

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-247/2014

RECORRENTE: ENCUENTRO SOCIAL,
PARTIDO POLÍTICO NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: MAURICIO IVÁN DEL
TORO HUERTA Y GEORGINA RÍOS
GONZÁLEZ

México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **REVOCAR** la resolución INE/CG299/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que obtuvieron su registro como partido político nacional correspondientes a sus actividades tendientes a la obtención del registro legal, de enero de dos mil trece a julio de dos mil catorce¹, **para el efecto de que el Consejo General responsable emita una nueva** en la cual imponga una sanción que resulte proporcional a la gravedad de las **treinta y siete faltas formales** en las que incurrió la organización de ciudadanos denominada Encuentro Social, ahora Partido

¹ En adelante resolución impugnada.

Político Encuentro Social, por el indebido soporte documental de las erogaciones realizadas durante el tiempo que duró el proceso de la obtención del registro como partido político, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Instructivo para constituir un partido político nacional. El cinco de diciembre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expidió el instructivo que debían observar las organizaciones de ciudadanos interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos para tal fin.

2. Organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional. El veintisiete de enero de dos mil trece, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral informó a la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos que **cincuenta y dos** organizaciones de ciudadanos, entre ellas la denominada "Encuentro Social", notificaron su propósito de constituirse como partido político nacional.

3. Solicitud formal de registro. El veintiocho de febrero de dos mil catorce, la citada Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral informó a la entonces Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos que **tres** organizaciones de ciudadanos, entre ellas "Encuentro Social", ingresaron formalmente su solicitud de registro como partido político nacional.

4. Registro como Partido Político Nacional. En sesión extraordinaria celebrada el nueve de julio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG/96/2014, mediante la cual determinó otorgar a la organización de ciudadanos Encuentro Social, el registro como Partido Político Nacional.

5. Proyecto de Dictamen Consolidado y de Resolución en relación con la revisión de los informes mensuales presentados por las entonces organizaciones de ciudadanos. El veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, se celebró la Décimo Quinta sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral² en la cual se sometió a la consideración de dicho órgano el Proyecto de Dictamen Consolidado que formuló la Unidad Técnica de Fiscalización en relación con la revisión de los informes mensuales presentados por las entonces organizaciones de ciudadanos “Movimiento Regeneración Nacional A.C.”, “Frente Humanista, A.C.” y “Encuentro Social”, ahora partidos políticos, así como del Proyecto de Resolución del Consejo General del Instituto respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes mensuales de ingresos y gastos.

Los proyectos fueron aprobados en lo general por unanimidad de votos de los consejeros integrantes de la Comisión; sin embargo, respecto al dictamen y resolución de la entonces organización de ciudadanos Encuentro Social se ordenó

² En lo subsecuente Comisión de Fiscalización.

realizar engrose a fin de que se fundara y motivara la irregularidad contenida en la conclusión 21.

6. Resolución combatida. Mediante sesión extraordinaria de diez de diciembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto de resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que obtuvieron su registro como partido político nacional correspondientes a sus actividades tendientes a la obtención del registro legal, de enero de dos mil trece a julio de dos mil catorce.

7. Recurso de apelación. El catorce de diciembre de dos mil catorce, Encuentro Social, Partido Político Nacional³, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto responsable, interpuso recurso de apelación para combatir la resolución antes referida.

8. Turno a ponencia. Recibido el medio de impugnación, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente respectivo y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó y admitió a trámite

³ En adelante partido político apelante o recurrente.

el recurso y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, para impugnar una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de dicho Instituto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. ESTUDIO DE PROCEDENCIA. El presente medio impugnativo cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

a) Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso se interpuso ante la autoridad responsable y en él se satisfacen las exigencias formales previstas en ese precepto, a saber: el señalamiento del nombre del recurrente, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnado y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que el partido político apelante aduce que le causa el acuerdo reclamado, así como el nombre y la firma autógrafa quien promueve en su nombre y representación.

b) Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que, de las constancias que obran en autos, se advierte que el mismo se presentó dentro del plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tuvo conocimiento de la resolución impugnada.

Lo anterior es así, ya que mientras el acuerdo combatido fue emitido el diez de diciembre de dos mil catorce, el recurso de apelación se interpuso el catorce de diciembre inmediato, es decir, dentro del plazo anteriormente señalado, con lo cual el requisito bajo análisis está satisfecho.

c) Legitimación. El recurso de apelación fue interpuesto por el Partido Encuentro Social, quien tiene el carácter de partido político nacional y, por lo tanto, se colma la exigencia prevista en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Personería. El requisito bajo análisis se encuentra satisfecho, pues, en términos de los dispuesto por el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la autoridad responsable a través de su informe circunstanciado reconoce la personería de Berlín Rodríguez Soria como representante del Partido Encuentro Social, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el presente requisito.

e) Interés jurídico. El partido político apelante cuenta con interés jurídico directo, ya que controvierte la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual se le impusieron una serie de sanciones económicas por la comisión de infracciones a la normativa electoral, situación que aduce le causa perjuicio en su esfera de derechos.

f) Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Pretensión, causa de pedir y *litis*

De la lectura del escrito recursal se aprecia que la pretensión del partido político apelante consiste en que se revoque la resolución combatida y, en consecuencia, se dejen sin efectos las sanciones pecuniarias impuestas en razón de las

irregularidades encontradas en la revisión de los informes mensuales que entregó a la autoridad responsable a partir de que notificó su propósito de constituirse en partido político nacional, y hasta que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió otorgarle el registro respectivo o, en su defecto, que se modifique el monto de tales multas a fin de que resulten proporcionales a las irregularidades que le fueron atribuidas.

La causa de pedir radica destacadamente en que, desde su perspectiva, la resolución combatida está **indebidamente fundada y motivada**, lo que deriva en una violación a los principios de legalidad, objetividad y certeza que rigen la materia electoral.

Por lo tanto, la *litis* en la presente instancia consiste en determinar si, como lo sostiene el partido político apelante, la determinación combatida trasgredió en su perjuicio el principio de legalidad, al estar indebidamente fundada y motivada, o si, por el contrario, dicha resolución se emitió con apego a derecho.

3.2. Metodología

Los planteamientos del apelante se analizarán en un orden distinto al planteado en su escrito recursal, sin que ello cause perjuicio al partido, porque no es la forma como los agravios se

analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental es que todos sean estudiados⁴.

En ese sentido, en primer término se analizarán los agravios relativos a la vulneración al principio de congruencia, así como a la indebida motivación de la resolución impugnada en la individualización y graduación de las sanciones, y la desproporcionalidad de las multas impuestas. Enseguida se analizarán el resto de sus alegaciones vinculadas con la falta de regularidad de la resolución combatida.

3.3. Consideraciones de esta Sala Superior

A. Estudio del agravio relativo a la vulneración al principio de congruencia

El apelante aduce que la resolución impugnada es ilegal porque en el tercer resolutivo se le impusieron sanciones de carácter económico, sobre la base de las consideraciones formuladas en el apartado **18.1** de la resolución combatida, que se refiere a actos u omisiones atribuibles a la entonces organización Movimiento de Regeneración Nacional A.C., ahora partido político MORENA, y no así a la diversa organización que se constituyó en el Partido Encuentro Social, lo cual, en su concepto, vulnera el principio de congruencia, al no existir una correcta fundamentación y motivación del acto combatido.

Esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado** porque del análisis de la resolución combatida se advierte que,

⁴ Criterio contenido en la jurisprudencia 4/2001, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, consultable en la Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 125.

contrariamente a lo sostenido por el partido político apelante, en el Punto Resolutivo Tercero el Consejo General responsable impuso a la organización de ciudadanos “Encuentro Social”, ahora partido político nacional, diversas sanciones con base en las razones y fundamentos expuestos en el **Considerando 19.3** del acto combatido y no en atención de las razones expuestas en el **Considerando 18.1**, como sostiene el partido político apelante.

En efecto, tal como se señala en el Punto Resolutivo Tercero de la resolución combatida, en el considerando **19.3** la autoridad responsable realizó el análisis de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes mensuales presentados por la organización de ciudadanos “Encuentro Social” a partir de que notificó su intención de constituir un partido político y hasta que el Consejo General resolvió otorgarle su registro correspondiente, lo que evidencia que no asiste la razón al recurrente al aducir que la resolución combatida se encuentra motivada de manera indebida y que vulnera el principio de congruencia, pues las sanciones impuestas al apelante encuentran sustento en las consideraciones de la responsable expuestas al analizar las infracciones que le fueron atribuidas desde el Dictamen Consolidado y no en razón de las consideraciones expuestas al estudiar las irregularidades atribuidas a la diversa organización de ciudadanos “Movimiento de Regeneración Nacional A.C.”, ahora partido político MORENA.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que en la resolución combatida no se advierte la existencia elementos de los que se pueda desprender la incongruencia de las consideraciones de la resolución combatida, entre sí o con los puntos resolutivos, que la torne contraria a Derecho como señala el recurrente, pues existe correspondencia plena entre lo expuesto por el Consejo General responsable en el Considerando 19.3 y las sanciones impuestas al partido político apelante en el Punto Resolutivo Tercero de la resolución combatida en este recurso.

De esta manera, se estima que la resolución combatida cumple con las exigencias previstas en el artículo 17 constitucional, relativas a la congruencia externa e interna de la resolución, en términos de la *ratio essendi* de la jurisprudencia 28/2009, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA⁵.

B. Indebida motivación de la resolución en la individualización y graduación de la sanción respecto de treinta y siete faltas formales⁶ y desproporcionalidad de la multa impuesta

Como se estableció con antelación, el partido político recurrente hace valer como motivo de inconformidad que la resolución es contraria a derecho porque en ella **no se expresan las razones**

⁵ Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 231-232.

⁶ Precisadas en las conclusiones 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 53, 54 y 55, del Dictamen Consolidado que presentó la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral

que justifiquen el monto determinado de la sanción impuesta, valoración en la que se debería atender a la calificación de la infracción atribuida, a su capacidad económica, la no reincidencia, y cualquier otro elemento que evidencie la gravedad de la falta, lo cual vulnera los principios de certeza, seguridad y legalidad.

El apelante aduce que el inciso a), del tercer resolutivo de la resolución combatida, mediante la cual se impone al recurrente una multa por 4,300 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil trece, por treinta y siete faltas formales, vulnera el principio de legalidad, pues el monto de la sanción se impuso de manera arbitraria, sin exponer las razones conforme a las cuales se determinó esa cantidad.

Al respecto, el apelante señala que para determinar el monto de la sanción la responsable no tomó en consideración las circunstancias de las conductas que le fueron atribuidas, esto es, que las faltas se calificaron como leves y que se determinó la existencia de culpa y no de intencionalidad, la falta de reincidencia del partido político, así como que no se causó daño a terceros ni se obtuvo un beneficio indebido por parte del partido recurrente.

Para sustentar su motivo de inconformidad, el partido político advierte que, al analizar la intencionalidad de falta, la autoridad responsable concluyó que **en el caso se actualizaba la culpa**, ya que no obraba en el expediente elemento probatorio alguno del cual pudiera deducirse la intención de obtener el resultado de la comisión de la falta; que respecto a la trascendencia de

las normas trasgredidas la responsable indicó que no se acreditó la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sino únicamente su puesta en peligro, y que la responsable señaló que no se acreditó la vulneración o afectación directa al bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control por los errores en la contabilidad y por la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, lo que provocó la vulneración al principio de rendición de cuentas.

De igual manera, el apelante indica que debe tomarse en consideración que la responsable concluyó que las acciones y omisiones atribuidas al partido político Encuentro Social debían ser **calificadas como leves**, porque no se acreditó la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización sino sólo su puesta en peligro.

Por lo anterior, el recurrente señala que en el apartado relativo a la imposición de la sanción, la autoridad recurrida no motivó de manera correcta la imposición de la multa referida, ya que, al tasar la sanción, la autoridad no indicó de qué manera las circunstancias del caso, en particular, la calificación de las faltas como leves, influyeron en la determinación del monto final de la multa. Para el recurrente, tales circunstancias –esto es, que las faltas se calificaron como leves, que su comisión fue culposa y no intencional, que no se causó daño a terceros, ni se obtuvo un beneficio indebido y la falta de reincidencia- en todo caso

fueron consideradas como agravantes por el Consejo General responsable, en lugar de ser considerados como elementos objetivos para determinar una sanción menor.

En ese sentido, toda vez que la responsable no tomó en consideración las circunstancias de las conductas que le fueron atribuidas de las cuales concluyó que no existió daño a terceras personas y que el partido político sancionado no obtuvo un beneficio indebido, en concepto del partido político, para el apelante resulta incongruente que se impongan sanciones superiores a las mínimas, ya que se debió imponer una sanción acorde a las acciones u omisiones imputadas.

La falta de proporcionalidad de la sanción impuesta se evidencia si se toma en consideración que la multa impuesta equivale al ochenta y seis por ciento de la sanción máxima que se preveía en el artículo 354, fracción II, numeral 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente al veintitrés de mayo de dos mil catorce⁷, esto es cinco mil días de salario mínimo.

Para el recurrente, la autoridad responsable impuso sanciones que no resultan proporcionales a las faltas cometidas toda vez que sanciona en montos superiores a los involucrados en las acciones y omisiones que se le imputan; sin que establezca un parámetro de graduación progresivo que permita una determinación cierta y precisa para la aplicación de la sanción; ya que sólo se establece como motivación general para su imposición un supuesto efecto represor para evitar la comisión

⁷ En adelante Código Electoral.

de futuras conductas irregulares, lo cual implica una generalidad.

Análisis del planteamiento del apelante

Esta Sala Superior estima conveniente precisar que del análisis integral de la demanda no se advierte que el recurrente controvierta la acreditación de la comisión de las irregularidades relativas a las treinta y siete faltas formales derivadas de una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de las erogaciones, por lo que el análisis de sus planteamientos se constreñirá a la calificación de las faltas e individualización de la sanción.

Se considera **fundado** el agravio relativo a que la resolución combatida vulnera los principios de legalidad y proporcionalidad, toda vez que, al individualizar la sanción, la autoridad responsable fue omisa en precisar las razones por las cuales, tomando en consideración la calificación de las conductas como leves, concluyó que el monto de la multa impuesta resultaba adecuado para sancionar las faltas formales atribuidas al recurrente, además de que la valoración de la gravedad de las faltas no corresponde con la individualización de la pena impuesta, como se expone a continuación.

La jurisprudencia de esta Sala Superior señala que en el régimen administrativo sancionador electoral, por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o

privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad⁸.

Respecto a los principios aplicables al régimen administrativo sancionador electoral, éste órgano jurisdiccional ha sostenido de manera reiterada⁹ que la potestad sancionadora que ejerce el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra limitada, entre otros, por el principio de proporcionalidad.

Dicho principio rige en dos ámbitos: como criterio de selección de los comportamientos antijurídicos que se tipifican como infracción (calificación de la infracción) y como límite a la actividad de la autoridad al momento de determinar las sanciones (graduación de la sanción), donde debe existir una necesaria correspondencia entre la tipificación de la infracción y la sanción, para que ésta última se considere acorde al principio de proporcionalidad.

La calificación de la falta constituye el ámbito en el cual el órgano sancionador realiza el examen del tipo de infracción (acción u omisión); las circunstancias de modo, tiempo y lugar

⁸ Jurisprudencia 7/2005, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES., consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen Jurisprudencia, pp. 643 y 644.

⁹ Al respecto, pueden consultarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-87/2013 y SUP-RAP-198/2013, así como SUP-RAP-07/2014 y SUP-RAP-023/2014.

en que se concretizó; la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de la norma trasgredida; los efectos que se generaron en los valores jurídicos tutelados; la vulneración sistemática de la misma obligación, y la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas¹⁰, a fin de **determinar la gravedad de la responsabilidad**, a partir de la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria, el valor protegido, los bienes jurídicos tutelados y las circunstancias particulares del caso, entre otros factores.

Al respecto, debe tomarse en consideración que la calificación de la falta no conduce directamente a la imposición de la sanción, dado que, en atención al arbitrio de la autoridad, la ley no fija denominaciones o categorías predeterminadas respecto de la graduación de la responsabilidad, sino que se limita a proporcionar reglas normativas para regular el criterio de la autoridad¹¹.

Al individualizar la sanción la autoridad debe atender al grado de responsabilidad previamente determinado y considerar, de manera adicional, otros factores propios del infractor y del hecho en sí mismo, como son: la existencia del dolo o negligencia, la reincidencia del infractor, su capacidad económica, la entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, la unidad o

¹⁰ Véase el SUP-RAP-85/2006.

¹¹ Así lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia de rubro: INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. PARA ESTABLECERLA BASTA QUE LA EXPRESIÓN EMPLEADA POR EL JUZGADOR PERMITA DETERMINAR CON CONGRUENCIA, MOTIVACIÓN Y EXHAUSTIVIDAD EN CADA CASO CONCRETO Y TOMANDO EN CUENTA EL MÍNIMO Y MÁXIMO DE LA PUNIBILIDAD DEL DELITO DE QUE SE TRATE, LA CORRESPONDENCIA ENTRE LA SANCIÓN IMPUESTA Y EL GRADO DE CULPABILIDAD DEL SENTENCIADO.

multiplicidad de irregularidades y el efecto disuasivo e inhibitorio de la sanción.

Por ello, la individualización de la sanción tiene como presupuesto la correcta calificación de la falta, toda vez que **el grado de responsabilidad constituye un elemento relevante para particularizar la pena**. De este modo se comprueba la existencia de congruencia y proporcionalidad entre la calificación de la falta y la individualización de la pena.

Lo anterior es acorde a lo considerado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que el principio de legalidad (penal) garantiza la graduación de los hechos a las penas. De esta forma se establecerá una graduación en la gravedad de los hechos, a la que corresponderá una graduación de los niveles de severidad de la pena aplicable¹².

De lo precisado con antelación se concluye que, en ejercicio de su arbitrio, al individualizar la sanción la autoridad debe tomar en consideración la calificación de la conducta, atendiendo a la gravedad de la falta y a los efectos que se generaron en los valores jurídicos tutelados.

En el caso, del análisis de la resolución combatida se advierte que en la individualización de la sanción la autoridad responsable **no precisó las razones** por las cuales consideró que el monto de la sanción impuesta resultaba adecuado para

¹² Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine, Benjamín y otros vs Trinidad y Tobago, 21 de junio de 2002, XX, párrafo 102., y Corte IDH. Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Serie C No. 204, Párrafo 50.

sancionar las faltas formales atribuidas al recurrente, tomando en consideración la gravedad de la conducta y las demás circunstancias atinentes a la comisión de las faltas.

Esta circunstancia vulnera los principios de legalidad y congruencia que debe revestir el acto reclamado, en perjuicio del partido político apelante, porque de las consideraciones expuestas por el Consejo General responsable no se advierte una correspondencia lógica entre la calificación de las treinta y siete faltas atribuidas al recurrente y el grado de severidad de la multa que efectivamente se le impuso.

Para evidenciar lo anterior, conviene tener presente lo considerado por la autoridad responsable en la determinación combatida.

El Consejo General señaló que de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos que presentó durante el tiempo que duró el procedimiento de la obtención de su registro como partido político nacional, el Consejo General responsable concluyó que la organización de ciudadanos Encuentro Social incurrió, entre otras, en treinta y siete faltas formales derivadas de una indebida contabilidad y un inadecuado soporte documental de las erogaciones, que afectaron el deber de rendición de cuentas.

Las citadas faltas se precisaron en las conclusiones 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15,16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 53, 54 y 55, del Dictamen Consolidado que presentó la Comisión de

Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La responsable precisó que en la revisión de tales informes se respetó la garantía de audiencia de la organización, pues, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, se le requirieron las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como la documentación que subsanara las irregularidades detectadas. Señaló que, en algunos casos, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas y, en otros, la organización de ciudadanos fue omisa en dar respuesta a los requerimientos formulados.

Enseguida, el Consejo General responsable indicó que, de conformidad con lo establecido por este órgano jurisdiccional, al encontrarse acreditada las infracciones cometidas por la organización Encuentro Social lo procedente era calificar la falta para determinar la sanción que correspondiente y después graduarla dentro de los márgenes previstos en la normativa aplicable.

1. Para calificar la infracción la responsable consideró:

a) Tipo de infracción. Se acreditó que el partido político recurrente vulneró lo dispuesto en los artículos 22, 23, 26, numeral 1, incisos a) y d); 65, 66, numerales 1 y 4; 75, 81, 84, 107, 149, numeral 1; 153, 154, 238, 244, 264, 271, 273, numeral 1, inciso b); 305, numeral 1, inciso e); 339 y 351 del Reglamento de Fiscalización, porque no realizó un adecuado soporte documental de sus ingresos y egresos (trece

irregularidades perpetradas a través de una acción y veinticuatro mediante una omisión). Según la responsable, el recurrente cometió una pluralidad de irregularidades a través de las cuales se vulneró el mismo valor común, esto es, la obligación de rendir cuentas.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron las irregularidades. Las irregularidades surgieron de la revisión de los informes mensuales, presentados a partir de que la organización notificó al Instituto su propósito de constituir un Partido Político Nacional, y hasta que el Consejo General resolvió otorgarle el registro correspondiente, y se actualizaron en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización.

c) Intencionalidad. La responsable precisó que en el expediente no obraba elemento probatorio alguno con base en el cual pudiera deducir la intención específica de la organización Encuentro Social para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo); por lo que en el caso existe culpa en el obrar.

d) Trascendencia de las normas transgredidas. Al actualizarse diversas faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro, ya que la falta de entrega de la documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y

egresos de las organizaciones no representan un indebido manejo de recursos, según resolvió esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación 62/2005.

Al respecto, la responsable indicó y transcribió los artículos del Reglamento de Fiscalización que la organización de ciudadanos vulneró con cada una de las irregularidades atribuidas en las diversas conclusiones sancionatorias y, asimismo, precisó la finalidad de cada disposición normativa vulnerada.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta. La responsable estableció que las modalidades de configuración del tipo administrativo deben tomarse en consideración para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta y refirió que, en el caso, el bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por las conductas atribuidas a la organización de ciudadanos es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de la otrora organización de ciudadanos, por lo cual los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos no acreditan la vulneración o afectación al bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, lo que vulnera el principio aludido. Lo anterior, pues la autoridad no contó con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado en el informe presentado.

Con base en todo lo anterior, el Consejo General responsable **calificó las infracciones como leves**, al estimar que se trató de una pluralidad de faltas formales, con las cuales se acreditó la puesta en peligro de los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización y la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables, así como la ausencia de dolo en su comisión.

Para estimar que la resolución combatida se ajusta al principio de legalidad, la calificación de las conductas acreditadas debe guardar correspondencia lógica con la sanción impuesta. Para lograr esa concordancia o proporcionalidad, la autoridad responsable debe realizar un examen de la naturaleza de la falta y de las circunstancias que rodearon la irregularidad, a fin de determinar el monto de la sanción a imponer.

Dicho examen debe constituir un verdadero escrutinio de las circunstancias que rodean la infracción, que genere certeza respecto a que la sanción impuesta es idónea para ese fin y que resulta objetivamente necesaria para corregir la falta, disuadir la futura comisión de conductas infractoras, generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y, asimismo que guarda una relación razonable con la punibilidad de la irregularidad.

En el caso, esta Sala Superior considera que si bien la autoridad responsable llevó a cabo un examen del resto de las circunstancias que rodearon la infracción, ese análisis no guarda proporción con el monto de la multa impuesta.

SUP-RAP-247/2014

En efecto, si bien la responsable determinó la inexistencia de dolo en la comisión de las irregularidades, la no reincidencia del infractor, e indagó respecto a su capacidad económica, la entidad de la lesión que pudo generarse con la comisión de las faltas y determinó que la pluralidad de las faltas formales acreditadas -aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos- sólo configuran el peligro de un solo bien jurídico protegido, consistente en el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa, este órgano jurisdiccional estima que del análisis de las consideraciones de la responsable no es posible advertir de qué manera las circunstancias del caso influyeron en la determinación del monto final de la multa, ya que el Consejo General responsable fue omiso en exponer las razones que lo llevaron a mover la cuantificación de la multa del punto inicial de la sanción mínima hacia uno de mayor entidad, y tampoco explicó por qué la concurrencia de los elementos de la infracción la llevaron a considerar que era idónea la sanción económica correspondiente a una multa por 4300 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

El Consejo General responsable se limitó a justificar su determinación en la premisa de que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino sólo uno de los parámetros que se consideran para su imposición, de manera que al momento de individualizar la sanción se debe considerar otros elementos.

Precisó que la facultad de la autoridad de imponer una sanción no debe ser arbitraria, sino que debe atender a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral y que en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características de la infracción no permiten determinar el grado de afectación o traducirlo a un monto determinado, por ejemplo en las infracciones relacionadas con la omisión de presentar documentación soporte, ya que es difícil realizar una cuantificación al momento de sancionar.

Indicó 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, se 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.

Enseguida, la responsable procedió a elegir la sanción correspondiente del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales¹³, y destacó que la sanción administrativa debe resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, por lo que 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.

El contenido del artículo referido es el siguiente:

“Artículo 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

[..]

g) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y

III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional; [...].”

¹³ Al respecto, conviene precisar que en el punto considerativo 4 de la resolución combatida, el Consejo General responsable precisó que la normatividad sustantiva aplicable en relación con la revisión de los informes que presenten las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales sería de conformidad con lo dispuesto en los artículos Segundo y Tercero Transitorios de los Decretos por los que se expidieron la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respectivamente. En ese sentido, los asuntos que se encontraran en trámite a su entrada en vigor serían resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio. En consecuencia, la revisión de los informes referidos se realizó conforme a la normativa sustantiva contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al veintitrés de mayo de dos mil catorce y el Reglamento de Fiscalización publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de dos mil once.

Con base en tales consideraciones, el Consejo responsable señaló que:

a) La sanción contenida en el artículo 354, numeral 1, inciso g), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no resultaba apta para alcanzar la finalidad correctiva del sistema disciplinario, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometieron las conductas irregulares y la forma de intervención de la organización infractora, ya que una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras, así como para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

b) La sanción contemplada en la fracción III, del artículo antes referido (cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional) no resultaba aplicable, en virtud que en la resolución INE/CG96/2014 se finalizó el procedimiento de revisión respectivo y se otorgó el registro como Partido Político Nacional al apelante, de manera que dicho procedimiento ya era un hecho consumado.

c) La sanción prevista en la fracción II, del artículo antes referido, consistente en **multa** de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, resultaba la idónea para el caso, toda vez que podía ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal, tomando en consideración que la sanción debía guardar proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Así, al tomar en consideración que las faltas fueron consideradas como leves, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las infracciones, la existencia de culpa, la pluralidad de conductas atribuidas, las normas infringidas, la falta de reincidencia del recurrente, así como que el objeto de la sanción a imponer consiste en evitar la repetición de conductas similares a las sancionadas, el Consejo General concluyó que la sanción que debía imponer consistía en una multa por **4300** días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil trece, equivalente a \$278,468.00 (doscientos setenta y ocho mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

d) Respecto a la capacidad económica de la organización de ciudadanos Encuentro Social, ahora partido político Encuentro Social, la responsable precisó que cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; toda vez que mediante acuerdo 106/2014, emitido por el Consejo General responsable en sesión extraordinaria el catorce de julio de dos mil catorce, se asignó al ahora partido Encuentro Social como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio dos mil catorce un total de \$31,756,550.79 (treinta y un millones setecientos cincuenta y seis mil quinientos cincuenta 79/100 M.N.), por lo que la sanción impuesta, en modo alguno afectaba el cumplimiento de sus fines, ni el desarrollo de sus actividades.

Como se aprecia de lo antes expuesto, el Consejo General responsable nada dijo para evidenciar por qué resultaba

adecuada una sanción económica por esa cantidad y no una por un monto menor, ni tampoco explicó las razones por las cuales consideró acertado imponer el pago de dicha cantidad económica como sanción, aun cuando las faltas se calificaron como leves, que no obraba elemento probatorio alguno con base en el cual se acreditara la intención de obtener el resultado de la comisión de las faltas, y que con la pluralidad de faltas formales sólo se acreditó la puesta en peligro de los valores sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización y la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables.

Tales justificaciones resultaban necesarias para la existencia de congruencia y proporcionalidad entre la calificación de la falta y la individualización de la pena, fundamentalmente porque el Consejo General responsable impuso una multa de 4300 días de salario mínimo por las irregularidades acreditadas, monto que se encuentra más cerca del extremo máximo de la pena prevista en la norma para sancionar las irregularidades perpetradas por las asociaciones políticas que pretenden constituir un partido político (5000 días de salario mínimo) que del extremo mínimo, lo cual resulta desproporcionado si se toma en consideración que el precepto normativo prevé un rango de punibilidad lo suficientemente amplio para abarcar diversos supuestos de sanción en atención a la gravedad de la infracción, en el cual se encuentra la amonestación, la multa hasta por 5000 días de salario mínimo y la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, y que previamente el Consejo General

determinó que la sanción adecuada para corregir la infracción a la normativa electoral era la multa, descartando las otras posibles sanciones, dado que la amonestación no era idónea para disuadir las conductas infractoras y la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional no resultaba viable, en virtud de que ya había finalizado el procedimiento respectivo, y que ya se había otorgado el registro al apelante como Partido Político Nacional.

La ilegalidad de la resolución combatida se evidencia porque la autoridad responsable no precisó las razones por las cuales, una vez ubicada en el extremo mínimo de la multa, la concurrencia de las condiciones relativas a la ejecución de los hechos propició que la cuantificación de la multa se moviera del punto inicial de la sanción prevista para corregir la falta, hacia uno de mayor entidad, lo cual resulta contrario a lo sostenido por este órgano jurisdiccional en el criterio relevante de rubro: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES**¹⁴, pues sí, en concepto de la autoridad administrativa electoral, la concurrencia de los elementos de la infracción tuvo como resultado el monto final de la sanción pecuniaria impuesta, esta circunstancia debió quedar precisada en el cuerpo de la resolución, a fin de brindar certeza y motivar de forma correcta su determinación.

¹⁴ Tesis XXVIII/2003, consultable en la Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Volumen II, tomo 2, pp. 1794 y 1795.

En razón de lo anterior, se considera que el agravio es **fundado**, dado que las consideraciones expuestas por el Consejo General responsable son insuficientes para generar convicción de que la multa por la cantidad equivalente a 4300 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal es proporcional a la calificación de las faltas y constituye la medida idónea para sancionar la comisión de las irregularidades acreditadas, y no así una sanción económica por un monto distinto.

En ese sentido, para garantizar el efecto restitutorio de la presente sentencia, **lo procedente es revocar la determinación combatida**, para el efecto de que el Consejo General responsable emita una nueva, en la cual reindividualice la sanción, a fin de imponer la que guarde correspondencia con la gravedad de las faltas y las circunstancias que rodean las infracciones.

Para ello, el Consejo General responsable deberá tomar en consideración que el monto de la multa debe resultar ejemplar para disuadir al partido político de la comisión de futuras irregularidades como las acreditadas, inducirlo a cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas e incitarlo a que no vuelva a transgredir el ordenamiento aplicable.

Ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior en diversas ejecutorias que las faltas pueden ser calificadas como levísimas, leves y graves y que, en este último supuesto, la gravedad se puede estimar de carácter ordinario, especial o mayor.

En virtud de ello, si el artículo 354, párrafo 1, inciso g), del Código Electoral prevé como sanciones respecto de las infracciones cometidas por las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: *i)* la amonestación pública; *ii)* la multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y *iii)* la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, lo ordinario sería que una conducta ilegal, que a juicio de la autoridad deba ser calificada como levísima, de lugar a la imposición de una amonestación pública, que es el extremo mínimo de la sanción, y que una violación calificada como grave especial o mayor sea sancionada con la multa máxima, esto es, 5000 mil días de salario mínimo o la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, dependiendo la etapa del procedimiento que se desarrolle en el momento en que se sancione la irregularidad.

En el caso, tal como señaló el Consejo General responsable en la resolución combatida, la amonestación pública no resulta una sanción ejemplar en virtud del cúmulo de violaciones formales y las circunstancias en que se cometieron las irregularidades. Asimismo, no es posible imponer la sanción relativa a la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, ya que, en la especie, ya culminó dicho procedimiento.

De esta manera, esta Sala Superior considera que la proporcionalidad de la sanción que se imponga al recurrente

debe encontrarse entre los límites mínimo y máximo de la multa prevista en el Código Electoral, en función de las circunstancias propias de las conductas reprochadas.

En el caso, si bien las conductas se calificaron como leves, debe tomarse en consideración que el Consejo General determinó que se trataba de una pluralidad de irregularidades, esto es, un conjunto de treinta y siete faltas formales, consistentes en errores y omisiones en la presentación de la documentación soporte de los ingresos y egresos empleados por el apelante, lo cual constituyó un número considerable de violaciones a la normativa electoral que puso en peligro el principio de rendición de cuentas, al no generar certeza sobre el origen y destino de los recursos del apelante.

Tomando en consideración lo anterior, se debe imponer una sanción que guarde proporción con las irregularidades acreditadas, circunstancia que, en todo caso, deberá ser motivada por el Consejo General responsable.

Por otro lado, es **inoperante** el agravio en el que el apelante sostiene que, al determinar el tiempo y lugar de la comisión de la falta, la responsable estableció que las irregularidades se configuraron cuando la autoridad fiscalizadora llevó a cabo la revisión de informes y que el lugar en donde se configuraron las mismas fueron las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En concepto del recurrente dicha conclusión es equivocada, pues, las irregularidades se habrían configurado en momentos y

lugares distintos a los señalados; por lo que la responsable tenía la obligación de identificar en lo individual las fechas en que se configuró la hipótesis normativa imputada al apelante y al no haberlo hecho así, la resolución recurrida no se encuentra debidamente fundada y motivada.

Lo **inoperante** del agravio radica en que aun cuando las treinta y siete irregularidades acreditadas hubieran tenido lugar en momentos y lugares distintos a los precisados por el Consejo General responsable, esa circunstancia no puede traer la consecuencia que pretende el partido político apelante en el sentido de que se revoque la resolución combatida, pues este órgano jurisdiccional no advierte cómo ello habría impactado en la calificación de la falta, o bien, en la determinación de su responsabilidad, y el enjuiciante tampoco precisó en su recurso de qué manera habría repercutido en la calificación de las faltas y en la individualización de la sanción el hecho de que las irregularidades hayan acontecido en circunstancias de modo y lugar diferentes a las establecidas en la resolución combatida.

C. Indebida individualización de las sanciones impuestas en los incisos b), c), d), e) y f) del Tercer Resolutivo de la resolución combatida.

En concepto del partido político recurrente la resolución combatida vulnera en su perjuicio los principios de congruencia, la exhaustividad y proporcionalidad, derivada de la indebida individualización de las sanciones impuestas, pues, en su concepto la autoridad responsable dejó de considerar el tipo de falta cometida e impuso una sanción poco ejemplar que no

resulta proporcional, toda vez que sanciona en montos superiores a los involucrados en las acciones y omisiones que se le imputaron, sin que se establezca un parámetro de graduación progresivo que permita una determinación cierta y precisa para la aplicación de la sanción; ya que solo se establece como motivación para su imposición un supuesto efecto represor para evitar la comisión de futuras conductas irregulares, lo cual implica una generalidad.

Por lo anterior, el recurrente solicita a este órgano jurisdiccional que se ordene la reindividualización de la sanción y, en consecuencia, se reduzca el monto impuesto a Encuentro Social, mismo que asciende a una multa global de \$978,523.60 (novecientos setenta y ocho mil quinientos veintitrés pesos 60/100 M.N.).

Análisis del planteamiento del recurrente

En primer lugar, este órgano jurisdiccional considera pertinente precisar que los agravios relacionados con las faltas sancionadas en los incisos **c) y f)**, del punto resolutivo tercero de la resolución combatida, correspondientes a las conclusiones **51 y 21** del Dictamen Consolidado, se analizarán en sendos apartados subsecuentes de esta ejecutoria, en los cuales se abordará también los planteamientos relativos a la indebida individualización de la sanción impuesta.

Ahora bien, tomando en consideración que al individualizar las sanciones la autoridad debe ponderar las circunstancias concurrentes en cada infracción, a fin de alcanzar la necesaria y

debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción, este órgano jurisdiccional estima que por lo que hace a las sanciones impuestas en los incisos **b), d), y e)**, correspondientes a las conclusiones sancionatorias del dictamen consolidado **48 y 49; 13 y 19, así como 26 y 32**, respectivamente, el agravio resulta **infundado** porque del análisis de la resolución impugnada se constata que el Consejo General responsable sí efectuó una correcta cuantificación e individualización de la sanción que impuso al citado instituto político con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de sus informes, como se expone a continuación.

Conclusiones 48 y 49

Por lo que hace a la conclusión 48, la autoridad responsable determinó que el partido político apelante presentó siete registros de gastos sin su respectivo soporte documental por un monto total de \$20,140.00 (veinte mil ciento cuarenta pesos 00/100 M.N).

Aun cuando el Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización, requirió al partido político a fin de que hiciera las aclaraciones que considerara pertinentes, la respuesta del partido político se consideró insatisfactoria por lo que la observación se estimó no subsanada.

Asimismo, por lo que hace a la conclusión 49, la autoridad responsable determinó que no detectó el registro contable de

una factura por un monto total de \$7000 (siete mil pesos 00/100 M.N). Aun cuando el partido contestó el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de Fiscalización, su respuesta se consideró insatisfactoria, por lo que la observación se estimó no subsanada.

En virtud de lo anterior, el Consejo General responsable estimó que, en ambos casos, el partido político incumplió con lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

El Consejo General responsable tuvo por actualizada las faltas sustantivas o de fondo citadas en el párrafo que antecede, asimismo, en cada caso razonó que el tipo de infracción fue de omisión, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que las faltas era de carácter culposo en el obrar y que ocasionaron un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de reportar el gasto de los recursos que obtenga para el otorgamiento del registro correspondiente, por lo que determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

Asimismo, al individualizar las sanciones, calificó las faltas como **graves ordinarias** y, al respecto, tomó en cuenta la trascendencia o la importancia de la irregularidad de las omisiones del partido político, al estimar que el recurrente incumplió su obligación de presentar aquella documentación

soporte que justificara los egresos realizados durante el periodo de tiempo en que solicitó su registro como partido político nacional, y consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos del recurrente.

Además, tomó en cuenta que el partido recurrente no es reincidente en la comisión de infracciones similares, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso g), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó imponer como sanciones:

- Por lo que hace la conclusión 48, una multa equivalente a 342 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, misma que asciende a la cantidad de \$22,147.92 (veintidós mil ciento cuarenta y siete pesos 92/100 M.N.), **que corresponde al 110% (ciento diez por ciento) sobre el monto involucrado.**
- Por lo que respecta a la conclusión 49, una multa equivalente a 118 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, equivalente a la cantidad de \$7,641.68 (siete mil seiscientos cuarenta y un pesos 68/100 M.N.), que corresponde al 110% (ciento diez por ciento) sobre el monto involucrado en dicha irregularidad.

Conclusiones 13 y 19

Por otra parte, respecto a la conclusión 13, la autoridad responsable determinó que el partido político apelante omitió presentar el registro de aportaciones en efectivo, por un monto total de \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N).

Aun cuando la Unidad Técnica de Fiscalización requirió al partido político para que hiciera las aclaraciones que considerara pertinentes, el partido político fue omiso en responder, por lo que la observación se estimó no subsanada.

Asimismo, por lo que hace a la conclusión 19, la autoridad responsable determinó que la organización de ciudadanos no reportó tres aportaciones en especie por un monto total de \$7,150 (siete mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N).

En virtud de lo anterior, el Consejo General responsable estimó que, en ambos casos, el partido político incumplió con lo dispuesto en el artículo 28, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 65, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

La autoridad responsable concluyó que las irregularidades se traducían en dos faltas sustantivas o de fondo, asimismo, en cada caso razonó que el tipo de infracción fue de omisión, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que las faltas era de carácter culposos en el obrar y que ocasionaron un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en cumplir con la obligación de reportar el gasto de los recursos que obtenga para el otorgamiento del registro correspondiente,

por lo que determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa legal y reglamentaria aplicable.

Asimismo, al individualizar las sanciones, calificó las faltas como **graves ordinarias** y, al respecto, tomó en cuenta la trascendencia o la importancia de la norma transgredida, al estimar que el recurrente omitió reportar la totalidad de sus ingresos obtenidos para obtener su registro como partido político nacional, y consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos del recurrente.

Además, tomó en cuenta que el partido recurrente no es reincidente en la comisión de infracciones similares, por lo que tomando en consideración que cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción a que hubiera lugar, en virtud del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que se le asignó para el ejercicio dos mil catorce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso g), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó imponer como sanciones:

- Por lo que hace la conclusión 13, una multa equivalente a 74 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, misma que asciende a la cantidad de \$4,792.24 (cuatro mil

setecientos noventa y dos pesos 24/100 M.N.), que corresponde al 160% (ciento sesenta por ciento) sobre el monto involucrado.

- Por lo que respecta a la conclusión 19, una multa equivalente a 176 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, equivalente a la cantidad de \$11,397.76 (once mil trescientos noventa y siete pesos 76/100 M.N.), **que corresponde al 160% (ciento sesenta por ciento) sobre el monto involucrado en dicha irregularidad.**

Conclusiones 26 y 32

Respecto a la conclusión 26, la autoridad responsable determinó que el partido político apelante omitió presentar la documentación soporte por una aportación recibida por un monto total de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N). La Unidad Técnica de Fiscalización requirió al partido político para que hiciera las aclaraciones que considerara pertinentes, siendo que el partido político presentó documentación que no correspondía con la aportación solicitada, por lo cual la observación se estimó no subsanada.

En relación a la conclusión 32, la autoridad responsable determinó que la organización de ciudadanos no presentó la documentación soporte que amparara el registro contable de una aportación, por la cantidad de \$4,000 (cuatro mil pesos 00/100 M.N).

En virtud de lo anterior, el Consejo General responsable estimó que, en ambos casos, el partido político incumplió con lo dispuesto en el artículo 65, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

La autoridad responsable concluyó que las irregularidades se traducían en dos faltas sustantivas o de fondo, asimismo, en el análisis conjunto de las conductas infractoras razonó que el tipo de infracción fue de omisión, precisó las causas de tiempo, modo y lugar, argumentó que las faltas era de carácter culposos en el obrar y que vulneraron de forma directa y efectiva la certeza en el adecuado manejo de los recursos, por lo que determinó que el partido político vulneró los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, además de que incumplió las obligaciones previstas en la normativa aplicable.

Asimismo, al individualizar las sanciones, calificó las faltas como **graves ordinarias** y, al respecto, tomó en cuenta la trascendencia o la importancia de la irregularidad atribuida al partido político, al estimar que el recurrente omitió comprobar la totalidad de sus ingresos recibidos para obtener su registro como partido político nacional, y consideró que el bien jurídico tutelado por la normativa infringida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos del recurrente.

Además, tomó en cuenta que el partido recurrente no es reincidente en la comisión de infracciones similares, por lo que tomando en consideración que cuenta con capacidad

económica suficiente para cumplir con la sanción a que hubiera lugar, en virtud del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que se le asignó para el ejercicio dos mil catorce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso g), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó imponer como sanciones:

- Respecto a la conclusión 26, una multa equivalente a 33 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, misma que asciende a la cantidad de \$2,137.08 (dos mil ciento treinta y siete pesos 08/100 M.N.), que corresponde al 110% (ciento diez por ciento) sobre el monto involucrado.
- Por lo que respecta a la conclusión 32, una multa equivalente a 67 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil trece, equivalente a la cantidad de \$4,338.92 (cuatro mil trescientos treinta y ocho pesos 92/100 M.N.), que corresponde al 110% (ciento diez por ciento) sobre el monto involucrado en dicha irregularidad.

De lo antes precisado, se advierte que se considera que el Consejo General responsable, al emitir la resolución combatida, en lo que fue materia de análisis en este apartado, cumplió con los principios de legalidad, exhaustividad, idoneidad y proporcionalidad, con relación a la individualización y cuantificación de la sanción que impuso al partido político recurrente, toda vez que consideró el tipo de faltas cometidas y

la gravedad de las mismas; el incumplimiento a los requerimientos formulados para subsanar las irregularidades, y todos los casos, la responsable precisó que las sanciones impuestas al partido político recurrente debían ser superior al monto del beneficio obtenido, en razón de la trascendencia de la norma transgredida, por lo cual, además de cumplir con su función sancionadora típica, debía realizar una función equivalente al decomiso, fundando su determinación en lo dispuesto en la tesis relevante XII/2004, de rubro: **MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO**, al señalar que con las omisiones determinadas el apelante resultó indebidamente beneficiado.

Asimismo, el Consejo General responsable precisó que la sanción impuesta, tenía por objeto evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares a las sancionadas, y que por esas razones, la sanción impuesta resultaba acorde a la gravedad de las conductas acreditadas.

En razón de ello, se considera que el Consejo General responsable determinó imponer las multas objetadas de forma proporcional a la gravedad de las irregularidades determinadas, circunstancia que se encuentran debidamente fundada y motivada en el cuerpo de la resolución combatida, de ahí lo **infundado** del concepto de agravio.

D. Indebida imposición de sanción económica establecida en el inciso c), del punto Resolutivo Tercero, de la resolución combatida, derivada de aportaciones en especie realizadas por parte de una persona física con actividad mercantil (conclusión 21 del Dictamen Consolidado).

De la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos presentados por Encuentro Social, correspondiente a sus actividades tendentes a la obtención del registro legal como partido político nacional, de enero de dos mil trece a julio de dos mil catorce, la Unidad de Fiscalización advirtió once aportaciones en especie realizadas por una persona física con actividad de carácter mercantil residente en el país, Ubaldo Jiménez Sánchez, consistentes en trípticos, afiliaciones, documentos básicos y lonas para asamblea, comprendidas dentro de la prohibición prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Electoral.¹⁵

Por lo cual, a través del oficio de errores y omisiones de diez de marzo de dos mil catorce, le solicitó realizar las aclaraciones que a su derecho conviniera.

En cumplimiento de lo anterior, el apelante solicitó una prórroga a efecto de que pudiera subsanar de manera satisfactoria la observación; informó que evaluaba la posibilidad de no aceptar las aportaciones en especie y con ello evitar caer en el supuesto previsto en el artículo 77 del código citado, a partir de

¹⁵ "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 (...).

un análisis jurídico y de la consulta con distintos especialistas sobre el tema. Mencionó que si dicho estudio daba lugar a correcciones contables, éstas se efectuarían en cuanto estuviera aperturada la cuenta bancaria; sin embargo, dicha respuesta se consideró insatisfactoria.

Asimismo, la Unidad de Fiscalización solicitó a Ubaldo Jiménez Sánchez información detallada de las aportaciones mencionadas, quien contestó el veinte de marzo en el sentido de que su aportación fue **“de reproducción e impresión”**; señaló que anexaba copia de las facturas no. 259 a la 270, reflejando “fechas de expedición, cantidad aportada, descripción del bien, así como **montos unitarios y con IVA**” y copias de los formatos “RAS-APN” (recibos de aportaciones de asociados y simpatizantes en especie).

Precisó que las facturas **“se CANCELAN, ya que sólo tendrían carácter de especificar y evaluar la donación realizada a la organización, sin recibir ningún pago por este servicio ni con ningún carácter de lucro”**; y mencionó que respecto de las aportaciones **no se elaboró contrato alguno**, porque la donación fue de mutuo acuerdo.

Adicionalmente, por escrito presentado el dos de junio siguiente, Ubaldo Jiménez Sánchez, en su carácter de secretario de finanzas de Encuentro Social, en lo que aquí interesa, hizo del conocimiento de la Unidad de Fiscalización lo siguiente:

“En el entendido que la observación surge de las facturas presentadas por la persona física en cuestión, hago la

*aclaración que tales documentos carecen de valor, debido a que dicha **persona presenta un estatus ante el SAT de ‘suspensión de actividades’ del día 2 de julio de 2012 a la fecha** (anexo acuse).*

*Por tal motivo **las facturas presentadas cumplen el único propósito de reflejar el valor de los bienes aportados como criterio de valuación***”

No obstante, esa respuesta se consideró insatisfactoria.

En ese contexto, la Comisión de Fiscalización elaboró y presentó el dictamen consolidado respectivo, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dando lugar a la resolución impugnada.

Entre otros aspectos, en dicha resolución, a partir del análisis de los artículos 16 del Código Fiscal de la Federación; y 75, fracción I del Código de Comercio, lo considerado por la doctrina y lo resuelto por esta Sala Superior, el Consejo General sostuvo esencialmente que la connotación de empresa prevista en el artículo 77, numeral 1, inciso g), del Código Electoral, aplica a cualquier persona física o colectiva, por la actividad comercial que desempeña; en el caso la edición o impresión de publicidad realizada por Ubaldo Jiménez Sánchez, que se tradujo en una aportación en especie cuantificada en un importe total equivalente a \$308,954.40 (trescientos ocho mil novecientos cincuenta y cuatro pesos 40/100 moneda nacional).

Refirió que aun cuando las facturas expedidas por la persona física tienen como propósito reflejar el valor de los bienes aportados como “criterio de valuación”, lo cierto es que la organización registró y utilizó los materiales y documentos aportados.

En relación con el aviso de “suspensión de actividades”, precisó que sólo aclaraba que la persona física no realizaría actividades o expediría comprobantes fiscales, pudiendo reactivar sus operaciones en el momento que así lo decida, sin embargo, en el caso expidió las facturas que amparaban lo aportado y si bien las canceló, la organización toleró la aportación en especie realizada por una persona física con actividad empresarial.

En función de lo anterior, el Consejo General procedió a calificar la falta y posteriormente a individualizar la sanción, arribando a la conclusión de que procedía imponer al ahora apelante la multa máxima prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso g), fracción III, del Código Electoral¹⁶, equivalente a \$323,800.00 (trescientos veintitrés mil ochocientos pesos 00/100 moneda nacional).

Inconforme con la decisión anterior, a través de sus agravios, el apelante aduce que la sanción es ilegal y desproporcionada, porque las facturas exhibidas a nombre de Ubaldo Jiménez Sanchez fueron expedidas como persona física y no con actividades empresariales, pues dichas actividades estaban suspendidas, como se desprende de las constancias de autos.

Manifiesta que las facturas fueron extendidas con el fin de determinar el criterio de valuación de la donación prevista en el

¹⁶ **Artículo 354.**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: (...)

g) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: (...)

III. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y (...)

artículo 20, fracción I, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, pues incluso contienen la leyenda “cancelada”.

Señala que en todo caso el Servicio de Administración Tributaria no reportó dichas facturas como expedidas a favor del partido político como egreso.

Análisis del planteamiento del recurrente

El agravio es **infundado**, porque con independencia de la existencia del aviso de suspensión de actividades referido por el apelante, se advierte que en el periodo comprendido entre el diecisiete de mayo y el quince de noviembre de dos mil trece Ubaldo Jiménez Sánchez expidió las facturas valoradas por la responsable —mismas que inicialmente no se presentaron canceladas ante la Unidad de Fiscalización y en todo caso siguiendo el procedimiento contable correspondiente para que tuvieran ese alcance—, de las cuales se desprende la utilización de datos de facturación tales como el registro federal de contribuyentes del emisor y de quien recibe; la descripción de la aportación en especie realizada a favor de Encuentro Social, consistente en la reproducción e impresión de papelería (trípticos, afiliaciones y documentos básicos) y lonas acordes a sus necesidades; el desglose del importe unitario, subtotal y del impuesto al valor agregado trasladado, entre otros aspectos que reflejan una actividad empresarial o comercial realizada por el aportante, que lo ubica en la prohibición prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Electoral, vigente al momento de la realización de los hechos que dan lugar a la

infracción y sanción impugnada, tal como se determinó en la resolución impugnada y se corrobora enseguida.

En principio, resulta pertinente señalar que, como lo sostuvo la responsable, esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-76/2014 y SUP-RAP-77/2014, determinó que los artículos 16 del Código Fiscal de la Federación en relación con los diversos 3, fracciones I y II, así como 75, fracciones IX y XXV, del Código de Comercio, consideran como empresa la persona física y moral que realiza actividades empresariales, y por ende, actos de comercio, es decir, una persona física, por sí sola, puede conducir sus actividades propias de una empresa y en función de ésta realizar actos de comercio que implican la compra y venta de bienes o servicios a cambio de una ganancia o lucro para quien la realiza.

Precisó que el contenido y las disposiciones de esas normas son de observancia general, por lo que sus efectos trascienden para complementar otras legislaciones de manera que permitan implementar su operatividad en materias concretas, entre otras, en la electoral.

Tal criterio quedó reflejado en la tesis XV/2015, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUEDEN SER SANCIONADAS CONFORME A LOS

PARÁMETROS PREVISTOS PARA LAS PERSONAS MORALES¹⁷.

En esa lógica, la prohibición prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Electoral, en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil no pueden 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; también es aplicable a personas físicas con actividad empresarial y, por ende, de comercio.

Lo anterior, porque tanto personas morales como físicas con actividad empresarial representan intereses privados capaces de influir con su capacidad económica en los comicios electorales, siendo que eso es lo ha pretendido evitar el Poder Revisor y el legislador ordinario a través de diversas reformas constitucionales y legales, como lo explicó esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-453/2012 y acumulado.

En efecto, en dicha ejecutoria, se precisó que los antecedentes legislativos del artículo 77 del código citado (mucho tiempo identificado con el numeral 49) reflejaban, que desde la planeación y discusión de la reforma electoral de mil novecientos noventa y tres¹⁸, se tuvo presente la necesidad de

¹⁷ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos dicha tesis relevante, consultable en la página de internet www.te.gob.mx.

¹⁸ Con relación a la evolución legislativa de esta disposición puede consultarse: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado (con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los años 2002, 2003 y 2005)*, Instituto Federal Electoral, 2003, páginas 119 a 130.

regular el financiamiento privado de los partidos políticos, para establecer límites, prohibiciones y restricciones a las contribuciones privadas, fijar topes máximos a los gastos de campaña, garantizar acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación para adquirir tiempo comercial y señalar un mecanismo de control de las finanzas.

Se señaló que fue en septiembre de mil novecientos noventa y tres cuando el Poder Revisor de la Constitución modificó el artículo 41 constitucional para establecer las bases normativas del financiamiento de los partidos políticos. Se reconoció el principio de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; se modificó la regla de cálculo y reparto del financiamiento público (actividades ordinarias permanentes y de campaña); se incluyeron parámetros más equitativos de repartición del financiamiento y en el párrafo sexto se precisó que: “la ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas”.

Se mencionó que dicha reforma dio pauta a la modificación del Código Electoral en cuanto al tema de financiamiento de los partidos políticos. Que la idea esencial de esa reforma (también publicada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres) fue crear un marco que propiciara, por un lado, la transparencia del origen de los recursos de los partidos políticos y, por el otro, el control del financiamiento privado. Con relación al último tema esta Sala advirtió que se delimitaron las bases siguientes:

- a) la fuente fundamental del financiamiento privado debe ser las aportaciones de militantes, afiliados o simpatizantes;
- b) se deben regular modalidades de este financiamiento;
- c) se debe **prohibir a ciertos sujetos realizar aportaciones o donativos**, y
- d) se deben fijar límites a las aportaciones que realicen las personas físicas o morales.

Respecto a los sujetos que tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, se precisó que se incluyó en el catálogo a las iglesias y a los ministros de culto, pues, se dijo, su misión es ejercer el liderazgo espiritual y abstenerse de hacer política partidista; a los extranjeros, porque se consideró que la actividad política estaba reservada a los ciudadanos mexicanos; a las empresas mexicanas de carácter mercantil, para evitar el clientelismo de aquellos intereses que pudieran condicionar la política nacional y con ello resguardar los principios de igualdad y equidad en el proceso electoral.

Se hizo notar que en las reformas posteriores a mil novecientos noventa y tres, este catálogo ha permanecido sin cambios; sin embargo, el correspondiente a los sujetos que tienen prohibido recibir las aportaciones o donativos fue modificado, pues en la reforma de dos mil ocho esta prohibición se extendió también a los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en concordancia con el eje principal de esa reforma, a saber, la equidad en la contienda electoral.¹⁹

¹⁹ Al respecto puede consultarse: *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*. Instituto Federal Electoral, 2008, páginas 67 y 68.

Así, si el objeto de la reforma fue evitar la vinculación de todos los sujetos que intervienen en los procesos electorales con los intereses privados de carácter mercantil a los que responde la actividad comercial, entonces en el caso habrá que dilucidar cuál es la actividad realizada por el aportante y los fines perseguidos, para determinar si encuadra en la prohibición prevista en el artículo 77 del código citado.

Para ello, esta Sala Superior considera pertinente examinar las facturas consecutivas que van de la número 259 a 270, tomadas en cuenta por el Consejo responsable al emitir la resolución impugnada, pues de resultar fundado el agravio del apelante, mediante el cual aduce que carecen de valor probatorio por haber sido canceladas; porque el emisor se encontraba en “suspensión de actividades” y únicamente reflejan el criterio de valuación de los bienes aportados, ello tendría repercusión en el encuadramiento de la actividad desplegada por el sujeto emisor y su finalidad y, por ende, en la definición de si las aportaciones en especie realizadas por Ubaldo Jiménez Sánchez fueron en su carácter de persona física o de persona física con actividad empresarial, por lo que se procede al análisis de tales planteamientos.

De la revisión de las constancias de autos, se aprecia que el emisor de las facturas no siguió el procedimiento contable de ajuste requerido para su cancelación, por lo que no son susceptibles de producir los efectos legales correspondientes a esa situación.

El artículo 273 del Reglamento de Fiscalización publicado el siete de julio de dos mil once (vigente al momento de los hechos), establece que los informes presentados por partidos, agrupaciones, coaliciones y organizaciones de ciudadanos deben reportar todos los ingresos y gastos realizados durante el ejercicio objeto del informe, debidamente registrados en su contabilidad y soportados con la documentación contable comprobatoria.

Para lo cual, de conformidad con lo previsto por los artículos 25 y 26 del reglamento citado, deben llevar la contabilidad a través de sistemas y registros contables analíticos, mismos que deben efectuarse en el mes calendario que corresponda, identificar cada operación relacionándola con la documentación comprobatoria y corresponder con los informes respectivos, así como cumplir los requisitos establecidos por las Normas de Información Financiera.²⁰

Al respecto, es importante señalar que de acuerdo con el preámbulo de la NIF A-1, dichas normas son un conjunto de conceptos generales y normas particulares que regulan la elaboración y presentación de la información contenida en los estados financieros y son aceptadas de manera generalizada en un lugar y a una fecha determinada. Su aceptación surge de un proceso formal de auscultación realizado por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de las Normas de Información Financiera (CINIF), abierto a la observación y

²⁰ En adelante NIF

participación activa de todos los interesados en la información financiera.

Su importancia radica en que estructuran la teoría contable, estableciendo los límites y condiciones de operación del sistema de información contable. Sirven de marco regulador para la emisión de los estados financieros, haciendo más eficiente el proceso de elaboración y presentación de la información financiera sobre las entidades económicas, evitando o reduciendo con ello, en lo posible, las discrepancias de criterio que pueden resultar en diferencias sustanciales en los datos que muestran los estados financieros.

Surgen como respuesta a las necesidades de los usuarios de la información financiera contenida en los estados financieros y a las condiciones existentes. En efecto, la globalización en el mundo de los negocios y de los mercados de capital está propiciando que la normativa contable alrededor del mundo se armonice, teniendo como principal objetivo la generación de información financiera comparable, transparente y de alta calidad, sobre el desempeño de las entidades económicas, que sirva a los objetivos de los usuarios generales de dicha información.

De ahí que su aplicación por parte de los sujetos obligados en materia electoral genera procedimientos de fiscalización más eficientes, ágiles y confiables.

Una vez presentados los informes que resulten conducentes, el artículo 274 del Reglamento citado dispone que los sujetos

obligados por ningún motivo pueden presentar nuevas versiones de los mismos sin previo requerimiento de la Unidad de Fiscalización; y prevé que los cambios en los informes presentados solamente serán resultado de la solicitud de ajuste de la autoridad.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior estima que si las facturas valoradas por el Consejo responsable fueron reflejadas inicialmente en los informes presentados ante la Unidad de Fiscalización sin leyenda de cancelación, con el desglose del impuesto al valor agregado trasladado, en principio, para que operara una modificación respecto del alcance de dicho documento debía existir una solicitud de ajuste en ese sentido, que no se dio en el caso, pues la autoridad electoral únicamente solicitó al partido político realizar las aclaraciones que a su derecho conviniera en cuanto a las aportaciones en especie recibidas y al aportante solicitó información detallada de las mismas.

Es así que si el emisor de las facturas pretendía cancelarlas, en todo caso, el momento oportuno para hacerlo y para que el apelante estuviera en aptitud de realizar el ajuste respectivo en sus estados financieros era antes de que éste presentara sus informes a la autoridad electoral, y no en fecha posterior, siguiendo el procedimiento previsto en la NIF B-1, relativa a los “Cambios Contables y Correcciones de Errores”, que en lo conducente señala:

OBJETIVO

El objetivo de esta NIF es establecer normas particulares de presentación y revelación de cambios contables y correcciones de errores.

(...)

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

(...)

B) Aplicación retrospectiva- es el reconocimiento del efecto de un cambio contable o de la corrección de un error, en periodos anteriores a la fecha en que esto ocurre, como si el tratamiento o reclasificación adoptado siempre se hubiera aplicado o el error no hubiera ocurrido.

RECONOCIMIENTO DE CAMBIOS CONTABLES Y DE CORRECCIONES DE ERRORES

El efecto que provoca un cambio contable o la corrección de un error debe reconocerse e informarse de acuerdo con los lineamientos que se establecen en esta NIF, salvo que la emisión de una nueva NIF particular que dé lugar a un cambio contable, establezca normas específicas relativas al tratamiento del efecto que provoca ese cambio.

(...)

Cambios contables con tratamiento retrospectivo y correcciones de errores.

Norma general

Todos los cambios en normas particulares, reclasificaciones y correcciones de errores deben reconocerse mediante su aplicación retrospectiva.

Lo anterior implica que los estados financieros básicos que se presenten comparados con los del periodo actual y sean afectados por un cambio contable o la corrección de un error, deben ajustarse o reclasificarse retrospectivamente para reconocer en ellos los efectos del cambio o error contable como si la nueva norma particular adoptada siempre se hubiera utilizado, la clasificación siempre hubiera sido la misma o el error no hubiera ocurrido. En adición, en caso de presentarse efectos que afecten periodos previos al último presentado, deben ajustarse o reclasificarse los efectos acumulados correspondientes a periodos anteriores en los saldos de

activos, pasivos y capital o patrimonio contable desde el inicio del periodo más antiguo que se presente en forma comparativa.

(...)

Correcciones de errores

Los errores en estados financieros de periodos anteriores, deben corregirse desde el momento en que se conocen, y se derivan de situaciones tales como omisiones o mal uso de información, errores aritméticos en el procesamiento y registro de las operaciones y en la preparación de los estados financieros, omisiones o aplicaciones incorrectas de las normas particulares o de otras desviaciones relativas a las cifras y conceptos fundamentales correspondientes claramente a periodos anteriores, cuya información era o pudo haber sido conocida a la fecha de emisión de los estados financieros.

Sin embargo, esto no ocurrió, pues hasta que la autoridad electoral solicitó al emisor información más detallada de las facturas, éste manifestó que “se cancelaban”, acompañando una copia simple de dicha documentación en la que aparece un sello de cancelado; en lugar de realizar un nuevo registro contable para corregir la irregularidad detectada que reflejara un ajuste en las cifras del estado financiero respectivo y de informarlo al apelante, para que a su vez realizara el ajuste correspondiente, previamente a la presentación de sus informes ante la Unidad de Fiscalización, de conformidad con la técnica contable.

Así a partir de la simple aseveración del emisor no pueden tenerse por canceladas las facturas, pues para que esto ocurra debe existir correspondencia entre lo asentado en los registros contables, estados financieros e informes de emisor y apelante, con la finalidad de evitar la evasión del cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.

SUP-RAP-247/2014

De ahí que al no ser factible que se produzcan los efectos y consecuencias propios de una cancelación de facturas, las examinadas por el Consejo responsable cuentan con valor probatorio como documental privada, en términos de lo previsto en el artículo 14, numeral 1, inciso b) y 16, numerales 1 y 3, de la Ley General de Medios de Impugnación, pero no únicamente como elemento revelador del valor numérico de la aportación en especie realizada por el aportante, como lo sostiene el apelante, sino también para acreditar la realización de actos de comercio a favor de Encuentro Social.

En efecto, el apelante aduce que las facturas valoradas por el Consejo responsable carecen de valor probatorio, en tanto Ubaldo Jiménez Sánchez se encontraba en “suspensión de actividades”, lo cual es infundado, porque con independencia de lo que manifestó esa persona ante el Servicio de Administración Tributaria, los hechos reflejan que realizó una actividad empresarial o comercial en el periodo objeto de revisión, que se tradujo en un beneficio para el apelante.

Ciertamente el artículo 26, fracción IV, inciso a), del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, vigente al momento de la expedición de las facturas, establece que el aviso de suspensión de actividades se presenta cuando el contribuyente interrumpe todas sus actividades económicas que den lugar a la presentación de declaraciones periódicas, siempre que no deba cumplir con otras obligaciones fiscales periódicas de pago, por sí mismo o por cuenta de terceros.

Así el contribuyente se libera de la obligación de presentar declaraciones periódicas durante la suspensión de actividades, excepto tratándose de las del ejercicio en que interrumpa sus actividades y cuando se trate de contribuciones causadas aún no cubiertas o de declaraciones correspondientes a periodos anteriores a la fecha de inicio de la suspensión de actividades.

No obstante, es conveniente precisar que la presentación del referido aviso, no implica sustraerse de la realidad fáctica, pues en el periodo de suspensión el contribuyente podría estar realizando actividades que originen el hecho imponible de las contribuciones a los que se encuentran sujetos sin declararlo u otras actuaciones relevantes para las autoridades fiscalizadoras, como aconteció en el caso.

En efecto, **si bien Ubaldo Jiménez Sánchez** presentó ante la Unidad de Fiscalización el acuse de actualización al Registro Federal de Contribuyentes, en el cual consta que **desde el “2 de julio de 2012” suspendió sus actividades, lo cierto es que en el periodo comprendido entre el diecisiete de mayo y quince de noviembre de dos mil trece emitió facturas**, de las cuales a continuación se reproduce una de ellas, para efectos ilustrativos:

digital del Servicio de Administración Tributaria; lugar y fecha de expedición; cantidad, descripción, valor unitario e importe total de lo aportado en especie a la organización política, que a decir del propio Ubaldo, consistió en la “**reproducción e impresión**” de papelería (recibos, trípticos, documentos básicos) y de lonas para asamblea; se observa el monto del impuesto trasladado desglosado por concepto de impuesto al valor agregado, así como la leyenda “pago en una sola exhibición”.

Lo cual, en concatenación con el acuse de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de Ubaldo Jiménez Sánchez, del cual se desprende que su actividad es la “administración pública estatal en general”, permite establecer que se ubica dentro de la categoría de personas físicas con actividad empresarial, pues éstas expiden documentos con las características mencionadas, con la finalidad de acreditar los ingresos que perciben por la realización de actividades comerciales, entre otras, según lo previsto en el artículo 120 y 133, fracción III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente al surgimiento de los hechos analizados²¹.

²¹ **Artículo 120.** Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que perciban ingresos derivados de la realización de actividades empresariales o de la prestación de servicios profesionales. (...)

Para los efectos de este Capítulo se consideran:

I. Ingresos por actividades empresariales, los provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas.

II. Ingresos por la prestación de un servicio profesional, las remuneraciones que deriven de un servicio personal independiente y cuyos ingresos no estén considerados en el Capítulo I de este Título.

Se entiende que los ingresos los obtienen en su totalidad las personas que realicen la actividad empresarial o presten el servicio profesional.

Artículo 133. Los contribuyentes personas físicas sujetos al régimen establecido en esta Sección, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley y en las demás disposiciones fiscales, tendrán las siguientes: (...)

III. **Expedir y conservar comprobantes que acrediten los ingresos que perciban,** mismos que deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la

En el entendido de que, de conformidad con los artículos 16 del Código Fiscal de la Federación, así como 3, fracción I y 75, fracciones I, IX y XXV, del Código de Comercio, se reputan como actos de comercio, entre otros: las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías sean en estado natural, sea después de trabajados o labrados; los realizados por empresas de trabajos públicos y privados; por empresas editoriales y tipográficas; las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los referidos que generen un beneficio o lucro.

Así, si la prestación de servicios, como el efectuado por Ubaldo Jiménez Sánchez genera un beneficio económico, su estatus se adecua al de una persona física con actividad empresarial, con capacidad legal para ejercer el comercio como su actividad ordinaria, dentro de los parámetros que se reputan como actos de comercio.

En particular, cabe tener presente que a través de la "reproducción e impresión" de papelería y lonas para asambleas, Encuentro Social recibió un beneficio económico del aportante sin realizar erogación alguna, en tanto dicho material tenía características que se adecuaron a sus actividades tendentes a obtener su registro como partido político, como son la difusión de su declaración de principios,

Federación y su Reglamento. Los comprobantes que se emitan deberán contener la leyenda preimpresa "Efectos fiscales al pago". (...)

estatutos, programa de acción, entre otros, siendo que de acuerdo con lo antes mencionado, lo que pretendió el Poder Revisor de la Constitución y el legislador fue evitar este tipo de apoyos para que los intereses económicos no incidan en la política nacional y equidad en la materia.

En esa lógica, es jurídicamente válido concluir que la aportación en especie realizada por Ubaldo Jiménez Sánchez, en su carácter de persona física con actividad empresarial, encuadra en la prohibición prevista en el artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Electoral, como lo determinó el Consejo General responsable.

Infracción que dio lugar a la sanción consistente en multa por la cantidad de \$323,800.00 (trescientos veintitrés mil ochocientos pesos 00/100 moneda nacional), la cual, contrariamente a lo aducido por el apelante, es proporcional.

El Consejo General responsable individualizó la falta y sanción impuesta al apelante, a partir de los elementos siguientes:

- Toleró aportaciones provenientes de persona física con actividades de carácter mercantil, por tanto obtuvo ingresos de un ente prohibido.
- La irregularidad surgió de la revisión de los informes mensuales presentados al Instituto con el propósito de constituir un Partido Político Nacional y se actualizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización.
- No obra en el expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención

específica para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); por lo que existe culpa en el obrar.

- 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.
- La irregularidad acreditada se traduce en una falta de fondo cuyo objeto infractor concurre directamente en el origen debido de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que soliciten su registro como partido político.
- Existe singularidad en la falta, pues cometió una sola irregularidad de fondo.
- Por lo anterior, se calificó la conducta como grave ordinaria.
- El infractor no es reincidente.

Como se ve, para calificar la conducta, el Consejo responsable tomó en cuenta el tipo de infracción; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la trascendencia de las normas trasgredidas; la comisión culposa de la falta; los intereses jurídicos tutelados; que sólo se actualizó una infracción; y en función de ello, impuso la sanción económica impugnada, lo cual refleja una valoración conjunta y ponderada de las circunstancias particulares del caso. De manera que la sanción resulta proporcional.

E. Indebida imposición de sanción establecida en el inciso f), del punto Resolutivo Tercero, de la resolución

combatida, derivada de la omisión de reportar facturas expedidas a favor de Encuentro Social (conclusión 51 del Dictamen Consolidado).

De la revisión de los informes presentados por el apelante y de la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de Fiscalización identificó trescientas once facturas expedidas a su favor **no reportadas**, por un monto total de \$362,662.12 (trescientos sesenta y dos mil seiscientos sesenta y dos pesos 12/100 moneda nacional).

Por lo cual, le solicitó presentar las pólizas contables con su respectiva documentación soporte, los auxiliares contables y balanzas de comprobación, el formato "IM-OC" Informe mensual y sus anexos con las modificaciones que procedan, así como realizar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Ante lo cual, Ubaldo Jiménez Sánchez, en su carácter de secretario de finanzas y representante legal de la organización de ciudadanos, expresó lo siguiente:

"En diversas ocasiones hemos manifestado la mecánica de participación de nuestros simpatizantes en las asambleas que dieron origen a nuestro hoy reconocido Partido Político Nacional y es el caso que esos gastos no son necesariamente erogaciones referentes a los procesos de celebración de las asambleas, más aún tienen que ver con una decisión unilateral y discrecional de parte de nuestros miembros en el sentido de que facturaban a nombre de nuestra organización y que no fue posible identificar, ya que ellos hacían tal gasto, como lo fue también el hecho de informarnos o no. En consecuencia estábamos en la imposibilidad de reportar como gastos relacionados con el proceso de registro, los montos que amparan dichas facturas o comprobantes; toda vez que, desde el principio no nos fueron reportadas esas cantidades ni nos enviaron las facturas para su registro contable, por lo que hasta el día de hoy se reitera no estamos en posibilidades de incluir

tales gastos en nuestra contabilidad, o bien a este caso es aplicable el precepto legal que reza: "a lo imposible nadie está obligado", dicha imposibilidad ha quedado establecida en el sentido de que al no realizar nosotros gasto alguno, por los conceptos presentados en el anexo 1 del oficio de origen y al reservarse nuestros miembros tal información y las facturas correspondientes, resulta pues de imposible ejecución el cumplimiento a lo requerido por el órgano de control, esto suponiendo sin conceder que realmente sean gastos relacionados con aspectos de nuestro registro, empero nuestra organización no realizó gasto alguno de los relacionados en el anexo 1 del documento en respuesta".

Dicha respuesta se consideró insatisfactoria.

En ese contexto, la Comisión de Fiscalización elaboró y presentó el dictamen consolidado respectivo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por su parte, el Consejo responsable emitió la resolución impugnada, mediante la cual consideró que lo manifestado por el apelante es un reconocimiento de que efectivamente se realizaron los gastos amparados por las facturas no reportadas, por lo que debió desvirtuar dichas erogaciones, así como procurar y vigilar las conductas de sus integrantes.

En consecuencia, concluyó que el apelante omitió reportar gastos, en contravención de lo previsto en el artículo 28 del Código Electoral²². y 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización²³ y, por ende, le impuso como sanción la multa

²² Artículo 28

1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. **A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código: (...)**

²³ Artículo 149.

máxima, prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso g), fracción II, del código citado, equivalente a la cantidad de \$323,800.00 (trescientos veintitrés mil ochocientos pesos 00/100 moneda nacional).

Inconforme con tal resolución, a través de sus agravios, el apelante aduce que la responsable no funda ni motiva la determinación de considerar la falta como grave, ni que la supuesta conducta irregular amerite una sanción tan gravosa como la que se impuso.

Manifiesta que es un hecho notorio que cualquier persona puede hacer uso de su Registro Federal de Contribuyentes. Por ejemplo, menciona que al realizar una compra basta que el adquirente proporcione su registro, sin que ello signifique que lo esté realizando por sí mismo; agrega que es materialmente imposible tener un control de tal situación.

Refiere que, en todo caso, dichas facturas no le reportan beneficio, ni perjuicio al Instituto responsable, en tanto no fueron deducidas.

De esta manera concluye que no se afectó bien jurídico alguno, ni se vulneró la normativa electoral.

Análisis del planteamiento del recurrente

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido, agrupación, organizaciones de observadores u organización de ciudadanos, la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción de lo señalado en los artículos 164, 166 al 168 del Reglamento.

Dichos agravios son infundados, porque, en primer lugar, el Consejo responsable sí fundamentó y motivó la calificación de la falta y sanción y, en segundo lugar, si bien el apelante atribuye la solicitud de las facturas detectadas por la autoridad fiscalizadora a sus simpatizantes, lo cierto es que reconoce que tuvo conocimiento de tal hecho, sin que hubiera realizado actuación alguna para desconocerlas u objetarlas, ni para procurar su control, con lo cual incumplió con su deber de garante.

De la lectura de la resolución impugnada, esta Sala Superior advierte que el Consejo responsable procedió a calificar la infracción atendiendo a lo siguiente:

- La falta corresponde a una omisión de la apelante, consistente en haber incumplido con su obligación de garante, al omitir reportar los gastos realizados en sus Informes Mensuales amparados por 311 facturas por un monto de \$362,662.12.
- La irregularidad atribuida a la recurrente surgió de la revisión de los informes mencionados y se actualizó en las oficinas de la Unidad de Fiscalización.
- No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del apelante para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo); por lo que existe culpa en el obrar.
- Al actualizarse una falta sustancial por omitir registrar contablemente los egresos realizados dentro de los

informes referidos, se vulneran los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

- La irregularidad imputable al apelante se traduce en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, consistentes en cumplir con la obligación de reportar el gasto de los recursos que obtenga para el otorgamiento del registro correspondiente.
- En razón de lo anterior, se concluyó que la irregularidad acreditada se tradujo en una falta de fondo, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por la otrora organización de ciudadanos.
- Se menciona que al valorar este elemento junto a los demás aspectos, 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 las organizaciones de ciudadanos.
- El ahora apelante cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter SUSTANTIVO o de FONDO.
- Con base en lo anterior, se calificó la conducta como GRAVE ORDINARIA.

Mientras en el apartado de individualización de la sanción, el Consejo sostuvo esencialmente que:

SUP-RAP-247/2014

- La falta cometida por el ahora apelante es sustantiva y vulnera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, pues omitió registrar el gasto realizado para obtener el registro como partido político, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y correcto manejo de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse. En ese contexto, el apelante debe ser objeto de una sanción apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteger los valores tutelados por las normas.
- El hecho de que el apelante no cumpliera con su obligación de reportar la totalidad de los gastos realizados para obtener su registro como partido político se tradujo en una falta que impidió a la autoridad electoral conocer con plena certeza el modo en que utilizó diversos recursos.
- Del análisis de la irregularidad, así como de los documentos que obran en el archivo de la autoridad electoral, se concluyó que el apelante no es reincidente.

En función de lo anterior, y tomando en cuenta que la sanción debe ser mayor al monto involucrado, en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas, el Consejo responsable determinó que dado que el artículo 354, numeral 1, inciso g), fracción II, del Código electoral establece una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo procedente era imponer la multa máxima que

asciende a la cantidad de \$323,800.00 (trescientos veintitrés mil ochocientos pesos 00/100 moneda nacional).

Con lo cual, contrariamente a lo aducido por el recurrente, se aprecia que la resolución impugnada sí contiene el sustento jurídico y causas de la sanción analizada, en concordancia con la fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 constitucional, por lo que es infundado el agravio.

Por otra parte, como ya se adelantó, es infundado el agravio mediante el cual el recurrente aduce esencialmente que no incurrió en responsabilidad alguna respecto de la infracción examinada por el Consejo responsable, pues cualquier persona puede solicitar la expedición de una factura utilizando su Registro Federal de Contribuyentes.

En principio, resulta pertinente precisar que la existencia de las trescientas once facturas detectadas por la autoridad fiscalizadora no es desvirtuada por el apelante, ni discute su contenido, por lo que constituyen documentos privados con valor probatorio en términos de lo previsto en los artículos 14, numeral 1, inciso b) y 16, numerales 1 y 3, de la Ley General de Medios de Impugnación, que son susceptibles de hacer prueba legal en su contra.

De dichas documentales, se desprenden operaciones facturadas a nombre de Encuentro Social, entre el periodo comprendido del uno de enero de dos mil trece al treinta y uno de enero de dos mil catorce, no reportadas en los informes presentados ante la autoridad electoral, a pesar de que tiene la

obligación de registrar contablemente y presentar la documentación que soporte los ingresos y gastos que obtenga o realiza, a efecto de tener certeza y transparencia en el manejo de sus recursos.

En consecuencia, se actualiza la infracción consistente en omitir reportar gastos de facturas por un importe total de \$362,662.12 (trescientos sesenta y dos mil seiscientos sesenta y dos pesos 12/100 moneda nacional, en contravención de lo dispuesto en los artículos 28, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 149, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Ahora bien, para efectos de determinar por quién fue cometida tal infracción, cabe tener presente que el apelante manifestó ante la Unidad de Fiscalización que en algún momento del periodo objeto de revisión tuvo conocimiento de la existencia de los comprobantes fiscales no reportados, porque sus simpatizantes *“facturaban a nombre de nuestra organización”*.

Irregularidad ante la cual guardó silencio, pues no reportó tal situación a la autoridad fiscalizadora. Así se entiende que el apelante consintió las erogaciones realizadas por sus simpatizantes, mismas que se encuentran amparadas por las trescientas once facturas ya mencionadas, pues no las registró en sus asientos contables, no las reflejó en sus estados financieros, ni en sus informes mensuales presentados ante la Unidad de Fiscalización, conforme a la técnica contable.

En abono de lo anterior, esta Sala Superior advierte que conforme a lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, incisos a) y d), en relación con el 28, numeral 1, ambos del Código Electoral y 149, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, las asociaciones políticas, como en su momento lo fue el ahora apelante, tienen la obligación de ajustar su conducta y conducir sus actividades, incluyendo la de sus simpatizantes, dentro de los cauces legales inherentes a un Estado democrático.

De lo cual se colige su responsabilidad por conductas que no emanen directamente de la decisión de sus órganos, sino de sus simpatizantes, particularmente de su obligación in vigilando, que se debe cumplir mediante la previsión, control y supervisión de las actividades llevadas a cabo por personas allegadas a tales organizaciones.

Esto, de acuerdo con el criterio sustancial sustentado por esta Sala Superior respecto de los partidos políticos, aplicable por analogía al caso²⁴, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente; todo esto con el propósito de que las actuaciones se conduzcan por los cauces de la legalidad.

Por tanto, cuando se acredita plenamente que personas vinculadas con una asociación política han incurrido en una conducta contraventora de las leyes electorales, surge la presunción *juris tantum* de que dicha persona moral no cumplió

²⁴ Dicho criterio ha sido plasmado en diversos precedentes, entre ellos, en el SUP-RAP-152/2015.

con su obligación in vigilando, en los términos precisados con antelación, lo que es suficiente para establecer su responsabilidad.

El incumplimiento de la calidad de garante que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito, es atribuible a través de la culpa in vigilando, que consiste en el juicio de reproche a través del cual se pondera la responsabilidad del ente, con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.

De lo señalado en párrafos precedentes, se aprecia que la responsabilidad indirecta o culpa in vigilando, no tiene un carácter autónomo, es decir, se sanciona al titular de la obligación de garante, no por la comisión directa de una conducta, sino por no haber tomado las previsiones necesarias para que, otra persona, sobre la cual tiene un deber de cuidado, no cometiera un acto contrario al orden jurídico.

En este sentido, la culpa in vigilando tiene un carácter accesorio, la cual no puede subsistir si antes no se ha determinado la responsabilidad directa de un sujeto, en la comisión de la conducta ilícita y, posteriormente, el vínculo que une al sujeto activo y al titular del deber de garante, para así poder acreditar el incumplimiento de su obligación de tutela.

Todo lo cual quedó acreditado en el caso, porque, como ya se dijo, el apelante reconoce que sus simpatizantes realizaron erogaciones a su nombre, mismas que se encuentran reflejadas en las facturas no reportadas a la autoridad fiscalizadora.

Por lo cual, debe confirmarse el sentido de la resolución dictada por el Consejo responsable de dejar como no subsanada la observación imputada que originó la sanción impugnada.

3.4. Efectos

En virtud de todo lo expuesto, esta Sala Superior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, determina que lo procedente **es revocar la resolución reclamada**, exclusivamente para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que tomando en consideración la acreditación de las treinta y siete formales en las que incurrió la organización de ciudadanos denominada Encuentro Social, ahora Partido Político Encuentro Social, derivadas de la revisión de los informes mensuales de ingresos y gastos presentados durante el tiempo que duró el procedimiento de la obtención de su registro como partido político nacional, su imputación subjetiva y la calificación de dichas irregularidades, realice una nueva individualización de la sanción, a fin de imponer la que guarde correspondencia con la gravedad de la falta y las circunstancias que la rodean, y exponga las razones que la conduzcan a determinar el monto final de la multa.

Asimismo, se **vincula** a la autoridad responsable a informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo adjuntar copia certificada de la documentación que así lo acredite.

III. R E S O L U T I V O S

PRIMERO. Se **revoca** la resolución reclamada, para los efectos precisados en la parte considerativa de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **vincula** a la autoridad responsable a informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo adjuntar copia certificada de la documentación que así lo acredite.

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político apelante; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO