

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-585/2011

RECORRENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA SILIS

México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil doce.

VISTOS para resolver los autos del expediente identificado al rubro, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, a fin de controvertir la resolución CG403/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual, entre otros aspectos, declaró fundado el procedimiento oficioso de fiscalización incoado en su contra y, se le impusieron diversas multas por haber recibido aportaciones ilícitas, consistentes en el pago de inserciones en prensa que beneficiaron a los candidatos a diputados federales postulados por la otrora coalición "Primero México", integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en

diversos distritos electorales federales durante el proceso electoral federal 2008-2009, y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De las constancias de autos se advierte:

a) Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso. El veinticinco de agosto de dos mil once, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, escindió el expediente número **P-UFRPP 39/10**, relativo al procedimiento oficioso incoado en contra de la otrora coalición “Primero México”, con el objeto de que se estudiarán en un nuevo procedimiento administrativo sancionador electoral.

b) Inicio del procedimiento P-UFRPP 11/11. El mismo veinticinco, se acordó dar inicio al procedimiento oficioso de fiscalización. En su oportunidad, se notificó a los partidos integrantes de la entonces coalición “Primero México” el inicio del procedimiento oficioso.

c) Cierre de instrucción del procedimiento oficioso. El nueve de diciembre de dos mil once, después de realizar múltiples requerimientos, la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos acordó cerrar la instrucción del procedimiento oficioso y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

d) Resolución impugnada. En sesión extraordinaria de catorce de diciembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos fueron los siguientes:

“PRIMERO. Se sobresee el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra de la otrora Coalición Primero México, de conformidad con lo expuesto en el considerando 3 de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se declara infundado el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra de la otrora Coalición Primero México, de conformidad con lo expuesto en el considerando 4, Apartado A de la presente Resolución.

TERCERO. Se declara fundado el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra de la otrora Coalición Primero México, de conformidad con lo expuesto en el considerando 4, Apartado B de la presente Resolución.

CUARTO. Se impone al Partido Revolucionario Institucional una multa consistente en 1,400 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalente a \$76,720.00 (setenta y seis mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.); y al Partido Verde Ecológico de México una multa de 155 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalente a \$8,494.00 (ocho mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.) de conformidad con lo expuesto en el considerando 5, Apartado I de la presente Resolución.

QUINTO. Se declara fundado el presente procedimiento sancionador electoral, instaurado en contra de la otrora Coalición Primero México, de conformidad con lo expuesto en el considerando 4, Apartado C de la presente Resolución.

SEXTO. Se impone al Partido Revolucionario Institucional una multa consistente en 798 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalente a \$43,730.40 (cuarenta y tres mil setecientos treinta pesos 40/100 M.N.); y al Partido Verde Ecológico de México una multa de 89 días de salario mínimo general vigente para el

Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalente a \$4,877.20 (cuatro mil ochocientos setenta y siete 20/100 M.N.) de conformidad con lo expuesto en el considerando 5, apartado II de la presente Resolución.

SÉPTIMO. Se determina que los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora Coalición Primero México, no incurrieron en un rebase al tope de gastos de campaña para la elección de Diputados Federales en el marco del Proceso Electoral Federal dos mil ocho-dos mil nueve.

OCTAVO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.”

(Énfasis añadido)

II. Recurso de apelación. El dieciocho de diciembre de dos mil once, Sebastián Lerdo de Tejada, en su carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante dicho Consejo General, interpuso el presente recurso de apelación, a fin de controvertir la resolución CG403/2011 dictada por el referido máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral.

III. Trámite y sustanciación.

a) Remisión de expediente. El veintitrés de diciembre de dos mil once, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio SCG/3954/2011, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, el informe circunstanciado de ley, y la demás documentación que estimó atinente.

b) Turno a Ponencia. Por acuerdo de veintitrés de diciembre de dos mil once, el Magistrado Presidente de ésta Sala Superior, turnó el expediente SUP-RAP-585/2011 a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-18990/11, de la misma fecha, suscrito por el Subsecretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

c) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó y admitió el presente medio de impugnación, posteriormente, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO

I. 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 recurso de apelación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracciones III, incisos a) y g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al

tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, en contra de una resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, derivada de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el cual se le impusieron distintas sanciones económicas.

II. Estudio de los requisitos de *procedencia*.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

- a. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; se hacen valer agravios, se señalan los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante.

Esta Sala Superior advierte, que si bien en el expediente no obra la última foja del escrito de demanda del recurso de apelación, por lo que la misma no se encuentra

firmada; sin embargo, en el escrito de presentación del medio de impugnación obra la firma de Sebastián Lerdo de Tejada, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito de firma autógrafa.

Lo anterior, es acorde con el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia de rubro **FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE REPRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO.**¹

b. Oportunidad. El recurso de apelación fue promovido oportunamente, pues la resolución impugnada fue emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de diciembre de dos mil once, y la demanda del recurso de apelación se presentó el dieciocho siguiente, por lo que es inconcuso que su presentación se dio dentro del plazo legal de cuatro días previsto al efecto.

c. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos, toda vez que el promovente es un partido político, quien interpone el recurso de apelación a través de su representante legítimo. La responsable

¹ Jurisprudencia 1/99, consultable en la *Compilación 1997 – 2012 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, pp. 340

reconoce el carácter de Sebastián Lerdo de Tejada como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- d. Interés jurídico.** Se encuentra satisfecho, toda vez que el apelante impugna una determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral que le fue adversa, dado que a través de ella se le impusieron diversas multas, al haberse declarado fundado el procedimiento sancionador instaurado en su contra, situación que incide de manera directa e inmediata en su esfera de derechos.

Además, en caso de resultar fundados los planteamientos del partido político apelante, el recurso de apelación constituye un medio útil para lograr la modificación o revocación de la resolución combatida, tal como lo dispone el artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- e. Definitividad.** La resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es un acto definitivo, toda vez que en la legislación electoral federal no está previsto ningún medio de impugnación que necesite ser agotado antes de acudir a esta instancia. En razón de lo anterior, debe estimarse colmado el presente requisito de procedencia.

Bajo estas premisas, y al estar plenamente demostrado que el medio de impugnación cumple los requisitos de procedibilidad

previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin que se hubiere aducido causal de improcedencia alguna por parte de la autoridad responsable, lo procedente es entrar al estudio de fondo de la *litis* planteada.

III. Síntesis de agravios

El recurrente aduce que la resolución impugnada vulnera en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 41, base V, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 81 y 354, fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a los siguientes agravios:

a) Indebida calificación de la falta:

El actor aduce respecto de las dos conductas sancionadas, consistentes en recibir aportaciones en especie por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil y recibir una aportación en especie de persona no identificada, que en los artículos 81; 105, numeral 2; 109, 354 y 355, numeral 5, se determinan los parámetros para la imposición de una sanción en caso de existir alguna irregularidad. Por lo que, para determinar la gravedad de la misma se deberán tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, lo cual en su concepto, no realizó la responsable.

En ese sentido, el actor aduce que la responsable debió tomar en cuenta que las inconsistencias localizadas por la Unidad de Fiscalización, fueron llevadas a cabo sin dolo alguno, pues, en total, en relación a las dos conductas sancionadas, se trata de 34 inserciones que, por una falta de cuidado u omisión culposa no fueron reportadas por el actor, sin la intención de incumplir con los parámetros y ordenamientos en materia de rendición de cuentas, lo cual es una irregularidad de fondo o sustantiva que no guarda intencionalidad alguna.

Por tanto, la calificación hecha por la responsable al establecer que la vulneración a los valores jurídicos tutelados (legalidad, imparcialidad, transparencia y certeza) fue sustantiva, y por ello fue calificada como grave ordinaria. Lo cual, en su concepto, es incongruente con todos los elementos que la responsable analizó, pues, la gravedad de la conducta, debe estar íntimamente relacionada con todos y cada uno de los elementos que la conforman. Por tanto, si la conducta, de acuerdo a la responsable no fue dolosa, no se obró con mala fe, entonces dicha conducta no puede ser calificada como grave, puesto que la afectación a los principios se vulneraron por una conducta omisa no intencional, pues nunca hubo intención de vulnerar los bienes jurídicos tutelados, es decir, la calificación de la gravedad de una conducta debe estar necesariamente vinculada con la intencionalidad directa de violar la ley.

En relación a la conducta consistente en recibir una aportación en especie de persona no identificada, el recurrente considera que tampoco se adecua a los elementos que se requieren para

que la conducta sea calificada de grave ordinaria, en atención que no es reincidente, por lo que no puede aducirse que de manera común regular o usual ponga en peligro o vulnere los principios, lo cual pone de manifiesto la responsable, al señalar que jamás obstaculizó la función fiscalizadora, sino por el contrario, siempre tuvo la disposición de colaborar con la autoridad. En todo caso, la infracción debe de calificarse como de resultado, pero no de peligro concreto abstracto, ya que la omisión culposa, en todo caso, pudo causar una afectación o daño material parcial, ya que sería total, si la omisión se hubiera convertido en ocultamiento de la información, por tanto, la calificación de que la conducta fue peligrosa no es congruente con los argumentos vertidos por la responsable.

b) Incongruencia entre la calificación de la falta y la sanción impuesta: El actor alega que de estimarse que la calificación de ambas conductas es grave ordinaria; al tratarse de la mínima gravedad, si bien la sanción a imponer es una multa, la resolución incurre en una incongruencia interna al calificar la conducta con una gravedad mínima por ser una irregularidad sustancial, y determinar que no medió dolo o intencionalidad en la realización de la conducta, sino que constituyó una simple omisión o falta de cuidado por parte de la otrora coalición, sin embargo, determina imponer una sanción equivalente al cien por ciento del monto involucrado, lo cual, en su concepto, en ambos casos, es un exceso en la sanción, ya que si bien es cierto que las sanciones deben tener un carácter ejemplar, también debe ser proporcional a la conducta realizada, y en el caso, no existe esa proporcionalidad ya que no existe

congruencia entre la calificación de la falta y la sanción impuesta, aunado a que los montos involucrados, como se desprende de la resolución, son menores (\$34,101.50 y \$24,300.00) a la sanción impuesta.

Por lo que, si la gravedad es ordinaria, debe entenderse que es mínima, pues el calificativo de ordinario se refiere a conductas que pasan con frecuencia por el cúmulo de documentación e información que se maneja en un análisis contable, como en el caso de la revisión de los gastos de campaña.

Al respecto, cita la tesis SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

Por lo que, en concepto del actor, resulta claro que no se impuso la sanción considerando la calificación de la falta, además de que no se tomó en cuenta la intencionalidad y lo ordinario de la conducta, así como el monto involucrado, de ahí que la sanción sea desproporcionada y excesiva.

En relación a la falta consistente en recibir aportaciones en especie por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil, el actor señala que, respecto a la reincidencia, la responsable dejó de tomar en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 354, párrafo 1, fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se señala que la sanción máxima, en caso de reincidencia,

será el doble del monto involucrado. Por lo que, en el caso concreto, la responsable no señaló por qué determinó imponer la mayor graduación en cuanto a la reincidencia, al imponer una sanción del doscientos por ciento del monto involucrado, lo cual no tiene proporción alguna.

IV. Delimitación de la controversia

El Partido Revolucionario Institucional únicamente formula argumentos respecto de la calificación de las faltas, así como de la individualización de las sanciones correspondientes, sólo por lo que hace a la sanciones que le fueron impuestas a dicho instituto político, consistentes en la imposición de una multa por la cantidad de un mil cuatrocientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$76,720.00 (setenta y seis mil setecientos veinte pesos 00/100), concerniente a la primera de las irregularidades acreditadas (recibir aportaciones en especie por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil), y setecientos noventa y ocho días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalentes a \$43,730.40 (cuarenta y tres mil setecientos treinta pesos 40/100), por lo que respecta a la segunda de las conductas sancionadas (recibir una aportación en especie de persona no identificada).

No hay controversia sobre la existencia de las irregularidades sancionadas, ni en cuanto a que el partido actor es reincidente respecto de la primera de las conductas señaladas. Tampoco

existe debate sobre las conductas y sanciones impuestas al Partido Verde Ecologista de México.

En virtud de lo anterior, el estudio de la presente sentencia versara sobre la calificación de la falta e individualización de las dos conductas antes señaladas.

V. Estudio de fondo

Como se advierte del resumen de agravios, el partido recurrente formula agravios en contra de la calificación de la falta y la individualización de la sanción, respecto de las dos conductas antes señaladas. En ese sentido, por cuestión de método, se estudiarán las alegaciones respecto a cada una de las conductas señaladas en distintos apartados.

Apartado A. Recibir aportaciones en especie por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil.

i. Calificación de la conducta

El recurrente señala que, para determinar la gravedad de la misma, la responsable no tomó en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar. Asimismo, aduce que se debió considerar que las inconsistencias localizadas por la Unidad de Fiscalización, fueron llevadas a cabo sin dolo alguno, no se obró de mala fe, pues, en el caso de esta conducta, se trata de 29 inserciones que por una falta de cuidado u omisión culposa no fueron reportadas por el actor, sin la intención de incumplir

con los parámetros y ordenamientos en materia de rendición de cuentas.

En ese sentido, en su concepto, la calificación de grave ordinaria hecha por la responsable es incongruente con todos los elementos que la responsable analizó, pues, la gravedad de la conducta debe estar íntimamente relacionada con todos y cada uno de los elementos que la conforman.

Esta Sala Superior considera que lo alegado por el actor resulta **infundado**.

Lo anterior, en razón de que el partido político apelante parte de la premisa equivocada de que la calificación de una conducta como grave ordinaria está intrínsecamente relacionada con el hecho de que en el procedimiento administrativo se acredite que el denunciado se condujo con intencionalidad de vulnerar la norma electoral, esto es, que realizó la conducta de forma dolosa.

Lo erróneo de la premisa de la que parte el recurrente, consiste en que para establecer la calificación de la conducta, la autoridad responsable sustenta su determinación en un universo de elementos, como son: el tipo de infracción cometida (acción u omisión); las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la existencia de dolo o culpa y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención de obrar; la trascendencia de las normas transgredidas; los intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que

podieron producirse por la comisión de la falta; la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia, y la singularidad o pluralidad de las faltas. Sin que sea necesario que se actualicen todos los elementos mencionados, pues la calificación de la sanción depende de que se acrediten algunos o todos ellos, para determinar la gravedad de la falta cometida.

En efecto esta Sala Superior² ha sostenido que el ejercicio sancionador se define tanto por el arbitrio razonado y fundado de la autoridad, como por los lineamientos obtenidos de la normativa aplicable, de tal forma que en la calificación de las faltas que se considere han quedado acreditadas, como en el caso concreto, se debe de realizar un análisis de los siguientes aspectos:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión);

- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la conducta;

- c)** La comisión intencional o culposa de la falta y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;

- d)** La trascendencia de la norma transgredida;

² SUP-RAP-62/2008 y SUP-RAP-38/2010.

e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o se pudieron producir;

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una idéntica obligación, distinta en su connotación a la reincidencia, y

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

De tal forma, la calificación de una determinada infracción como grave, se puede dar en razón de las conclusiones a las que arribe la autoridad sancionadora, al estudiar los citados elementos, con relación a la irregularidad objeto de sanción.

En el caso, la autoridad administrativa electoral establece la gravedad de la conducta, tomando en consideración: el tipo de infracción cometida; el nivel de daño causado con la conducta sancionada; la ventaja injustamente adquirida o la inequidad provocada; los efectos de la vulneración de la norma, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar, elementos que no fueron controvertidos por el apelante, por lo que deberán tenerse como firmes.

En efecto, el recurrente únicamente menciona que no se tomaron en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, y la intencionalidad, lo cual es incorrecto, ya que la responsable sí analizó dichos elementos como se demuestra a continuación.

A fojas 107 a 113 de la resolución controvertida, la autoridad administrativa responsable calificó la falta atribuible al partido apelante, consistente en recibir aportaciones en especie por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil y, para tal efecto, realizó un examen de los siguientes aspectos y concluyó lo siguiente:

a) El tipo de infracción (acción u omisión): La conducta desplegada por la otrora Coalición Primero México se tradujo en una **omisión**, la cual consistió en haber recibido aportaciones en especie, por parte de diversos entes prohibidos -empresa mexicana de carácter mercantil-, por un monto total que asciende a la cantidad de \$34,101.50 (treinta y cuatro mil ciento y un pesos 50/100 M.N.), sin haber realizado ninguna acción tendiente a evitar la difusión de la propaganda, consistente en veintinueve inserciones, o que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.

Dicha omisión generó que se violentara el principio de legalidad y equidad.

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron las faltas que se imputan.

Modo: La otrora Coalición Primero México cometió la irregularidad al haber recibido aportaciones en especie equivalentes a un monto que asciende a la cantidad de **\$34,101.50 (treinta y cuatro mil ciento y un pesos 50/100 M.N.)**, proveniente de diversas empresas mexicanas de

carácter mercantil, entes que tienen como prohibición expresa realizar dicha aportación; es decir, en los periódicos "Expresión"; "Enfoque"; "Voz de la Costa"; "Sol de la Costa"; "Carteles Comitán" y "La Verdad de Quintana Roo" se publicaron un total de veintinueve inserciones con propaganda electoral a favor de los entonces candidatos a diputados federales en los Estados de Chiapas y Quintana Roo, sin que mediara pago o contrato alguno.

Tiempo: La falta se concretó en cada una de las fechas en las que se publicaron las referidas inserciones. Es relevante el hecho de que las inserciones se difundieron dentro del proceso electoral de dos mil nueve, y en particular, en el periodo de campaña el cual fue del tres de mayo al uno de julio de dos mil nueve.

Lugar: La propaganda fue difundida en el Estado de Chiapas y Quintana Roo, ya que los medios impresos donde se publicaron tienen cobertura en dichos Estados.

c) La existencia de dolo o culpa, y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar.

Se concluyó que si bien no podía acreditarse la existencia de dolo, sí existía negligencia y falta de cuidado por parte de la coalición, en virtud de que no efectuó conducta tendiente a frenar o a deslindarse de las inserciones publicadas por la empresa mercantil.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

La otrora Coalición Primero México vulneró lo dispuesto por el artículo 77, numeral 2, inciso g), en relación con el artículo 38, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que respecta al citado artículo 38, numeral 1, inciso a), el Consejo responsable determinó que su finalidad consiste en obligar a que los partidos políticos adecuen sus actividades y las de sus militantes de conformidad con los principios del sistema electoral mexicano, siempre dentro del marco de la legalidad, lo que implica el debido cumplimiento de los requisitos y disposiciones que rigen cada uno de los aspectos de su actuar, por lo que al vulnerar cualquiera de las disposiciones que les son aplicables, el partido político contraría su propia naturaleza y su razón de ser, violentando así los principios del Estado Democrático. Por tanto, dicho precepto conlleva una corresponsabilidad del partido político respecto de sus militantes e incluso simpatizantes, imponiéndole una carga de vigilancia a efecto de que estos últimos no vulneren las disposiciones aplicables.

En este sentido, la responsable consideró que la trascendencia en la vulneración al artículo referido se encuentra ligada a la trascendencia de la ilicitud cometida por sus militantes o simpatizantes, puesto que los valores y bienes jurídicos violentados por la ilicitud primaria, serán los que, en el

caso específico, se protejan también por el artículo 38 antes referido.

Por lo que respecta al artículo 77, numeral 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la responsable señaló que dicho precepto establece una restricción con el fin de impedir que las empresas mexicanas de carácter mercantil utilicen recursos privados para influir en el ánimo de las preferencias de los electores, en virtud de que la ilícita interferencia del poder económico, transgrede el principio de equidad que rige a la materia electoral que es el bien jurídico tutelado en dicha norma, el cual también implica una protección al principio de imparcialidad, en el entendido de que tiene como objetivo asegurar que no existan factores que influyan en el actuar de los partidos políticos y que, por tanto, vayan en contra de la finalidad de estos últimos, anteponiendo intereses distintos a los intereses de la sociedad.

El Consejo determinó que los alcances de la norma referida son de gran envergadura, puesto que no solo protege el sistema electoral existente, sino que, aunado a ello, representa una protección de los propios principios constitucionales que rigen al Estado mexicano en cuanto a su forma de gobierno. Ello en virtud de que la prohibición de las donaciones o aportaciones a que la disposición se refiere, no solo, a la equidad respecto de los procesos electorales, sino que sustenta y refuerza las características y naturaleza de un modelo democrático de gobierno.

Asimismo, señaló que la vulneración al artículo 77 referido, no implica únicamente la puesta en peligro o violación de los principios de imparcialidad y equidad, sino que conlleva una lesión a las bases y principios constitucionales que definen las características de gobierno del Estado Mexicano, situación que a todas luces es de la mayor trascendencia y, en el caso, tal circunstancia se manifestó por el uso indebido de recursos privados, cuyos efectos no sólo es violentar los principios de imparcialidad y equidad sino también violentar el sistema de gobierno existente al fomentar la participación del factor empresarial como una fuerza que modifique la balanza a favor de una propuesta política específica, limitando así al ciudadano en su libertad de decisión al imponer una tendencia ideológica específica.

e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta.

La responsable señaló que al haber faltado a la obligación de cada uno de los partidos de vigilar a sus militantes e incluso a simpatizantes, se vulneraron los principios de imparcialidad, equidad y legalidad que influyen en el Sistema Electoral Mexicano, aunado a aquellos principios que fundamentan el orden constitucional respecto de la forma de gobierno democrático, permitiendo que factores de influencia diversos a los regulados por los ordenamientos electorales, contribuyeran a modificar el equilibrio de competencias de los partidos

políticos y las concepciones que motivan las decisiones de la ciudadanía.

Por lo que al haberse permitido un uso incorrecto de recursos privados y al haberse beneficiado de ello los partidos que integraron la otrora coalición, la falta de vigilancia a la que éste se encontraba obligada, trajo como consecuencia una violación legal de gran trascendencia cuya gravedad se desprende de la naturaleza constitucional de los principios y bienes vulnerados.

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

La responsable señaló que por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político nacional, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

Al respecto señaló que esta Sala Superior sostuvo en el SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicios anteriores.

En ese sentido, concluyó que en la especie, no existía vulneración sistemática a una misma obligación, pues quedó acreditado que la conducta ilícita se consumó a través de un

acto, ya que las inserciones motivo de la irregularidad fueron publicadas en el marco del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

g) Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

La responsable determinó que existía singularidad en la falta cometida, pues con una sola conducta quedó acreditada una sola falta, consistente en una omisión de realizar alguna acción tendiente a evitar la difusión de la propaganda electoral publicada en diversas inserciones.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral una vez expuesto el tipo de infracción (omisión), las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial relevancia, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, consideró que las normas transgredidas protegen el desarrollo del Estado democrático y que el mismo, con la falta acreditada, fue sustantivamente vulnerado (en la modalidad de menoscabo), por lo tanto, la conducta irregular cometida por la otrora coalición, debía calificarse como **grave**.

Por tanto, con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no quedó acreditada una vulneración reiterada a las normas transgredidas; que existió singularidad en la falta cometida; que la otrora coalición se hace responsable de manera culposa de la conducta desplegada y prohibida, que no existió

intencionalidad o dolo, concluyó que la gravedad de la falta debía calificarse como ordinaria y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encontraron elementos subjetivos que agravaran las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

De lo anterior, se advierte que, contrariamente a lo alegado por el actor, la responsable no basó únicamente su determinación en la intencionalidad del infractor (omisión de un deber de cuidado), la cual se estimó no se realizó con dolo, sino que, tomando en consideración todos los elementos que quedaron precisados en los párrafos precedentes, calificó la falta.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que, contrariamente a lo señalado por el partido político apelante, la responsable no basó la calificación de la conducta de manera única en la intencionalidad del infractor, sino que se tomó en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la irregularidad; la relevancia y trascendencia de las normas vulneradas, los intereses o valores jurídicos vulnerados; el uso indebido de recursos privados y los resultados o efectos generados por la comisión de la conducta.

En efecto, consideró que al haberse permitido un uso incorrecto de recursos privados y al haberse beneficiado de ello los partidos que integraron la otrora coalición, la falta de vigilancia a la que éste se encontraba obligada, trajo como consecuencia una violación legal de gran trascendencia cuya gravedad se

desprendía de la naturaleza constitucional de los principios y bienes vulnerados.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la gravedad de la conducta deriva de la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejadas. Mientras que el carácter ordinario se determinó a partir de las circunstancias específicas, como son: que la vulneración no fue reiterada, la singularidad en la falta cometida y la falta de intencionalidad o dolo.

Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, en el que se establece que para determinar la gravedad de la falta, esto es, **al calificar la conducta**, se deberán analizar las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho.

Por lo anterior, la calificación de la falta como grave ordinaria, es acorde y proporcional con los elementos que rodearon la comisión de la conducta, pues si bien se incurrió en una omisión derivada de una falta de cuidado, lo cierto es que se vulneraron principios jurídicos fundamentales de la materia electoral, lo cual implicó que la conducta fuera calificada como grave, pero, al no existir agravantes (intencionalidad, dolo o mala fe), dicha gravedad se consideró únicamente ordinaria.

En ese sentido, no se puede advertir que la calificación de la infracción fuera incongruente, pues las consideraciones de la responsable, en todo momento, sostienen que se vulneraron los principios de imparcialidad y equidad, lo cual implica una lesión a las bases y principios constitucionales, lo cual se estimó como grave.

Por lo anteriormente expuesto, es que se considera que el agravio del recurrente es **infundado**.

ii. Individualización de la sanción

El actor alega que de estimarse que la calificación de la conducta es grave ordinaria, la resolución incurre en una incongruencia interna al calificar la conducta con una gravedad mínima (ordinaria) por ser una irregularidad sustancial, sin embargo impone la sanción sin considerar que no hubo intencionalidad, ni medió dolo en la realización de la conducta, sino que constituyó una simple omisión o falta de cuidado por parte de la otrora coalición, asimismo, no tomó en cuenta el monto involucrado (\$34,101.50), pues impuso una sanción que abarca el cien por ciento de dicho monto, de ahí que la sanción sea desproporcionada y excesiva.

Asimismo, el actor señala que, respecto a la reincidencia, la responsable dejó de tomar en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 354, párrafo 1, fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que

se establece de forma expresa que, en el caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de la sanción impuesta. Por lo que, el vocablo “hasta”, se refiere que la sanción máxima será hasta el doble del monto involucrado y, en el caso concreto, la responsable no señaló por qué determinó imponer la mayor graduación en cuanto a la reincidencia, al imponer una sanción del doscientos por ciento del monto involucrado, lo cual no tiene proporción alguna.

Esta Sala Superior considera que lo alegado por el recurrente es **infundado**, con base en las siguientes consideraciones.

En el artículo 355, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 35 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, se establece lo siguiente:

**Código Federal de Instituciones y
Procedimientos Electorales**

Artículo 355

...

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

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

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización

Artículo 35

Sanciones

1. El Consejo General impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en el Código. **Para fijar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en que se produjo la falta,** y para determinar la gravedad de la falta se deberán analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. **En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.**

2. Si se trata de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones. En su caso, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición.

De los anteriores preceptos es posible advertir, que una vez que la autoridad administrativa electoral federal calificó la gravedad de la falta con base en las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjo la misma, la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produjo la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, dicha autoridad deberá de proceder a individualizar la sanción, tomando en cuenta, entre otras cuestiones, lo siguiente:

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

Como se advierte de los artículos antes transcritos, la reincidencia constituye un elemento que debe analizarse al momento de individualizar la sanción, ya que una vez calificada la falta, en caso de existir reincidencia se determinara una sanción más severa, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del código comicial federal, en el cual se señala que, en caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble, esto es, se refiere a la individualización de la sanción y no respecto a la calificación de la falta.

Asimismo, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las

obligaciones a que se refiere el Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

La autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, 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. Dicha motivación debe reflejar el proceso lógico que ha determinado una concreta sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, esto es, debe ser proporcional y acorde la calificación de la falta con la individualización de la sanción.

Esta última exigencia, también es aplicable a los órganos jurisdiccionales, cuando en ejercicio de sus atribuciones y competencias, modifican las sanciones establecidas por la autoridad administrativa.

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.

A la hora de fijar la sanción concreta que ha de imponerse, la autoridad tiene que:

1. Enmarcar las conducta sancionable en una de las categorías configuradas legalmente –normalmente infracciones leves, graves o muy graves-, y

2. Dentro de cada una de ellas, precisar la cuantía o duración específica de la sanción, según la distancia entre los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador.

Tal labor debe realizarse ponderando en todo caso, las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida y con arreglo a parámetros legalmente exigibles para el cálculo de la correspondiente sanción.

En este sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia³:

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

³ Jurisprudencia P./J. 9/95, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de Julio de 1995, Materia Constitucional, visible en la página 5.

inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Igualmente, es criterio de esta Sala Superior que en la mecánica para la individualización (graduación) de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que, en principio, encuadre en alguno de los supuestos establecidos por los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto es, que la infracción merezca una sanción de las que permiten una graduación.

Tal situación conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo.

Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

Es aplicable la tesis **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y**

PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.⁴

El principio de proporcionalidad también tiene como elemento, la exclusión del beneficio ilegal o del incentivo perverso que no lleve a cumplir con la función de prevención específica de la sanción jurídica que a cada infractor se impone de manera concreta. En efecto, con el objeto de evitar que el infractor se beneficie del incumplimiento de las normas y de conseguir la salvaguarda del interés general, el establecimiento de sanciones pecuniarias debe prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

De esta manera, cuando el artículo 355, apartado 1, incisos a) y f), del código electoral federal, dispone que para la individualización de las sanciones –una vez acreditada la infracción y su imputación- se debe tomar en cuenta, entre otros aspectos, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del propio ordenamiento legal electoral, en atención a bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, es dable sostener que la finalidad de la norma es evitar que el acto ilícito produzca beneficios al infractor.

⁴ Tesis XXVIII/2003. Consultable en la *Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, volumen 2, tomo II, pp. 1682 y 1683. **Nota:** El contenido del artículo 269 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis corresponde con el artículo 354, párrafo 1, incisos a) y b), del Código vigente a la fecha de publicación de la Compilación.

El propósito es disuadir al infractor e impedir que le resulte más rentable cometer una infracción aun cuando cumpla con la sanción impuesta. Por tanto, el legislador pretendió que el importe de las sanciones pecuniarias se fije en función del beneficio, lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó.

Una de las finalidades esenciales de toda sanción es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que el infractor, o cualquier otro sujeto activo, pondere, en determinado momento, la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.

Lo anterior, toda vez que la sanción a imponer debe tener no sólo un efecto coactivo (en el sentido penal del término, esto es, como mera condena por la ilicitud de un hecho, derivada de la gravedad de la conducta actualizada), sino también un efecto disuasorio en los demás sujetos de la norma (prevención específica y general, respectivamente), de forma que pueda advertirse con claridad la gravedad de la conducta actualizada y las consecuencias que le devienen ante la violación.⁵

⁵ Dicho criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-110/2009, SUP-RAP-131/2009, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido, por ejemplo, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio.

De acuerdo con la legislación penal, el decomiso consiste en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor del ilícito. Su finalidad es que el individuo que comete un ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma por su comisión, sino por el contrario, constituye una circunstancia de orden público e interés general que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se repriman, y si no se estableciera el decomiso, se estaría fomentando que se siguieran cometiendo este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el *ius puniendi* del Estado. Lo anterior, toda vez que no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio.

Por tanto, para que se puedan cumplir las finalidades perseguidas por la sanción, debe existir la certeza de que su autor no obtenga provecho de ninguna especie, sino por el contrario, que resulte en un perjuicio en la esfera jurídica de sus derechos (patrimoniales, de libertad, etcétera) porque sólo de esta forma se logra la persuasión perseguida.

El principio apuntado cobra vigencia en el derecho administrativo sancionador, toda vez que tanto éste como el derecho penal son coincidentes en la finalidad represiva de ilícitos. En el derecho penal, el decomiso es considerado como una pena accesoria expresamente prevista por la ley; pero como ya se vio que la razón del decomiso en el derecho penal permanece en el derecho administrativo sancionador, debe considerarse que una parte de la sanción debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

De esta manera, se concluye que cuando se trate de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la multa no podrá ser, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.

Es orientadora la tesis: **MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.**⁶

⁶ Tesis XII/2004. Consultable en la *Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, volumen 2, tomo II, pp. 1428 a 1430.

En este orden de ideas, se puede concluir 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 debe tomar en cuenta, por lo menos, 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.

Así, una sanción pecuniaria por la comisión de una infracción administrativa es excesiva, cuando exista divergencia entre las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito, o bien, cuando va más allá de lo lícito y razonable –se propasa-.

En este orden de ideas, el monto implicado en las infracciones relativas a los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, es un elemento a considerar por la autoridad al

momento de graduar la sanción. Lo anterior, porque ese monto implicado constituye la materialización del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la normatividad electoral.

En ese sentido, el mencionado monto involucrado en la infracción no puede ser el factor determinante para establecer si la sanción pecuniaria impuesta resulta desproporcionada o excesiva, pues para ello se deben tomar en cuenta la gravedad de la falta, la capacidad económica del infractor, así como la exclusión del beneficio ilícito o incentivo perverso de dejar de cumplir con las normativa electoral. La graduación de una sanción pecuniaria depende de la valoración conjunta que de los elementos señalados, haga la autoridad administrativa en la resolución correspondiente, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada.

En el caso concreto, la responsable, al individualizar la sanción, señaló lo siguiente:

I. La calificación de la falta cometida:

La falta cometida por la otrora Coalición Primero México fue calificada como **grave ordinaria**.

II. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.

El Consejo responsable consideró que se generó una vulneración a los principios de equidad e igualdad de condiciones que deben prevalecer en toda competencia electoral, porque la conducta desplegada por la coalición, lo situó en una posición inaceptable de ilegítima ventaja respecto del resto de los institutos políticos, en un sistema en donde la ley protege un principio de relativa equidad entre los contendientes en cuanto a su régimen de financiamiento. Con base en ello, la responsable señaló que la falta era sustantiva y el resultado lesivo era significativo.

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

La responsable sostuvo que del análisis de la irregularidad, así como de los documentos que obraban en los archivos del instituto, se desprendía que los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, integrantes de la Coalición Primero México, eran reincidentes respecto de la conducta analizada, en razón de que fueron sancionados por incurrir en una falta de carácter sustantivo al acreditarse una aportación en especie prohibida por la ley electoral por parte de dos empresas de carácter mercantil en beneficio de sus entonces candidatos a diputados federales en los distritos electorales 04 del Estado de Durango y 11 del Estado de Michoacán en el marco del proceso electoral federal 2005-2006. Con base en lo dispuesto por el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, la responsable analizó los elementos objetivos y subjetivos que confluieron para determinar la agravante de la reincidencia, como parte de la individualización de la sanción [artículo 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

En el caso, las aportaciones que constituyeron la irregularidad a sancionar se realizaron en especie, de manera que la responsable sólo consideró el hecho de la aportación por parte de empresas mexicanas, de forma que el cálculo de la reincidencia únicamente tiene como límite el máximo de diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en el precepto legal precisado.

Lo anterior, ya que al tratarse de aportaciones en especie de empresas mexicanas, no es aplicable una sanción de un tanto igual al monto aportado o ejercido, pues no se está ante la presencia de topes de gastos de campañas, o límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas.

IV. La imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por la otrora coalición, la responsable desprendió lo siguiente:

- La falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA.**

- Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se obstaculizó la adecuada fiscalización de los gastos de dichos partidos políticos.
- Se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con la irregularidad de mérito, a nuevas acciones.
- No se presentó una conducta reiterada.
- Los dos partidos políticos nacionales **son reincidentes.**
- E
I ninguno de los dos partidos políticos nacionales demostraron mala fe en su conducta.
- S
e considera que existió una falta de cuidado por parte de los partidos políticos para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables de la materia.

- Que el monto involucrado asciende a la cantidad total de **\$34,101.50 (treinta y cuatro mil ciento y un pesos 50/100 M.N.)**.

Establecido lo anterior procedió a la elección de la sanción que corresponde del catálogo previsto en el referido el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y concluyó que la sanción a imponer, correspondía a la prevista en la fracción II, del referido precepto, en razón de que la prevista en la fracción I, resultaría insuficiente por consistir en amonestación pública, las previstas en las fracciones III, IV y V, resultarían excesivas y, por último, la contenida en la fracción VI, sería descomunal por tratarse de la cancelación de su registro como partido político.

Por último, para fijar la sanción con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 35 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización vigente, así como lo previsto en el inciso a) del artículo 4.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que Formen Coaliciones, tomó en cuenta el convenio de coalición parcial celebrado por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en el que dichos institutos políticos acordaron aportar el noventa y diez por ciento, respectivamente, del monto total del financiamiento público que recibieron para gastos de campaña, elemento que sirvió como base para determinar el grado de participación en la misma, toda vez que aun cuando los partidos políticos reciben financiamiento privado para el

desarrollo de sus actividades, esta cifra es la que con certeza se puede tener como la mínima aportada a la coalición que se formó.

En ese sentido, la responsable llegó a la convicción de que debía imponerse al Partido Revolucionario Institucional, en lo individual, una multa consistente en **1,400 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalentes a \$76,720.00 (setenta y seis mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.)**, conforme al porcentaje de los recursos aportados por el partido para la conformación de la otrora Coalición Primero México.

Como se advierte de lo anterior, contrariamente a lo aducido por el actor, el Consejo responsable sí consideró las circunstancias de modo tiempo y lugar al individualizar la sanción, esto es, tomó en cuenta que no hubo intencionalidad, ni medió dolo en la realización de la conducta, y que la conducta constituyó una omisión o falta de cuidado por parte de la otrora coalición, asimismo, consideró el monto involucrado (\$34,101.50).

En efecto, en oposición a lo alegado por el partido apelante, en la resolución reclamada en la parte que atañe a este estudio, el Consejo General sí tomó en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta, porque, como se estableció, el órgano responsable, conforme a lo establecido al artículo 355, numeral 5, del Código Comicial, para imponer la sanción aplicable al caso concreto, precisó en qué consistió la omisión

comprobada, atendiendo para ese efecto a las circunstancias objetivas que rodearon el hecho infractor, en función de la omisión comprobada como forma abstracta de conducta indebida, pero también tomó en cuenta la gravedad de la aludida inactividad, y la reincidencia del infractor, de lo que dedujo el juicio de reproche resultante.

En el presente caso, a juicio de esta Sala Superior, la sanción consistente en multa equivalente a mil cuatrocientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, no resulta excesiva puesto que el Consejo General actuó conforme a Derecho, en virtud de que, aunado al hecho de que estimó que la multa prevista en la fracción II del inciso a) del artículo 354 del código comicial federal resultaba aplicable a las conductas irregulares llevadas a cabo por los partidos políticos integrantes de la otrora coalición Primero México, porque las demás resultaban insuficientes, excesivas o descomunales, respetó los límites que el propio código comicial establece, precisando que es de explorado derecho que el legislador dejó al arbitrio de la autoridad determinar cuál es la sanción, y en el caso de la multa, el monto aplicable, siendo que la única limitante para la imposición de la sanción es no sobrepasar el máximo legal, esto es, diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y que se deben expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; situación que a lo largo de la presente determinación se ha venido evidenciando.

Lo anterior, ya que, la autoridad responsable tomó en consideración, al momento de imponer la multa, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, la exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor. También, en virtud de que los partidos políticos se encontraban coaligados, tomó en consideración el monto que cada uno aportó a la coalición.

Lo anterior, ya que estimó que: **i)** la infracción era de carácter grave ordinario, **ii)** el Partido Revolucionario Institucional recibió de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes durante el año dos mil once, un total de \$997,247,050.93 (novecientos noventa millones doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100), **iii)** el partido apelante era reincidente, **iv)** la aportación del recurrente a la coalición para gastos de campaña fue de \$30,121,075.40 (treinta millones ciento veintiún mil setenta y cinco pesos 40/100), lo cual representaba el noventa por ciento de la aportación de financiamiento para la coalición, y **v)** el monto involucrado fue de \$34,101.50 (treinta y cuatro mil ciento un pesos 50/100), además de los elementos que han quedado descritos en párrafos precedentes.

En efecto, la autoridad electoral, al individualizar la sanción al partido responsable, consideró que éste dejó de actuar como le era exigible por descuido, ponderó las circunstancias concurrentes y que incidieron objetiva y efectivamente en dicha

inactividad del ente responsable, para formar su convicción de que le derivó responsabilidad en la consecuencia ilegal evidenciada, considerando para arribar a tal convicción que se reunieron todas las circunstancias previstas en la norma invocada para tener por configurada la contravención a la ley electoral materia del procedimiento oficioso de investigación que se tramitó.

En este sentido debe agregarse, que si la normativa aplicable prevé la naturaleza de la acción u omisión como factores a considerar para la graduación de la gravedad de la falta e individualizar las sanciones al responsable del hecho infractor, el Consejo General se ajustó en este aspecto a la legalidad toda vez que consideró las circunstancias objetivas que rodearon el hecho, en función de la omisión evidenciada como forma abstracta de conducta y de la gravedad que reveló la inactividad en que incurrió el ente implicado, y la reincidencia, para deducir de ello el incremento del juicio de reproche.

Lo anterior es así, toda vez que al individualizar la sanción en multa, la responsable valoró además de la clasificación genérica del hecho omiso investigado, todas las circunstancias concurrentes que incidieron objetiva y efectivamente para perpetrarlo, con lo que ésta se formó convicción de que al incurrir en tal omisión, conforme a todas las circunstancias descritas en la norma, el partido debió ser sancionado en cierto punto, entre el mínimo y el máximo de las sanciones aplicables, en congruencia con la calificación de grave ordinaria atribuida al hecho investigado.

Por tanto, si la calificación de la gravedad de la conducta fue el resultado de la valoración de los indicados factores, de ello derivó la posibilidad de que la responsable impusiera como sanción la multa especificada en el acto reclamado, por tratarse en el caso de sancionar una conducta estimada fundadamente como de gravedad ordinaria.

En ese sentido, lo alegado en relación a que la sanción es excesiva en virtud de que implica el doscientos por ciento del monto implicado al ser reincidente, resulta infundado, pues, como se mencionó, en el caso, no es aplicable dicho supuesto, pues la irregularidad no consistió en rebase de topes de gastos de campaña, o límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos, pues la conducta consistió en una aportación en especie.

Así, la multa de mil cuatrocientos días de salario mínimo general vigente en el año dos mil nueve en el Distrito Federal, contrariamente a lo señalado por el actor, no constituye la sanción máxima al ser reincidente, porque dicho monto se aportó en especie, de ahí que se advierte congruencia entre la suma señalada como multa, con la gravedad en que se clasificó la falta demostrada, esto es, que **guarda proporción analítica con la calificación atribuida al hecho demostrado con las características particulares del ente sancionado.**

En el caso concreto, esta Sala Superior considera que la sanción se apega a los principios rectores que deben imperar en la determinación de sanciones, conforme a los cuales, por

regla general, el *quantum* debe guardar proporción con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor, atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores, de esta forma, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas situaciones son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción debe acercarse al rango mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes, dicho monto deberá acercarse al máximo.

En ese sentido, en el caso, se advierte que el consejo responsable actuó correctamente al determinar el monto de la sanción, toda vez que el tipo de sanción que determinó imponer, esto es, una multa, establece un mínimo y un máximo, es decir, permite una graduación, pues dicha multa podrá ir desde un día de salario mínimo hasta diez mil días.

Así, para fijar el *quantum* de la multa, el Consejo responsable, tomando en consideración la calificación de la irregularidad (grave ordinaria) y con el objeto de que existiera una relación de correspondencia entre ambas, determinó imponer mil cuatrocientos días de salario mínimo general vigente en el dos mil nueve en el Distrito Federal, la cual guarda relación con la calificación que la propia autoridad administrativa electoral realizó de la falta (grave ordinaria), tomando en consideración que el monto de la sanción está comprendido entre el rango

mínimo y el medio (desde un día hasta cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el año dos mil nueve).

Por lo tanto, en el presente caso, si la sanción impuesta corresponde a una multa equivalente a mil cuatrocientos días de salario mínimo vigente en el distrito federal, sin que sea la máxima prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prevé como máximo una multa de hasta diez mil días de salario mínimo, siendo que la sanción pecuniaria que debiera imponerse, además de cumplir con su función, dada la naturaleza de su infracción y las circunstancias que lo rodearon, en este caso también debería buscar que la conducta no se repita, ni que se transgredan las bases y principios constitucionales rectores de la materia electoral, es dable concluir que dicha sanción pecuniaria es acorde y suficientemente razonable para inhibir la falta atribuida al apelante.

En ese sentido, si bien es cierto, que la responsable no estableció la proporción de la sanción que correspondía a la reincidencia, lo cual podría calificarse como una inadecuada motivación, ello en nada beneficia a la pretensión del recurrente. Lo anterior porque como se mencionó, con independencia de la proporción que guardan los montos involucrado en la infracción y el líquido de la sanción, ésta es acorde con el principio de proporcionalidad, al existir una correspondencia entre la gravedad de la falta cometida y la

consecuencia sancionatoria, así como con las posibilidades económicas del partido infractor, en términos de lo ya razonado.

Por tanto, es dable sostener que los argumentos de la responsable son suficientes para que este órgano jurisdiccional pueda advertir que la sanción cumple con los criterios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad para inhibir la futura comisión de conductas de la misma naturaleza por parte del partido político recurrente que vulneren la normativa electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos.

Por lo anterior, las alegaciones bajo estudio se estiman infundadas.

Apartado B. Recibir una aportación en especie de persona no identificada.

i. Calificación de la conducta

El partido apelante aduce que al determinar la gravedad de la falta, la responsable no tomó en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar, pues, aunque consideró que la conducta se llevó a cabo sin dolo, sin intención y mala fe, además de que no es reincidente, la calificó como grave ordinaria.

En ese sentido, el recurrente considera que no se adecua la calificación de la falta a los elementos que se requieren para que la conducta sea calificada de grave ordinaria, pues no puede aducirse que de manera común regular o usual ponga en

peligro o vulnere los principios, lo cual pone de manifiesto la responsable, al señalar que jamás obstaculizó la función fiscalizadora, sino que, por el contrario, siempre tuvo la disposición de colaborar con la autoridad. En todo caso la infracción debe de calificarse como de resultado, pero no de peligro concreto abstracto, ya que la omisión culposa, en todo caso, pudo causar una afectación o daño material parcial, ya que sería total, si la omisión se hubiera convertido en ocultamiento de la información, por tanto, la calificación de que la conducta fue peligrosa no es congruente con los argumentos vertidos por la responsable.

Esta Sala Superior considera que agravio del apelante es **infundado**.

Lo anterior, ya que como se mencionó en el apartado anterior, el partido político apelante parte de la premisa equivocada de que la calificación de una conducta como grave ordinaria está intrínsecamente relacionada con el hecho de que la autoridad deriva de la intencionalidad en la comisión de la falta. Así como de la afirmación errónea, de que la autoridad administrativa al momento de calificar la falta debe tomar en cuenta la reincidencia.

Lo erróneo de tales premisas de las que parte el recurrente, consiste en que, por una parte, como quedó precisado en el apartado anterior, para establecer la calificación de la conducta, la autoridad responsable sustenta su determinación en un universo de elementos, como son: el tipo de infracción cometida

(acción u omisión); las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la existencia de dolo o culpa y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención de obrar; la trascendencia de las normas transgredidas; los intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta; la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia, y la singularidad o pluralidad de las faltas. Sin que sea necesario que se actualicen todos los elementos mencionados, pues la calificación de la sanción depende de que se acrediten algunos o todos ellos, para determinar la gravedad de la falta cometida.

Por otra parte, porque el elemento referente a la reincidencia se toma en consideración al momento de individualizar la sanción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 355, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no al momento en que se califica la falta.

En efecto, como se mencionó en líneas precedentes, esta Sala Superior⁷ ha sostenido que en la calificación de las faltas que se considere han quedado acreditadas, como en el caso concreto, se debe de realizar un análisis de los siguientes aspectos:

a) Tipo de infracción (acción u omisión);

⁷ SUP-RAP-62/2008 y SUP-RAP-38/2010.

- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretó la conducta;
- c)** La comisión intencional o culposa de la falta y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d)** La trascendencia de la norma transgredida;
- e)** Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o se pudieron producir;
- f)** La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una idéntica obligación, distinta en su connotación a la reincidencia, y
- g)** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Lo cual se establece en el artículo 35, numeral 1, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, en el cual se señala que para determinar la gravedad de la falta, esto es, al calificar la conducta, se deberán analizar las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho.

De tal forma, la calificación de una determinada infracción como grave, se puede dar en razón de las conclusiones a las que arribe la autoridad sancionadora, al estudiar los citados elementos, con relación a la irregularidad objeto de sanción.

Por su parte, en el artículo 355, numeral 5, del código comicial federal, se señala de forma expresa que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

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

- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De lo anterior, es posible advertir que una vez que la autoridad administrativa electoral federal calificó la gravedad de la falta con base en las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se produjo la misma, la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produjo la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, dicha autoridad deberá de proceder a individualizar, en cuyo momento deberá tomar en cuenta la reincidencia, pues, en caso de actualizarse, la sanción impuesta se podrá aumentar, como se establece en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del código comicial federal, en el cual se señala que en caso de reincidencia la sanción será de hasta el doble.

En el caso, la autoridad administrativa electoral para calificar la falta a fojas 125 a 130 de la resolución controvertida, consideró lo siguiente:

a. El tipo de infracción (acción u omisión).

La conducta desplegada por la otrora Coalición Primero México fue de **omisión** y consistió en haber incumplido con su deber de cuidado, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de persona no identificada, por un monto que asciende a la cantidad de **\$24,300.00 (veinticuatro mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**. Dicha omisión vulneró los principios de legalidad, imparcialidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas, así como el de equidad, así como

lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso a), en relación con el artículo 77, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron las faltas que se imputan.

Modo: La otrora Coalición Primero México cometió una irregularidad al haber incumplido con su deber de cuidado, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de persona no identificada consistente en la publicación de cinco inserciones en el semanario "Heraldo de Chiapas" con propaganda electoral que benefició a los entonces doce candidatos a Diputados Federales por los distritos electorales uninominales en esa entidad federativa.

Tiempo: La falta se concretó en cada una de las fechas en las que se publicaron las cinco inserciones. Lo anterior durante la campaña electoral del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Lugar: La propaganda fue difundida en el Estado de Chiapas, ya que el medio impreso donde se publicó tiene cobertura en dicho Estado.

c. La existencia de dolo o culpa, y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar.

El consejo responsable consideró que si bien no se acreditó la existencia de dolo, sí existió negligencia y falta de cuidado por parte de la otrora coalición, en virtud de que no efectuó una conducta tendiente a frenar o a deslindarse de las inserciones aludidas.

d. La trascendencia de las normas transgredidas.

Se estimó que la otrora Coalición Primero México vulneró lo dispuesto el artículo 38, numeral 1, inciso a), en relación con el artículo 77, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto señaló que la vulneración al artículo 77 referido, no implicaba únicamente la puesta en peligro o violación de los principios de imparcialidad y equidad, sino que conlleva una lesión a las bases y principios constitucionales que definen las características de gobierno del Estado Mexicano, situación que a todas luces resulta de la mayor trascendencia.

e. Los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos (fines de la norma) y los valores jurídicos tutelados por la normativa electoral.

Respecto a la conducta irregular que se imputa a la otrora coalición, consideró que se acreditaba la afectación directa a los valores sustanciales protegidos por la norma infringida.

Lo anterior, porque al omitir cumplir con su deber de cuidado, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de persona no identificada, no pone en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 38, numeral 1, inciso a), en relación con el artículo 77, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas), sino que los vulneran sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.

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

En este punto, la responsable consideró que no existió vulneración sistemática a una misma obligación, pues quedó acreditado que la conducta ilícita se consumó a través de un acto, ya que las inserciones, fueron publicadas en un periódico durante el Proceso Electoral Federal aludido.

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

La responsable consideró que se acreditaba singularidad en la falta cometida, pues con una sola conducta quedó acreditada una sola falta, consistente en una omisión de realizar alguna acción tendiente a evitar la difusión de la propaganda

electoral publicada por el semanario "Heraldo de Chipas" o alguna que le permitiera desvincularse de la conducta infractora.

Finalmente, el Consejo responsable, una vez expuesto el tipo de infracción (omisión), las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial relevancia, la trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, señaló que las normas transgredidas protegen el desarrollo del Estado democrático y que el mismo, con la falta acreditada, fue sustantivamente vulnerado (en la modalidad de menoscabo), por lo que la conducta irregular cometida por la otrora Coalición Primero México, debía calificarse como **grave**.

Asimismo, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no quedó acreditada una vulneración reiterada a las normas transgredidas; que existe singularidad en la falta cometida; que la coalición se hace responsable de manera culposa de la conducta desplegada y prohibida, el Consejo General concluyó que la gravedad de la falta debe calificarse como **ordinaria** y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encontraron elementos subjetivos que agravaran las consideraciones manifestadas.

De lo anterior, se advierte que, contrariamente a lo alegado por el actor, la responsable no basó únicamente su determinación en la intencionalidad del infractor (omisión de un deber de cuidado), la cual se estimó no se realizó con dolo. Además, la responsable concluyó que sí se demostraron otros elementos,

mismos que quedaron precisados en los párrafos precedentes, en los cuales se basó para calificar la falta consistente en una omisión.

Asimismo, la autoridad responsable de forma correcta, al calificar la falta, no tomó en cuenta lo relativo a la reincidencia del infractor, pues, como se mencionó, dicho elemento se debe analizar al momento de individualizar la sanción, en términos de lo previsto expresamente en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del código federal electoral, para el efecto de que, en caso de que se actualice, la sanción sea más severa.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la gravedad de la conducta derivó de la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejadas. Mientras que el carácter ordinario se determinó a partir de las circunstancias específicas, como son: que la vulneración no fue reiterada, la singularidad en la falta cometida y la intencionalidad.

De ahí, que se advierte que la calificación de la falta como grave ordinaria, es acorde y proporcional con los elementos que rodearon la comisión de la conducta, pues si bien se incurrió en una omisión derivada de una falta de cuidado, lo cierto es que con la vulneración al artículo 77 del código comicial federal, no únicamente se ponían en peligro o violaban de los principios de imparcialidad y equidad, sino que conllevaba una lesión a las bases y principios constitucionales que definen las

características de gobierno del Estado Mexicano, situación que a todas luces resulta de la mayor trascendencia, lo cual implicó que la conducta fuera calificada como grave, pero, al no existir agravantes de la falta, dicha gravedad se consideró únicamente ordinaria.

En ese sentido, no se puede advertir que la calificación de la infracción fuera incongruente, pues las consideraciones de la responsable, en todo momento, sostienen que se vulneraron los principios de imparcialidad, equidad, certeza, legalidad y transparencia en la rendición de cuentas, lo cual implicaba una lesión a las bases y principios constitucionales, sin que en ningún momento la responsable hubiera señalado que se trataba de una infracción de peligro concreto o abstracto, por el contrario, señaló que al omitir cumplir con su obligación de garante, al haber aceptado o tolerado obtener un beneficio a través de una aportación de persona no identificada, no ponía en peligro los bienes jurídicos tutelados por las normas contenidas en el artículo 38, numeral 1, inciso a), en relación con el artículo 77, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (legalidad, imparcialidad, equidad, certeza y transparencia en la rendición de cuentas), sino que los vulneran sustantivamente, pues, con ello, se produce un resultado material lesivo que se considera significativo al desarrollo democrático del Estado.

En virtud de lo antes expuesto, se considera **infundado** lo alegado por el recurrente al respecto.

ii. Individualización de la sanción

El partido político recurrente aduce en esencia que, la sanción no es proporcional con la gravedad de la irregularidad cometida, pues no se consideraron las características de modo, tiempo y lugar de la irregularidad, así como que las conductas no fueron dolosas. Estima que es un exceso imponer como sanción el cien por ciento del monto involucrado en la irregularidad calificada como grave ordinaria.

El agravio es **infundado**.

La responsable, a efecto de individualizar la sanción, tomó en consideración lo siguiente:

- La falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con la irregularidad de mérito, a nuevas acciones.
- No se presentó una conducta reiterada.

- Los institutos políticos no son reincidentes.
- Que los partidos no demostraron mala fe en su conducta.
- Aun cuando no había elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte de los institutos políticos para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- El monto involucrado al que ascendió la publicación materia de la resolución fue de **\$24,300.00 (veinticuatro mil trescientos pesos 00/100 M.N.)**.

A partir de dichos elementos, la autoridad administrativa electoral responsable determinó que, una vez que calificó las faltas, analizó las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, la sanción a imponer correspondía a la prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que la prevista en la fracción I, resultaría insuficiente por consistir en amonestación pública, las previstas en las fracciones III, IV y V, resultarían excesivas y, por último, la contenida en la fracción VI, sería descomunal por tratarse de la cancelación de su registro como partido político.

En ese sentido, la responsable llegó a la convicción de que debía imponerse al Partido Revolucionario Institucional, en lo individual, respecto a la conducta irregular consistente en recibir una aportación en especie de persona no identificada, una multa consistente en setecientos noventa y ocho días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalentes a \$43,730.40 (cuarenta y tres mil setecientos treinta pesos 40/100 M.N.).

Como se señaló, esta Sala Superior ha sostenido que al individualizar una sanción, se debe partir de que la demostración de una infracción que encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos en la legislación que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

En el caso concreto, a juicio de esta Sala Superior, la sanción consistente en multa equivalente a setecientos noventa y ocho días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal,

no resulta excesiva ni incongruente con la calificación de la falta, puesto que el Consejo General actuó conforme a Derecho, en virtud de que, aunado al hecho de que estimó que la multa prevista en la fracción II del inciso a) del artículo 354, del código comicial federal, resultaba aplicable a las conductas irregulares llevadas a cabo por los partidos políticos integrantes de la otrora coalición Primero México, porque las demás resultaban insuficientes, excesivas o descomunales, respetó los límites que el propio código comicial establece, precisando que es de explorado derecho que el legislador dejó al arbitrio de la autoridad determinar cuál es la sanción, y en el caso de la multa, el monto aplicable, siendo que la única limitante para la imposición de la sanción es no sobrepasar el máximo legal, esto es, diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y que se deben expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; situación que a lo largo de la presente determinación se ha venido evidenciando.

Lo anterior, en virtud de que, la autoridad responsable tomó en consideración, al momento de imponer la multa, la gravedad de la infracción; la capacidad económica del infractor; la reincidencia; la exclusión del beneficio ilegal obtenido o bien el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, esto es, el monto involucrado.

También, en virtud de que los partidos políticos se encontraban coaligados, tomó en consideración el monto que cada uno aportó a la coalición.

Lo anterior, ya que estimó que: **i)** la infracción era de carácter grave ordinario, **ii)** el Partido Revolucionario Institucional recibió de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes durante el año dos mil once, un total de \$997,247,050.93 (novecientos noventa millones doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100), **iii)** el partido apelante no es reincidente, **iv)** la aportación del recurrente a la coalición para gastos de campaña fue de \$30,121,075.40 (treinta millones ciento veintiún mil setenta y cinco pesos 40/100), lo cual representaba el noventa por ciento de la aportación de financiamiento para la coalición, y **v)** el monto involucrado fue de \$24,300.00 (veinticuatro mil trescientos pesos 00/100), además de los elementos que han quedado descritos en párrafos precedentes.

En cuanto a lo alegado en relación a que la sanción es excesiva en virtud de que implica el cien por ciento del monto implicado, ésta Sala Superior ha sostenido que el monto implicado en las infracciones relativas a los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, es un elemento a considerar por la autoridad al momento de graduar la sanción. Lo anterior, porque ese monto implicado constituye la materialización del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la normatividad electoral.

No obstante, contrariamente a lo afirmado por el actor, el mencionado monto involucrado en la infracción no puede ser el factor determinante para establecer si la sanción pecuniaria impuesta resulta desproporcionada o excesiva, pues para ello se deben tomar en cuenta la gravedad de la falta, la capacidad

económica del infractor, así como la exclusión del beneficio ilícito o incentivo perverso de dejar de cumplir con las normativa electoral. La graduación de una sanción pecuniaria depende de la valoración conjunta que de los elementos señalados, haga la autoridad administrativa en la resolución correspondiente, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada.

De esa valoración conjunta, podrán derivarse supuestos en los cuales sea válido determinar una sanción pecuniaria, cuyo monto sea sensiblemente mayor a la cantidad involucrada en la infracción cometida.

Por tanto, cuando la sanción tenga como fin reparar el daño o perjuicio ocasionado al erario público, o bien, excluir el beneficio o lucro ilícito obtenido por el partido infractor, además de castigarlo y prevenir la comisión de conductas similares en el futuro, se insiste, es válido y legal que el monto líquido de una sanción de carácter económico, sea mayor al monto involucrado en la infracción, y por ende, no podría ser calificada de desproporcionada o excesiva.

En el caso, como se analizó, la autoridad tuvo por acreditada la irregularidad consistente en recibir una aportación en especie por persona no identificada, por lo que a fin de individualizar la sanción, tomó en consideración los elementos mencionados previamente, de los cuales puede apreciarse, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, analizó diversas circunstancias para fijar la sanción que correspondía al sujeto infractor, como son la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución; el grado

de intencionalidad o negligencia, e incluso precisó los motivos por los que estimó que, en la especie, no resultaba aplicable otra sanción distinta a la que se impugna ante esta instancia.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional electoral federal estima que la sanción se apega a los principios rectores que deben imperar en la determinación de sanciones, conforme a los cuales, por regla general, el *quantum* debe guardar proporción con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor, atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores, de esta forma, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas situaciones son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción debe acercarse al rango mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes, dicho monto deberá acercarse al máximo.

En ese sentido, en el caso concreto, se advierte que el consejo responsable actuó correctamente al determinar el monto de la sanción, toda vez que el tipo de sanción que determinó imponer, esto es, una multa, la cual establece un mínimo y un máximo, esto es, que dicha multa podrá ir desde un día de salario mínimo hasta diez mil días.

Así, para fijar el *quantum* de la multa, el Consejo responsable tomando en consideración la calificación de la irregularidad (grave ordinaria), con el objeto de que existiera una relación de

correspondencia entre ambas, determinó imponer setecientos noventa y ocho días de salario mínimo vigente en el dos mil nueve para el distrito federal (\$43,730.40), la cual guarda relación con la calificación que la propia autoridad administrativa electoral realizó de la falta (grave ordinaria), tomando en consideración que el monto de la sanción está comprendido entre el rango mínimo y el medio (de cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el año dos mil nueve).

Por tanto, en el presente caso, si la sanción impuesta no es la máxima prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prevé como máximo una multa de hasta diez mil días de salario mínimo y, por el contrario al tratarse de una falta grave ordinaria que se encuadró dentro del rango mínimo y la media, siendo que la sanción pecuniaria que debiera imponerse, además de cumplir con su función, dada la naturaleza de su infracción y las circunstancias que lo rodearon, en este caso también debería buscar que la conducta no se repita, ni que se transgredan las bases y principios constitucionales rectores de la materia electoral, es dable concluir que dicha sanción pecuniaria es acorde y suficientemente razonable para inhibir la falta atribuida al apelante.

Por tanto, es dable sostener que los argumentos de la responsable son suficientes para que este órgano jurisdiccional pueda advertir que la sanción cumple con los criterios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad para inhibir la futura

comisión de conductas de la misma naturaleza por parte del partido político recurrente que vulneren la normativa electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos.

En consecuencia, al haber resultado infundados los agravios hechos valer por el partido actor, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución **CG403/2011**, emitida el catorce de diciembre de dos mil once, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al partido político recurrente, en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y **por estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, 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 el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

