

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-27/2016.

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA.

SECRETARIOS: ENRIQUE MARTELL
CHÁVEZ Y JOSÉ EDUARDO
VARGAS AGUILAR.

Ciudad de México, diez de febrero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el Recurso de Apelación SUP-RAP-27/2016, mediante el cual el Partido Revolucionario Institucional impugna la resolución INE/CG1019/2015 de dieciséis de diciembre de dos mil quince, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativa a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales, correspondiente al ejercicio 2014.

ANTECEDENTES

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su escrito de apelación, así como de las constancias que obran en autos del expediente al rubro indicado, se advierte lo siguiente:

1. Plazo de entrega de informes. El treinta de marzo de dos mil quince, se cumplió el plazo para que los partidos políticos

nacionales entregaran a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes al ejercicio dos mil catorce.

2. Entrega de informes. El Partido Revolucionario Institucional, en su oportunidad, entregó el informe anual de ingresos y egresos correspondientes al ejercicio dos mil catorce.

3. Dictámenes consolidados. El treinta de noviembre de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los proyectos de dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio dos mil catorce.

4. Resolución impugnada. En sesión extraordinaria de dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG1019/2015 relativa a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio dos mil catorce.

En el caso, entre otras cuestiones, analizó las irregularidades atribuidas al Partido Revolucionario Institucional, específicamente, en el apartado 11.2 (fojas 225 a 441) de la citada resolución INE/CG1019/2015 impugnada.

II. Recurso de apelación. El siete de enero del año en curso, Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente

recurso de apelación, a fin de impugnar la resolución citada en el numeral anterior.

III. Trámite y sustanciación. El catorce de enero de este año, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-RAP-27/2016** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. En su oportunidad, se radicó el medio de impugnación señalado, se admitió, y al no existir trámite pendiente de realizar, se declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 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 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional para controvertir un acto del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual, entre otros aspectos, impuso diversas sanciones al instituto político accionante,

derivado de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales durante el ejercicio dos mil catorce.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación cumple con 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, de conformidad con lo siguiente:

Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre del actor, así como firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, y se mencionan los hechos y agravios que el accionante aduce que le causa la resolución reclamada.

Oportunidad. La resolución impugnada le fue notificada al actor el dieciséis de diciembre de dos mil quince, por lo cual el plazo de cuatro días para impugnarla transcurrió del diecisiete de diciembre al siete de enero de dos mil dieciséis, sin contar los días diecinueve y veinte de diciembre de dos mil quince, por ser sábado y domingo, así como tampoco el periodo del veintiuno de diciembre de dos mil quince al cinco de enero de dos mil dieciséis por encontrarse en receso vacacional el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con el acuerdo respectivo de ese instituto.

En el caso, la demanda se interpuso el siete de enero de dos mil dieciséis, esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido legalmente para tal efecto.

Legitimación y personería. En la especie se satisfacen los requisitos de procedencia mencionados, toda vez que el recurso de apelación lo interpuso el Partido Revolucionario Institucional, esto es, un partido político nacional a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien en términos de lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tiene por acreditada la personalidad con la que se ostenta, tal y como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo y firme, toda vez que del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

Interés jurídico. El apelante tiene interés jurídico para reclamar la resolución impugnada, pues en el acto impugnado se le impusieron sanciones consistentes en multas diversas, que estima son contrarias a Derecho. De ahí que tenga interés jurídico para controvertirlas a través del presente recurso.

TERCERO. Acuerdo impugnado y agravios. Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se

estima que en el caso resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Aunado a ello, atendiendo a que el propio partido actor invoca en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes que manifiesta le causan agravio, como se ha señalado, resulta innecesaria su transcripción.

De igual forma se estima innecesario transcribir los planteamientos expuestos en vía de agravios por el partido recurrente, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

CUARTO. Estudio de fondo. Antes de abordar el estudio de los agravios formulados por el Partido Revolucionario Institucional, cabe señalar que será aplicable, en lo que resulte necesario, el criterio contenido en la jurisprudencia 3/2000, visible a fojas 122 y 123, del Volumen 1, de la *"Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2013"*, de rubro: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"**, conforme con la cual todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, por lo que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnada y

los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en las normas aplicables al asunto sometido a su decisión, esta Sala Superior se ocupe de su estudio.

Asimismo, en la especie resulta aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 2/98, consultable a fojas 123 y 124 del Volumen 1, de la referida Compilación de este Tribunal Electoral, de rubro: **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"**, en el sentido de que los agravios aducidos por los inconformes en los medios de impugnación pueden ser desprendidos de cualquier capítulo o apartado de la demanda, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados.

Lo anterior, siempre y cuando se expresen con toda claridad las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos a través de los cuales se concluya que la responsable: o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o, por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o, en todo caso, realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

De igual manera, debe subrayarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre

y cuando los mismos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos.

Así, dicha regla de la suplencia se observará en esta sentencia, siempre que se advierta la expresión de agravios, aunque ésta sea deficiente; y/o, existan afirmaciones sobre hechos y de ello se puedan deducir claramente los agravios.

Lo anterior, en acatamiento a la jurisprudencia 4/99, visible a fojas 445 y 446, del Volumen 1, de la Compilación citada, de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."**

En la misma tesitura, es importante precisar que si bien con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, con fecha de veintitrés de mayo siguiente, fueron expedidas las leyes generales de Partidos Políticos, y de Instituciones y Procedimientos Electorales, la resolución que por esta vía se impugna, fue emitida de conformidad con las disposiciones jurídicas que se encontraban en vigor al inicio del año en revisión, esto es el año de 2014, motivo por el cual se aplicaron las contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización entonces vigente.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos segundo y tercero transitorio de los Decretos de expedición de las leyes generales enunciadas, que establece que los asuntos

que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la misma, deberán ser resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

Precisado lo anterior, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional aduce diversos motivos de inconformidad relacionados con la aplicación e individualización de sanciones derivadas de las **conclusiones 37 y 18** de la resolución impugnada, correspondiente la primera a la falta de justificación de un préstamo que otorgó a la Liga de Comunidades Agrarias de Colima, A.C., y la segunda sanción correspondiente a la injustificada y periódica entrega de reconocimientos por actividades de apoyo político.

Dichos temas de agravio serán motivo de análisis en los apartados siguientes, en el orden propuesto.

A. Señala el partido actor en esencia, que la responsable, al graduar la sanción que le aplicó por la cantidad de \$6'000,000.00 derivada de la conclusión 37, por haber otorgado un préstamo por una cantidad similar a la Liga de Comunidades Agrarias de Colima A. C., y no haber justificado el objeto partidista de dicho préstamo, incumplió con la obligación, parámetros, directrices y lineamientos para el debido ejercicio de su facultad sancionadora, ya que en su concepto, dicha sanción resulta desproporcionada, y por tanto carece de la debida fundamentación y motivación.

Aduce que tal desproporcionalidad resulta de que la sanción se graduó sustentándose en un aparente beneficio económico, lo que en su concepto es una premisa falsa, puesto que en

realidad no está demostrado que obtuvo un beneficio económico o lucro, ya que la cantidad de \$6'000,000.00 ingresó en calidad de préstamo al patrimonio de la Liga de Comunidades Agrarias de Colima, A. C., y como consecuencia fue esa asociación quien obtuvo el beneficio económico.

Lo anterior, con independencia de que no infringió las reglas aplicables a las "Cuentas por Cobrar", pues del egreso correspondiente a \$6'000,000.00 (Seis Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional), por el cual fue indebidamente sancionado, obtuvo el pago correspondiente antes del treinta y uno de octubre de dos mil quince, ingreso que de conformidad con el Reglamento de Fiscalización se habrá de reportar en los informes correspondientes al ejercicio dos mil quince.

Señala entre otros aspectos, que por tanto, la autoridad responsable aplicó indebidamente en su perjuicio el criterio contenido en la **Jurisprudencia 24/2014** intitulada "**MULTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DEBE SUSTENTARSE EN DATOS OBJETIVOS PARA CUANTIFICAR EL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN)**", conforme a la cual, si bien es cierto que en la comisión de infracciones a normas electorales que generen un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, también exige que para estar en condiciones de aplicar la sanción equivalente al provecho adquirido, es necesario que la autoridad tome en cuenta datos ciertos y objetivos que permitan cuantificar el monto real de dicho beneficio; y que de esa

manera resulta ilegal la multa impuesta con base en montos estimados o aproximados para considerar el eventual beneficio, pues ello vulnera los principios de certeza, congruencia y proporcionalidad que rigen la imposición de sanciones, lo que en su concepto, se traduce en una indebida fundamentación y motivación de la sanción impuesta.

Estima vulnerado también en su detrimento, el criterio contenido en la **Tesis XII/2004** cuyo rubro es: **“MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO”**, ya que conforme a este criterio, el concepto de infracción patrimonial no se surte por el sólo hecho de que la conducta que se considera contraria a la normativa esté relacionada con las formalidades del informe correspondiente o con el origen u aplicación de los recursos de los partidos políticos, sino que la autoridad responsable debe considerar la infracción en los términos propuestos por la citada tesis relevante, cuando el autor del ilícito tenga un beneficio económico como producto o resultados de esa conducta.

Así pues, en concepto del recurrente, la autoridad responsable para cumplir el principio de legalidad, debe exponer los argumentos que hagan evidente que el sujeto infractor obtuvo un beneficio económico ilícito y que fue resultado de la conducta reprochable.

Analizadas en su conjunto por guardar íntima relación las alegaciones antes sintetizadas, en consideración de esta Sala

Superior se estiman **fundadas**, tal como se explica a continuación.

Tal como se advierte en la foja 340 de la resolución impugnada, en el rubro de Cuentas por Cobrar, específicamente en el análisis de la Conclusión 37, la responsable concluyó en lo siguiente:

“37. El PRI no justificó el objeto partidista del préstamo otorgado por el Comité Directivo estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., para la implementación de un programa social con el cual pretendía apoyar económicamente al sector agrario, por un importe de \$6'000,000.00.”

Por tanto estimó, que al no reportar erogaciones por concepto de un préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A. C., el Partido Revolucionario Institucional incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que el partido político omitió justificar el objeto partidista del citado préstamo, incurriendo así en un uso indebido de recursos.

Ahora bien, conforme a la normatividad que rige en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el ejercicio de la potestad sancionadora del órgano administrativo electoral federal, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni

gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

Respecto a la capacidad socioeconómica del infractor, la Sala Superior ha establecido de manera reiterada, que este aspecto es relativo al conjunto de sus bienes, derechos, cargas y obligaciones, susceptibles de ser considerados pecuniariamente al momento de individualizar la sanción, por lo que sería contrario a Derecho aplicar una pena elevada a quien carece de recursos económicos suficientes para cubrirla, ya que con ello se rebasaría o se haría nugatoria la pretensión punitiva ante la imposibilidad material de cumplirla.

Tampoco sería válido imponer una multa elevada, a quien goce de mayor capacidad económica por esa sola circunstancia, para disuadirlo de la comisión de esa u otras infracciones en el futuro; en tanto, un parámetro que únicamente atendiera a ese aspecto, también resultaría injusto y desproporcionado; en consecuencia, necesariamente se deberá tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, pero de manera objetiva y racional, para que la sanción cumpla con su función inhibitoria.

Cabe destacar que lo que corresponde a las sanciones pecuniarias excesivas, resulta orientador la tesis de jurisprudencia P/J. 9/95, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de julio de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Del anterior criterio jurisprudencial en el cual se define el concepto de multa excesiva prevista en el artículo 22 de la Constitución federal, se pueden advertir los siguientes elementos:

- a)** Una multa es excesiva cuando resulta desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito.
- b)** Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.
- c)** Una sanción económica puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
- d)** Para que una multa no sea contraria a la Constitución federal, se debe tomar en consideración la gravedad de la infracción, la capacidad económica del responsable y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad se configura, en general, como una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa, que entrañe una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

Sin embargo, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, lo anterior, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las

circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

En la especie, el Consejo General responsable individualizó la sanción impuesta al recurrente mediante el examen de los elementos antes indicados:

Al respecto, en las fojas 340 a 367 de la resolución impugnada expuso lo siguiente:

“...
“

Cuentas por Cobrar

Conclusión 37

“37. El PRI no justificó el objeto partidista del préstamo otorgado por el Comité Directivo estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., para la implementación de un programa social con el cual pretendía apoyar económicamente al sector agrario, por un importe de \$6'000,000.00.”

En consecuencia, al no reportar erogaciones por concepto de un préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se han analizado diversas conductas que violentan el artículo 38, numeral 1, inciso o) del código de la materia, y atentan contra los mismos bienes jurídicos tutelados; por cuestión de método y para facilitar el análisis y sanción de las mismas, en obvio de repeticiones se procede a hacer un análisis conjunto de las conductas infractoras, para posteriormente proceder a la individualización de la sanción que en cada caso corresponda, atento a las particularidades que en cada conclusión sancionatoria se presenten.

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

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

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor

haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades de la otrora coalición de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

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

En relación con las irregularidades identificadas en las conclusiones **29, 33 y 37** del Dictamen Consolidado, se identificó que el partido político omitió justificar el objeto partidista de los servicios de alimentación, de la remodelación de un inmueble que no es propiedad del instituto político y del préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C. respecto de diversos gastos realizados durante el ejercicio 2014.

En el caso a estudio, las faltas corresponden a diversas omisiones del partido político, toda vez que reportó erogaciones por concepto de servicios de alimentos, así como gastos por remodelación de un inmueble que no es propiedad del partido político y el préstamo otorgado por el Comité Directivo Estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., omitiendo justificar el objeto partidista de lo que el partido gastó y no justificó, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, violentando de esa forma lo dispuesto en dicho cuerpo normativo, al omitir justificar el fin partidista de las erogaciones correspondientes a los servicios de alimentación, las remodelaciones y el préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron Modo: El partido omitió presentar documentación comprobatoria que justificara el objeto

partidista de erogaciones por concepto de servicios de alimentación, remodelación de un inmueble que no es de su propiedad y un préstamo otorgado a una A.C. De ahí que el partido contravino lo dispuesto por la normatividad electoral aplicable.

Descripción de la Irregularidad observada

29. El partido reportó erogaciones por concepto de servicios de alimentos por \$115,000.00 que no se encuentran vinculados con las actividades y carecen de objeto partidista.

33. El PRI efectuó gastos por remodelaciones por \$193,233.42 que carecen de objeto partidista.

37. El PRI no justificó el objeto partidista del préstamo otorgado por el Comité Directivo Estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., para la implementación de un programa social con el cual pretendía apoyar económicamente al sector agrario, por un importe de \$6'000,000.00.

Como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el Partido Revolucionario Institucional, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna, en la cual el instituto político reportó erogaciones por concepto de servicios de alimentos, así como gastos por remodelación de un inmueble que no es de la propiedad del partido y el préstamo otorgado por el Comité Directivo Estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone el modo de llevar a cabo las violaciones al artículo 38, numeral 1, inciso o) del código electoral.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al instituto político, surgieron del estudio a través del procedimiento de revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos de los partidos políticos durante el ejercicio 2014.

Lugar: Las irregularidades se actualizaron en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxpa número 436, Colonia Ex-hacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, Distrito Federal.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención

específica del Partido Revolucionario Institucional para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a la norma transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse faltas sustanciales por no justificar el objeto partidista de diversas erogaciones, no se tiene certeza sobre el uso debido de los recursos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, impide garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Al efecto, es importante destacar que el artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y coaliciones, remitiendo a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su injerencia en los procesos electorales.

De igual forma, ese precepto establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II de la aludida disposición constitucional establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación

social, de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan en la ley, pero, además, en la propia ley, se deben señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

De igual forma, en la apuntada base constitucional señala que el financiamiento público para los partidos políticos que conserven su registro, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades siguientes:

d) Ordinarias permanentes;

e) Tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, y

f) Las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales (actividades específicas).

En concordancia con lo expuesto, el artículo 36, numeral 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como derecho de los partidos políticos, el recibir del financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 78 del citado ordenamiento legal, en concordancia con la Base II del citado artículo 41 constitucional, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el mismo código, precisando los rubros o conceptos del mismo, y que evidencian el destino que debe darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas como entidades de interés público.

De lo expuesto, se sigue que los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

a) Las actividades políticas permanentes, que a su vez se clasifican en:

Las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendientes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la

representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente y,

□ Para el desarrollo de las actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

b) Las actividades específicas de carácter político electoral, como aquéllas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Por su parte, el artículo 38, numeral 1, inciso o) del código comicial, impone la obligación a los partidos políticos de aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas por la misma legislación electoral⁵³, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del mismo ordenamiento legal antes aludido.

De lo anterior, se sigue que respecto del financiamiento público y privado de los partidos políticos, se debe destinar al cumplimiento de las obligaciones señaladas en las normas constitucional y legal antes citadas.

Consecuente de lo expuesto, se advierte que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Carta Magna otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos y con ello el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede ser corresponder con los fines señalado por la ley.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

Expuesto lo anterior es de advertir que en las conclusiones **29, 33 y 37** el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

“Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

(...)

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 de artículo 36 de este Código;

(...)”

Esta norma prescribe que **los partidos políticos tienen la obligación de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad (público y privado) exclusivamente** para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar gastos de campaña, así como para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El objeto del precepto legal en cita, consiste en definir de forma puntual el destino que pueden tener los recursos obtenidos por los partidos políticos nacionales por cualquier medio de financiamiento, precisando que dichos institutos políticos están obligados a utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del mismo código.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de nuestra Ley Suprema otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos y con ello el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder con los fines señalados por la ley.

Por tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En ese sentido, las faltas consistentes en un gasto por concepto de servicios de alimentos, gastos por la remodelación de un inmueble que no es de la propiedad del instituto político y un préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., derivadas de la revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio 2014, por sí mismas

constituyen una mera falta sustantiva o de fondo, porque con esa infracción se acredita la vulneración directa al bien jurídico tutelado del uso adecuado de los recursos de los partidos.

La realización de las erogaciones por concepto de servicios de alimentos, gastos por remodelación y un préstamo otorgado por el Comité Directivo Estatal del instituto político a la Liga de Comunidades Agrarias, aun y cuando pudiera llegar a considerarse que constituye un acto de beneficio para el desarrollo de las actividades del partido, no es una actividad que por las circunstancias en que fue efectuada en el caso particular le corresponda llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características resulta idónea para atender los fines que le son conferidos constitucional y legalmente.

En consecuencia, al **omitir justificar el objeto partidista, respecto de diversos gastos realizados durante el ejercicio 2014, por concepto de erogaciones por servicios de alimentos, gastos por remodelación de un inmueble que no es propiedad del partido y un préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C.**, el Partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

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

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

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o

perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

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

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

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

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

En la especie, el Partido Revolucionario Institucional incumplió con las obligaciones contenidas en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber destinado recursos de su financiamiento a un fin ajeno a los encomendados constitucionalmente.

En este punto, es importante recordar que el fin de la norma citada consiste en garantizar que los partidos políticos adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En efecto, de conformidad con la normativa electoral, los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

- a) Las políticas permanentes, y
- b) Las específicas de carácter político electoral.

Dentro de las actividades contempladas en el primer rubro se encuentran las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendentes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente.

Asimismo, dentro de este concepto de actividades que en forma permanente deben desarrollar los partidos políticos, deben tomarse en cuenta las relacionadas con actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

Por otra parte, las que específicamente se relacionan con los comicios, son aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

En este orden de ideas, se concluye que el valor jurídico tutelado y vulnerado en el caso concreto consiste en evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados, garantizando con ello, el uso adecuado de los recursos con los que contó durante un ejercicio determinado.

Por lo tanto, en el caso concreto, las irregularidades imputables al Partido se traducen en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del aludido bien jurídico, es decir, la falta se actualiza al destinar recursos para servicios de alimentos, remodelación de un inmueble que no es propiedad del partido y un préstamo a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., sin que se acreditara el objeto partidista del mismo, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma.

En este sentido, toda vez que la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido Revolucionario Institucional cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código comicial.

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

Calificación de la falta

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

Se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido destinó recursos a actividades distintas a las encomendadas legal y constitucionalmente. Lo anterior, en razón de que el partido realizó erogaciones por concepto de servicios de alimentos, gastos por remodelación de un inmueble que no es propiedad del partido y un préstamo a la Liga de Comunidades Agrarias.

Con la actualización de las faltas sustantivas que ahora se analizan, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, esto es, un uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que las infracciones deben calificarse como **GRAVES ORDINARIAS**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de fondo cometidas por el Partido Revolucionario Institucional, se califican como **GRAVES ORDINARIAS**.

Lo anterior es así, en razón de que se trata de las faltas de fondo o sustantivas en las que se vulnera directamente el principio del uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, toda vez que el Partido Revolucionario Institucional reportó gastos sin justificar el objeto partidista de éstos, considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el adecuado manejo de los recursos de los partidos políticos.

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

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

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

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político utilice recursos obtenidos por cualquier forma de financiamiento para actividades ajenas a las señaladas en la Constitución, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; vulnera el bien jurídico relativo a evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

Debe considerarse que la descrita situación, vulnera el principio de certeza en el correcto uso de recursos públicos, toda vez que tiene la obligación de aplicar los recursos con los que cuenta para los fines señalados por la norma.

En ese tenor, las faltas cometidas por el Partido Revolucionario Institucional son sustantivas y el resultado lesivo es significativo, toda vez que, toda vez que omitió presentar documentación comprobatoria que justificara el objeto partidista de diversos gastos realizados durante el ejercicio 2014, por concepto erogaciones por servicios de alimentos, gastos por remodelación de un inmueble que no es propiedad del partido y un préstamo otorgado a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera el principio de uso debido de los recursos.

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

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

III. Imposición de la sanción.

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

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

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Acuerdo **INE/CG01/2015** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del catorce de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades

ordinarias permanentes en el ejercicio 2015 un total de **\$1'022,421,608.88 (un mil veintidós millones cuatrocientos veintiún mil seiscientos ocho pesos 88/100 M.N.).**

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

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

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

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

...

De lo anterior, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional tiene un saldo pendiente de \$7'570,267.87 (siete millones quinientos setenta mil doscientos sesenta y siete pesos 87/100 M.N.), por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tenga la obligación de pagar la sanción anteriormente descrita, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

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

como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

- I. Con amonestación pública;*
- II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;*
- III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;*
- IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;*
- V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*
- VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”*

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

desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

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

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

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

...

Conclusión 37

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del Informe Anual.
- El partido político nacional no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad de conductas cometidas por el partido político.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I

y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública, así como una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

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

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

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

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

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

situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad analizada se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta de **omitir presentar la documentación comprobatoria que justificara el objeto partidista de las erogaciones realizadas** y las normas infringidas (38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 149, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización), la singularidad y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por lo argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Revolucionario Institucional debe ser en razón **de la trascendencia de las normas trasgredidas al omitir justificar el objeto partidista de los gastos realizados**, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, por lo que procede sancionar al partido político, con una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado que asciende a un total de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.)

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional, es la prevista en dicha fracción III, numeral 1, inciso a) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.).**
..."

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que del examen de resolución impugnada, especialmente en el

considerando de la individualización de la sanción, se puede advertir que para determinar el monto de las multas impuestas al apelante, la autoridad responsable tomó en consideración el tipo de infracción – omisión del partido político de comprobar el gasto efectuado durante el ejercicio 2014 –; el bien jurídico tutelado – afectación de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos –; que se actualizó la infracción; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la comisión culposa de la falta, entre otras circunstancias de la infracción, y que la conducta desplegada por el recurrente, se debía calificar como **grave ordinaria**.

En ese contexto, la autoridad responsable determinó imponer al recurrente la sanción correspondiente a la conclusión 37, consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.).

Para ello, la responsable argumentó que la cantidad que impuso como multa al recurrente no afectaba sustancialmente el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Por tanto, la responsable determinó que la multa impuesta no era desproporcionada, y que la sanción que debía imponer debía ser aquella que guardara proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso, citando al respecto que esta Sala Superior ha sostenido que cuando con la conducta imputada se obtenga un beneficio económico la sanción debe incluir, por lo menos, el monto beneficiado, por lo que en el caso concreto la sanción debe corresponder a aquella

que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

No obstante lo anterior, de las anteriores consideraciones, esta Sala Superior no advierte que la responsable hubiera justificado las razones por las cuales el actor obtuvo un beneficio económico que ascendiera a \$6'000,000.00 (Seis Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional).

Si bien en el artículo 355, párrafo 5, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé que para la individualización de las sanciones, la autoridad administrativa electoral debe tomar en consideración, entre otras circunstancias, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, en la especie, no queda demostrado que el recurrente hubiere adquirido un beneficio directo de las infracciones por la cual fue sancionado, sino que, por el contrario, como quedó acreditado en el procedimiento sancionador, el recurrente omitió justificar el préstamo otorgado al Comité Directivo Estatal de Colima a la Liga de Comunidades Agrarias A.C., para la implementación de un programa social con el cual pretendía apoyar económicamente al sector agrario, por un importe de \$6'000,000.00.

Por tanto, la autoridad responsable aplicó indebidamente los criterios contenidos en la Jurisprudencia 24/2014 y Tesis XII/2004, que han quedado citadas anteriormente, ya que no se justifica de manera alguna que el Partido Revolucionario Institucional hubiere obtenido un beneficio económico por la citada cantidad de dinero, que corresponde similarmente a la determinada como sanción en la conclusión 37, de ahí que asiste también razón al apelante cuando aduce la indebida

fundamentación y motivación de la sanción impuesta, ya que la responsable no expone los fundamentos de derecho, las circunstancias de hecho mediante las cuales tenga por acreditada la existencia de un supuesto beneficio económico para el Partido Revolucionario Institucional, ni las consideraciones lógico jurídicas necesarias para arribar a la conclusión de que por haber obtenido un beneficio económico, le debiera imponer una sanción por un monto de \$6'000.000.00.

Es por ello que, en el presente caso, la multa que se debe imponer al infractor debe corresponder con la gravedad de la infracción, que en este caso fue considerada como grave ordinaria, al haber quedado acreditado que se vulneró el bien jurídico tutelado por la norma y que no existió dolo e intención de cometer la falta.

Por tanto, esta Sala Superior considera que el Consejo General responsable deberá valorar de nueva cuenta, en plenitud de atribuciones, el monto de la sanción a imponer al Partido Revolucionario Institucional, realizando tal actuación conforme a los parámetros y lineamientos que esta Sala Superior ha determinado en relación a la individualización de sanciones, y allegándose, en su caso, la documentación que estime necesaria, en el entendido de que en observancia al principio *non reformatio in peius*, esa sanción no podrá ser mayor a la determinada inicialmente.

En términos sustancialmente idénticos se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-179/2014.

Ahora bien, no obstante tal determinación de dejar sin efecto la sanción antes señalada, es de hacer notar que en el citado

recurso de apelación SUP-RAP-179/2014 se revocó una sanción sustentada en hechos y consideraciones sustancialmente similares a las del presente caso, por la cantidad de \$6'600,000.00 (Seis Millones, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso al Partido Revolucionario Institucional.

En aquel precedente, la resolución impugnada fue la numerada como INE/CG217/2014, de veintidós de octubre de dos mil catorce, *“... RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL TRECE”*.

En la conclusión 95 correspondiente al Partido Revolucionario Institucional se determinó, que de la revisión al apartado “Cuentas por Cobrar”, subcuenta “Deudores Diversos”, sub-subcuenta “Liga de Comunidades Agrarias”, se observaron pólizas que presentaban como soporte documental un convenio por concepto de préstamo a la Confederación Nacional de Campesinos (CNC) en donde se estableció que el fin de dicho convenio era implementar un programa social con el cual pretendía apoyar económicamente al sector agrario en el Estado de Colima; sin embargo, se desconoció el objeto partidista de dicha operación.

De esa manera, se estimó en la Conclusión 95, que el Partido Revolucionario Institucional no justificó el objeto partidista del préstamo otorgado por el Comité Directivo Estatal de Colima a la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), para la implementación de un programa social con el cual pretendía

apoyar económicamente al sector agrario, por un importe de \$6'000,000.00.

La sanción de \$6'600,000 (Seis Millones Seiscientos Mil Pesos 00/100 Moneda Nacional) que fue impuesta al respecto, se dejó sin efecto por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-179/2014, por considerarse al igual que en el presente asunto, que la sanción impuesta era desproporcionada al no demostrarse la existencia de un beneficio económico.

Como se advierte, son dos ocasiones (ejercicios 2013 y 2014) en que el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su Comité Directivo Estatal en Colima ha realizado préstamos por \$6'000,000.00 (Seis Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional), para una persona moral y finalidad idéntica, ya que ha otorgado préstamos a la Confederación Nacional de Campesinos (CNC) en Colima, para implementar supuestos programas sociales para apoyar económicamente al sector agrario en tal entidad federativa, y respecto de los cuales se ha considerado, que en ninguno de los casos se ha justificado el objeto partidista de dicha operación.

Asimismo, en ambas ocasiones, el Partido Revolucionario Institucional ha señalado que los préstamos realizados a la Confederación Nacional de Campesinos (CNC) en Colima, le han sido pagados y reintegrados a su patrimonio, y que ello es motivo de informe en el ejercicio anual posterior.

B. En otro de sus agravios, el partido recurrente controvierte la sanción correspondiente a la conclusión 18 del apartado 11.2, de la resolución impugnada, derivada de que el Partido Revolucionario Institucional realizó pagos continuos y periódicos a mismas personas, por concepto de

reconocimientos por actividades políticas durante el ejercicio 2014, por un monto de \$2'968,000.00, señalando que esta actividad debe ser esporádica, y que por tanto incumplió con lo dispuesto en el artículo 209, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización.

Respecto de dicha sanción el partido incoante controvierte tanto la determinación de la falta como la individualización de la sanción, lo cual será motivo de análisis en los siguientes apartados.

1. Determinación de la falta

Como quedó precisado, el actor se inconforma con la determinación de la responsable, de que la realización de pagos continuos y periódicos por concepto de reconocimientos por actividades políticas a unas mismas personas durante el ejercicio 2014 es una transgresión a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

Al respecto señala que tal determinación carece de la debida fundamentación y motivación, ya que la responsable estimó la existencia de la falta reprochada, esencialmente, porque consideró que los reconocimientos por actividades políticas a simpatizantes del partido deberán ser esporádicos, y que ello no fue debidamente observado por su parte.

En consideración del actor, la comprensión y entendimiento de la responsable respecto de tal requisito es inexacto, toda vez que omitió razonar de manera integral la normativa aplicable, así como la definición del vocablo "esporádico", por lo cual

estima que su argumentación es dogmática y no tiene sustento jurídico.

Estima que la normatividad reglamentaria ha fijado límites anuales y mensuales para la entrega de reconocimientos por actividades de apoyo político, lo que necesariamente implica la posibilidad jurídica de otorgar diversos pagos durante cada mes y, desde luego, durante cada acto, siempre y cuando no se rebasen los límites respectivos, y razonar de otra manera harían nugatorias las reglas fijadas por la propia autoridad administrativa al respecto.

En su concepto, también resulta errónea la consideración de la responsable de que, el sólo hecho de otorgar un reconocimiento por actividad política de forma mensual y consecutiva a una misma persona, genera un vínculo de índole laboral y que con ello se colman los extremos del artículo 203 del Reglamento de Fiscalización.

Dada la íntima relación que guardan entre sí las alegaciones antes sintetizadas, serán analizadas conjuntamente, mismas que en consideración de esta Sala Superior resultan **infundadas**, tal como se explica enseguida.

Contrario a como lo aduce el partido actor, el Consejo General responsable expuso los fundamentos y consideraciones de derecho atinentes a su determinación, y señaló asimismo las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue cometida la infracción, lo cual, en consideración de esta Sala Superior cumple con los requisitos de fundamentación y motivación de que se duele el actor.

En efecto, en la resolución impugnada, se señala, en síntesis, que el Partido Revolucionario Institucional otorgó Reconocimientos por Actividades Políticas de manera continua y periódica a diversas personas, es decir, mes a mes, lo que constituye una ilegalidad, puesto que si bien es permitido otorgar tales reconocimientos, los mismos no deben ser de ninguna manera continuos y a unas mismas personas, sino deben ser esporádicos.

No es motivo de cuestionamiento, porque el partido actor no lo controvierte, que durante el año 2014 otorgó diversas cantidades de dinero a mismos simpatizantes, en forma consecutiva, es decir, mes a mes, lo cual puede además consultarse en el Anexo 7 del Dictamen Consolidado que obra en disco compacto adjunto al expediente en el cuaderno principal.

Señaló al respecto que el Partido Revolucionario Institucional, vulneró lo dispuesto en el artículo 209, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, conforme al cual, las actividades deberán ser esporádicas, que no podrán derivar de una relación contractual, y el beneficiario no podrá ser integrante de los órganos directivos del partido político.

Y expuso que para evitar el abuso de este instrumento y con el objeto de ceñir a los partidos a que lo utilicen sólo para su finalidad de reconocimiento a simpatizantes, se propuso establecer límites a este tipo de erogaciones, ya que la naturaleza de su realización es espontánea, por lo que se evita que a través de este medio se realicen pagos para los que el

Reglamento de la materia establece otras vías, tales como salarios a dirigentes o pagos a proveedores.

Al respecto, desglosó los elementos que componen el numeral citado, de la siguiente forma:

- Deben ser de manera esporádica,
- Se proscribe la existencia de una relación laboral,
- Y se establece la prohibición de que el beneficiario de tales emolumentos no sea integrante de los órganos directivos del partido político.

La responsable estimó necesario definir el término esporádico, referido, señalando que alude a que *“una determinada acción se lleva a cabo de manera ocasional, sin ostensible enlace con antecedentes ni consiguientes”*, concluyendo así, que la actividad de otorgar reconocimientos no debe ser continua, es decir, que el carácter de esporádico de dichas actividades radica en que el actuar del simpatizante o militante no se realice de manera continua, es decir que no exista conexidad entre los periodos de tiempo entre los cuales se realice la referida acción.

Expuso que la finalidad de la norma es rehuir el fraude a la ley, mismo que se configura al momento en el que los partidos políticos respetan las palabras de la ley, pero eluden su sentido, por lo que la eventualidad o periodo de tiempo que se debe de tomar en cuenta para interpretar el término esporádico, debe de ser aquel que guarde congruencia con el objetivo de la norma, el cual es evitar que a través de la figura de reconocimientos por apoyo político, se disfracen vínculos jurídicos diversos como los que resultan de la prestación de servicios personales

subordinados, o bien la prestación de servicios profesionales, o en su caso una erogación constante y continua de los recursos públicos sin justificación.

Así pues, a fin de que las erogaciones por concepto de reconocimiento por apoyo político se realicen conforme a lo dispuesto por la normatividad, éstas deberán de realizarse de manera discontinua, es decir, deberá de mediar una interrupción mensual entre el otorgamiento de reconocimientos a fin de que no exista conexidad y así pueda resultar esporádico un pago que se realice a un militante o simpatizante por este concepto.

Por tanto, concluyó que no se debe abusar del otorgamiento de los reconocimientos económicos de mérito, ni otorgarse de manera injustificada, pues la figura “reconocimientos por actividades políticas”, si bien radica en que las personas que realicen actividades políticas reciban un emolumento por el sólo hecho de apoyar con actividades a favor del partido, al otorgar reconocimientos por participación en actividades de apoyo político de manera consecutiva y no esporádica, constituye una irregularidad que por sí misma constituye una falta sustancial, al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

Para este órgano jurisdiccional, las consideraciones anteriores resultan suficientes e idóneas para arribar a la conclusión de que el Consejo General fundó en Derecho su determinación, y que además expuso los hechos y argumentos lógico jurídico correctos para demostrar que el Partido Revolucionario Institucional distorsionó el uso de un derecho contemplado en

materia de fiscalización a través de otorgar reconocimientos por actividades políticas a sus simpatizantes, abusando de dicho derecho y desnaturalizarlo; convierte tal reconocimiento, eventual y espontáneo, en una prestación sistemática a ciertas personas por diversas mensualidades en forma continua.

Con independencia de los demás argumentos expuestos por la responsable al respecto, lo cierto es que en consideración de esta Sala Superior, el otorgamiento a mismas personas, en forma continua, mensualmente, aduciendo otorgar reconocimientos por actividades políticas, desnaturaliza esta figura, lo que la convierte en una distorsión de su verdadera función, que es estimular y apoyar económicamente a aquellos simpatizantes, que sin guardar una relación contractual o ser dirigentes de un partido político, realizan en su favor diversas actividades de apoyo.

De esa manera, se estima que, contrario a como lo expone el partido actor, la determinación de la responsable se encuentra debida fundada y motivada, sin que tampoco resulte dogmática, como lo afirma el inconforme, pues expuso argumentos y razones consistentes en derecho de por qué la característica de esporádico excluye la continuidad y sistematicidad en una acción.

Además, centrar el otorgamiento de diversas cantidades de dinero a unas mismas personas, en forma continuada, mes a mes, y por similares cantidades de dinero, aduciendo tratarse de reconocimiento a sus actividades políticas en favor del partido, en realidad genera la presunción de que se está disponiendo de dinero del erario público para favorecer

ilegalmente a determinadas personas económicamente, en detrimento de otras tantas personas más que en su calidad de simpatizantes del partido también realicen actividades de apoyo político, y se vean excluidas de un apoyo o beneficio de tales características.

El partido actor aduce como argumento excluyente de responsabilidad, que no importa que se realice el otorgamiento mensual continuado de reconocimiento a las mismas personas, en tanto no se rebasen los límites de tales erogaciones.

Tal afirmación no resulta correcta, puesto que el rebase de esos límites sería motivo de otra infracción, y como se ha señalado, resultaría absurdo y sospechoso que unas mismas personas sean beneficiarias, en forma continua, mes a mes, con cantidades de dinero, bajo el aparente rubro de reconocimientos por actividades políticas en favor del partido.

2. Individualización de la falta

Como quedó señalado en la precisión de agravios, el actor expone diversas alegaciones respecto de la individualización de la sanción relativa al otorgamiento de reconocimientos por actividades políticas en favor de forma continua, mes a mes, y a unas mismas personas, los cuales serán materia de estudio en forma conjunta en los siguientes apartados.

Gravedad de la falta

El partido actor señala, que en caso de estimarse que sí se trata de una falta de su parte, no puede ser calificada como grave ordinaria, sino en todo caso, sólo de carácter formal, porque no existen elementos que demuestren ánimo de lucro o

que hubiere obtenido un beneficio patrimonial indebido, y por ello estima que lo adecuado podría ser una amonestación pública.

También controvierte la graduación de la sanción, pues en su concepto, en la fase de la individualización de la misma, la responsable omitió tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, así como las condiciones externas y los medios de ejecución, situación que conlleva a que su determinación esté afectada por una indebida fundamentación y motivación, y se trate de una sanción desproporcionada.

Tales planteamientos en vía de agravio resultan **infundados**, tal como se explica enseguida.

De la resolución impugnada en la parte controvertida se tiene que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, en esencia, por lo que concierne a la gravedad de la falta, lo siguiente:

Que actualizaba una conducta que violentaba lo dispuesto el artículo 209, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, toda vez que el partido otorgó reconocimientos por participación en actividades políticas durante el ejercicio dos mil catorce, por lo que debía procederse a la individualización de la sanción, atendiendo a las particularidades que en el caso se presentaban.

Estimó que el monto involucrado en la realización de pagos continuos y periódicos fue de \$2'968,000.00, con lo cual se

violentó con ello, lo dispuesto en el artículo 209, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

En cuanto a la trascendencia de las normas transgredidas, en la resolución impugnada se señala que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de Partidos Políticos Nacionales, y no únicamente su puesta en peligro.

Esto es, para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se actualizó una falta sustancial consistente en proporcionar apoyos económicos por supuestos Reconocimiento de Actividades Políticas, en forma continua, mes a mes, y a las mismas personas.

En tal circunstancia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que una falta sustancial trae consigo, entre otros aspectos, impedir la transparencia y claridad en el manejo y destino de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de la actividad electoral.

Debido a lo anterior, la responsable sostiene que el Partido Revolucionario Institucional, violó tales valores y afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que vulnera de forma directa y efectiva la el uso debido de los recursos.

Ahora bien, la autoridad responsable sostiene que, con la conducta detallada en la conclusión **18** el Partido

Revolucionario Institucional vulneró lo dispuesto por el artículo 209, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, pues este precepto reglamentario concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Además, para el Consejo General, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el correcto funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, esto es, la finalidad es garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En este sentido, para la autoridad electoral fiscalizadora, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En consideración de esta Sala Superior del Tribunal Electoral, los argumentos expuestos por la responsable son correctos y debidamente fundados y motivados, por lo que se coincide con los mismos, ya que en efecto, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de certeza, respecto del correcto uso de los recursos recibidos por los partidos políticos, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en cuanto a los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, en la resolución ahora impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sostuvo que debía tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

En este sentido, la responsable señala que la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Una vez explicada cada una de éstas, atendiendo además al criterio que ha sostenido esta Sala Superior sobre el particular, en la resolución impugnada se consigna que en la especie, el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 18, es garantizar el uso debido de los recursos con los que cuenta el partido para el desarrollo de sus fines.

También esta Sala Superior coincide con la consideración del Consejo General responsable de que la irregularidad imputable

al Partido Revolucionario Institucional, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, por lo que la infracción debe catalogarse como grave ordinaria.

Como puede advertirse de todo lo antes expuesto, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sí expresó los razonamientos que le llevaron a la convicción de la conducta era de gravedad ordinaria, de ahí que los agravios expresados devengan infundados.

Pero además, no basta con el hecho de que el recurrente exprese que no se acreditó dolo, que fue una sola conducta y que el partido político no era reincidente, para que la conducta se calificara como una infracción leve, pues en todo caso el impetrante debió exponer los razonamientos tendentes a desvirtuar las consideraciones en que se sustenta la resolución impugnada, situación que no acontece en la especie.

Por otra parte, igual calificación de infundados merecen los argumentos del partido político actor, en el sentido de que no existe proporción entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta, pues para ello el recurrente parte de que resulta procedente su afirmación en el sentido de que la infracción debió calificarse como leve, y no como de gravedad ordinaria; no obstante no expresa razonamientos tendentes a desvirtuar o destruir las consideraciones en que se sustenta la calificación

de la infracción, así como la individualización de la sanción, por lo cual sus argumentos en tal sentido deben desestimarse.

Reincidencia

El Partido Revolucionario Institucional se inconforma con lo que denomina doble valor otorgado al elemento reincidencia, al estimar que la responsable lo consideró como agravante sin estar previsto en la ley, pues desde su punto de vista valoró dicho elemento al fijar la sanción económica, y establecer un incremento a la misma.

Resulta **infundada** dicha afirmación de que la responsable acudió a una doble reincidencia para agravar la sanción, puesto que en su resolución, la responsable señaló que existía reincidencia del inconforme ya que con motivo de la revisión de los Ingresos y Egresos durante el ejercicio 2013, incurrió en una irregularidad similar a la que se sanciona en este caso.

Al respecto expuso que existe reincidencia, si el infractor repite la falta, es decir, infringe el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma, a través de conductas iguales o análogas por la que ya fue sancionado por resolución firme.

Así, sostuvo que la conducta infractora descrita en la conclusión 18 del dictamen consolidado se consideró reincidente, porque el partido sancionado otorgó Reconocimientos por Actividades Políticas de manera continua y periódica, es decir, mes a mes, debiendo ser esporádicos, por un importe de \$2,968,000.00, conducta que estimó igual o análoga a la que fue sancionado el Partido Revolucionario Institucional en la revisión a los Informes Anuales correspondientes al ejercicio 2013, específicamente en

el inciso g) del considerando 10.2 de la Resolución INE/CG217/2014, conclusión 20, que se señaló en los términos siguientes:

“20. El partido realizó pagos continuos y periódicos por concepto de reconocimiento por actividades políticas, por un monto de \$7'306,00.00; sin embargo, esta actividad debe ser esporádica”.

Por tanto, estimó que dicho partido infringió el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma de manera culposa, pues ambas conductas infringieron lo dispuesto en el artículo 209, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, que dispone que las actividades deberán ser esporádicas, que no podrá haber una relación contractual, y que el beneficiario no podrá ser integrante de los órganos directivos del partido o agrupación.

La citada resolución INE/CG217/2014 fue materia de impugnación a través del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-179/2014, quedando firme la conducta al ser confirmado el acto impugnado por esta Sala Superior.

De las consideraciones expuestas por la responsable, no se advierte que hubiera señalado agravar la sanción por una supuesta doble reincidencia como lo sostiene el actor, pues sólo estimó que con motivo de la revisión del informe anual de 2013 el Partido Revolucionario Institucional incurrió en infracción análoga conforme a la resolución INE/CG217/2014 que fue materia de impugnación a través del recurso de apelación SUP-RAP-179/2014.

En tal virtud, no asiste la razón al incoante cuando señala, en forma genérica, que la responsable agravó la sanción atendiendo a una doble reincidencia.

Beneficio económico

Finalmente resulta infundada la aseveración del incoante respecto a que para individualizar la sanción, la responsable tomó en consideración un supuesto beneficio económico en favor del Partido Revolucionario Institucional, porque de la lectura cuidadosa de la conclusión 18 que cuestiona, no se advierte que la responsable precise y determine, en forma concreta, que dicho partido hubiere obtenido un beneficio económico con el otorgamiento de reconocimientos por actividades políticas a simpatizantes, sino que sólo se tomó en cuenta la cantidad de dinero dispuesta en forma ilegal para otorgar tales beneficios.

Lo anterior se corrobora con la consideración el Consejo General en los términos siguientes:

“...
... este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos, se identificó que el partido otorgó reconocimientos por participación en actividades políticas entregados a personas físicas, que en el caso fue de \$2,968,000.00 (dos millones novecientos sesenta y ocho mil pesos 00/100 M.N.), y considerando la gravedad de la falta que fue grave ordinaria, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, el conocimiento de la conducta y la norma (artículo 209, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización), la singularidad de la conducta, la ausencia de dolo, la reincidencia de la conducta, y el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas en un futuro, es que

se determinó el monto al que deberá ascender la sanción
impuesta.
...”

Como puede advertirse, de ninguna forma el elemento beneficio económico constituyó un factor determinante en la gradación de la sanción, de ahí que la afirmación del actor en tal sentido resulta infundada.

De esa manera, al desestimarse las alegaciones expuestas en vía de agravios respecto de la sanción determinada en la conclusión 18, se confirma ésta en sus términos.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se revoca la resolución impugnada, para los efectos precisados en la última parte del apartado A, del considerando Cuarto de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos quien 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

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO