,296.35</b>	<b>\$30,402,302.46</b>

Nota: Saldo según balanza de comprobación consolidada presentada mediante escrito CON/TESO/058/15 del 30 de marzo de 2015.

La integración de los saldos de cada una de las cuentas señaladas en el cuadro que antecede se detalla en el Anexo 6 del Dictamen Consolidado.

En consecuencia, el veintiuno de agosto de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DA-F/21222/15 se notificó al instituto político presentara lo siguiente:

- Los comprobantes de pago correspondientes, con el sello de las instancias competentes por cada uno de los saldos reflejados en los conceptos señalados en la columna "Total de Adeudos Pendientes de Pago al 31-12-14".
- Las aclaraciones que a su derecho convengan, sobre el motivo por el cual no efectuaron dichos pagos.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos a) y k); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 61, 275, incisos a), b) y f) y 339 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 102, párrafo primero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Con escrito núm. CON/TESO/137/15 recibido el 21 de septiembre de 2015 Movimiento Ciudadano manifestó lo que a la letra se transcribe:

*"(...) Reiteramos nuestros esfuerzos encaminados a solventar la situación fiscal que a la fecha guarda, por ello se han realizado diversos acercamientos con la autoridad hacendaria para proponer un sistema de pagos que permita llegar a la elaboración de un convenio el cual refleje el compromiso serio que mi partido tiene con respecto al estar al día con nuestras obligaciones fiscales. Estamos implementando los mecanismos para llevar a cabo una auditoria en las Comisiones Operativas Estatales enfocada a subsanar todos aquellos adeudos de retenciones federales que se han generado a lo largo de los años, ya sea con recurso federal o local, anexamos copias de los pagos realizados ejercicios anteriores y el sujeto a revisión. Así mismo hemos tratado de ir cubriendo la obligación del pago de impuestos locales como es el*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*3% sobre nómina las cuales han sido cubiertas oportunamente, anexamos copias de dichos pagos.*

*En lo referente a 'IMSS', 'SAR' e 'Infonavit' estas obligaciones han sido cubiertas oportunamente, el saldo que refleja es la provisión del mes de diciembre pagada en los primeros meses de 2015, si bien existen algunas diferencias estamos en un proceso de depuración de estas cuentas para que reflejen su saldo real, anexamos copia de los pagos realizados en el presente ejercicio. Se integran los pagos realizados en el ejercicio 2014 y anteriores de la Fundación Lázaro Cárdenas del Río A.C. y Fundación por la Socialdemocracia de las Américas A.C. así como los pagos realizados por la Comisión Operativa Nacional.  
(...)"*

De la revisión a la documentación e información presentada por Movimiento Ciudadano, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que aun y cuando presentó los comprobantes de pago de impuestos realizados en el ejercicio 2014 correspondientes al mismo ejercicio y anteriores, así como pagos realizados en 2015 por \$669,980.00; no fueron pagados ni enterados en su totalidad, por lo que la observación no quedó atendida.

En consecuencia, el doce de octubre de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DA-F/22489/15 se notificó al partido presentara lo siguiente:

- Los comprobantes de pago correspondientes, con el sello de las instancias competentes por cada uno de los saldos reflejados en los conceptos señalados en la columna "Total de Adeudos Pendientes de Pago al 31-12-14".
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos a) y k); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 61, 275, incisos a), b) y f) y 339 del Reglamento de Fiscalización, en relación con el artículo 102, párrafo primero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Con escrito núm. CON/TESO/159/15 recibido el 19 de octubre de 2015, MC manifestó lo que a la letra se transcribe:

*Como lo manifestamos en nuestra contestación de 1ª vuelta estamos implementando los mecanismos para llevar a cabo una auditoria en las Comisiones Operativas Estatales enfocada a subsanar todos aquellos adeudos*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*de retenciones federales que se han generado a lo largo de los años, ya sea con recurso federal o local, las anexamos copias de los pagos realizados ejercicios anteriores y el sujeto a revisión. Así mismo hemos tratado de ir cubriendo la obligación del pago de impuestos locales como es el 3% sobre nómina, 'IMSS', 'SAR' e 'Infonavit' estas obligaciones han sido cubiertas oportunamente.*

De la revisión a las aclaraciones presentadas por MC, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que aun y cuando manifestó que se encuentra implementando mecanismos para llevar a cabo una auditoria en las Comisiones Operativas Estatales enfocada a subsanar los adeudos de retenciones federales generados en ejercicios anteriores; no fueron pagados ni enterados en su totalidad, por lo que la observación no quedó atendida.

En consecuencia, se considera que ha lugar a dar vista al Servicio de Administración Tributaria, al Instituto Mexicano del Seguro Social, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, respecto de los impuestos y cuotas no enterados por MC al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, para que determinen dentro del ámbito de sus competencias lo que en derecho proceda.

### **11.7 PARTIDO NUEVA ALIANZA**

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, es trascendente señalar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual del aludido partido político nacional correspondiente al ejercicio 2014, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

En este orden de ideas, el estudio de las diversas irregularidades que se consideren formales se hará en un solo apartado, englobando los Ingresos y Egresos, toda vez que con dichas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas en relación con el registro y comprobación de sus ingresos y gastos.

Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el partido político, son las siguientes:

**a) 2 Faltas de carácter formal: conclusiones 12 y 15.**