

CG327/2010

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA, IDENTIFICADO COMO P-CFRPAP 54/07 VS. NUEVA ALIANZA.

Distrito Federal, 8 de octubre de dos mil diez.

VISTO para resolver el expediente **P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

ANTECEDENTES

I. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso. En sesión extraordinaria celebrada el treinta de agosto de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la resolución **CG255/2007**, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes Anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, correspondientes al ejercicio dos mil seis, mediante la cual ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Nueva Alianza, relativo a las irregularidades previstas en la conclusión 37 del Dictamen Consolidado. Por tal motivo, el veintiséis de septiembre de dos mil siete, mediante oficio SE-1786/2007, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral remitió a la Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (en adelante Secretaría Técnica), copia certificada de la mencionada Resolución así como de la parte conducente del Dictamen Consolidado, con el objeto de dar cumplimiento al punto resolutivo **SÉPTIMO**, inciso **n**), en relación con el considerando 5.7 de la misma, el cual consiste primordialmente en lo siguiente:

**Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**

“**SÉPTIMO.**- Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 5.7 de la presente Resolución, se imponen al **Partido Nueva Alianza** las siguientes sanciones.

(...)

n) Procedimiento Oficioso.”

Al respecto, es oportuno transcribir el inciso **n)** del punto resolutivo **5.7** de la citada Resolución:

“**n)** En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en el **numeral 37** lo siguiente:

37. ‘Se localizaron gastos amparados con facturas que por sus conceptos podrían considerarse como gastos de campaña federal 2006, toda vez que no indicó el nombre de los candidatos beneficiados y omitió presentar las fotografías y testigos de los promocionales en radio por un importe de \$201,250.00, como a continuación se detalla:

RUBRO	PROVEEDOR	IMPORTE
Servicios Generales	Producciones Carbajo, S.A. de C.V.	\$201,250.00

Tal situación constituye, a juicio de esta Comisión de Fiscalización, un incumplimiento a lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 19.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, por lo que se hace del conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral para efectos de lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, esta Comisión de Fiscalización considera que deberá iniciarse un procedimiento oficioso a efecto de determinar si las erogaciones observadas corresponden a gastos de campaña no reportados y, en su caso, adicionar el gasto correspondiente para efecto de los topes de campaña.

La conclusión **37** ha sido analizada a detalle dentro del inciso a) de la presente resolución en atención a que forman parte de las irregularidades que se han agrupado en la falta formal y que, como tales, han sido objeto de sanción. La sanción para la conducta correspondientes se ha establecido solamente por la omisión de presentar las muestras solicitadas, es decir, por

**Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**

la falta de atención a un requerimiento de la autoridad electoral. En estos casos, se debe determinar si los promocionales en radio corresponden a propaganda de campañas federales y cuáles fueron las campañas beneficiadas.'

(...)

'A partir de lo manifestado por la Comisión de Fiscalización en la conclusión 37 del Dictamen Consolidado y dentro del cuerpo del mismo, este Consejo General observa que el partido reportó como gastos ordinarios algunos conceptos que la autoridad electoral presume que pudieran ser considerados de campaña y lo que falta por determinar es el beneficio que los mismos proporcionaron a las campañas electorales federales del 2006. Además, no indicó el nombre de los candidatos beneficiados y omitió presentar las muestras solicitadas y los testigos de los promocionales en radio, la autoridad deberá, en principio, determinar con certeza el tipo de promocionales detectados y clasificarlos de acuerdo con su contenido.'

(...)

'Esta autoridad electoral tiene la convicción que en el caso de la conclusión 37, por el concepto reportado, dicha erogación podría corresponder a gasto de campaña; sin embargo, dado que el partido omitió presentar las muestras de dichos gastos, dentro de los informes de campaña, debe iniciarse un procedimiento oficioso que permita acreditar fehacientemente la relación entre el objeto del gasto y el beneficio a las campañas electorales federales.'

II. Acuerdo de inicio. El seis de diciembre de dos mil siete, mediante acuerdo la Secretaría Técnica acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**, y publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados de este Instituto.

III. Publicación en estrados del acuerdo de inicio.

- a) El doce de diciembre de dos mil siete, mediante oficio STCFRPAP 2436/07, la Secretaría Técnica solicitó a la Dirección Jurídica que fijara en los estrados de este Instituto, por un periodo de setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la cédula de conocimiento.
- b) En consecuencia, el diecinueve de diciembre de dos mil siete, mediante oficio DJ/1289/07, la Dirección Jurídica remitió a la Secretaría Técnica, el acuerdo de mérito, la cédula de conocimiento, la razón de publicación y la de retiro que fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto.

IV. Notificación del inicio del procedimiento oficioso. El once de febrero de dos mil ocho, mediante oficio UF/032/2008, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en adelante Unidad de Fiscalización) notificó al Representante Propietario del Partido Nueva Alianza ante este Consejo General, el inicio del presente procedimiento oficioso identificado con el número de expediente **P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**.

V. Requerimiento de información y documentación a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros del Instituto Federal Electoral.

- a) Mediante oficios UF/1459/08, UF/DQ/4921/2009, UF/DRN/097/2010 y UF/DRN/125/2010, de uno de julio de dos mil ocho, dieciocho de noviembre de dos mil nueve, diecinueve de mayo y veintidós de junio de dos mil diez, respectivamente, la Unidad de Fiscalización solicitó a la citada Dirección, copia de las pólizas contables, facturas, cheques, contratos, muestras así como copia del escrito número NA-JEN-CEF-073/07 de fecha treinta de julio de dos mil siete, remitido por el Partido Nueva Alianza a esa Dirección, acompañada de sus anexos, incluyendo el contrato de prestación de servicios celebrado con “Producciones Carbajo, S.A. de C.V.” y, en su caso, información relacionada con el pago correspondiente, precisando la forma en que el mismo se realizó, el ejercicio y concepto bajo el cual fue reportado ante esa Dirección, presentando la documentación soporte que permitiera determinar el origen de los recursos utilizados para ese efecto.
- b) Así, a través de los oficios UF/DAIAC/242/08, UF-DA/700/2009, UF/DA/115/2010, UF-DA/139/10 y UF-DA/ 183/10, de dieciocho de julio de dos mil ocho, diecisiete de diciembre de dos mil nueve, veintidós de mayo, uno y seis de julio de dos mil diez, respectivamente, la citada Dirección dio contestación a los requerimientos formulados, remitiendo copia de la póliza de diario número PD-5189/05-06, con su soporte documental consistente en dos facturas expedidas por Producciones Carbajo, S.A. de C.V., a nombre de Nueva Alianza, cuyos conceptos son: “Producción de spots de radio y sesión fotográfica de 25 candidatos en Tabasco” y “Foro de fotografía, producción y dirección de fotografías para 20 candidatos realizada el dieciocho de mayo de dos mil seis”, respectivamente, por un importe total de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.); de igual forma remitió los auxiliares contables al treinta y uno de diciembre de dos mil siete del citado instituto político, específicamente de la cuenta “Bancos” y

“Proveedores”, en los cuales se reflejan los registros contables correspondientes a los pagos de las facturas del ejercicio dos mil seis, que realizó al proveedor de mérito, así como los estados de cuenta de los meses de febrero a mayo de dos mil siete de la cuenta número 92000674891 del Banco Santander Serfín, en los que se reflejan dichos egresos.

VI. Requerimiento de información y documentación al Representante Legal de Producciones Carbajo, S.A. de C.V.

- a) Mediante oficios UF/1867/2009 y UF/4917/2009, fechados el dieciséis de junio y veinticinco de noviembre de dos mil nueve, respectivamente, la Unidad de Fiscalización requirió al Representante Legal de Producciones Carbajo, S.A. de C.V.: 1) confirmara o rectificara las operaciones consignadas en las facturas números 176 y 210, expedidas a nombre del Partido Nueva Alianza por su representada; 2) informara los nombres de los candidatos beneficiados, remitiendo las fotografías y los spots que se produjeron; 3) copia del contrato de prestación de servicios suscrito con Nueva Alianza, en el que se detallaran los servicios de producción y dirección de spots para radio y dirección de fotografía, prestados al referido partido; y 4) copia de una identificación oficial y del poder notarial que acreditara su personería, así como del instrumento notarial que confirmara la legal constitución de la empresa que representa.
- b) En consecuencia, el catorce de julio y once de diciembre de dos mil nueve, mediante escritos sin número, el Representante Legal de Producciones Carbajo, S.A. de C.V., dio contestación confirmando que las facturas mencionadas fueron expedidas por su representada, sin embargo, la documentación solicitada se generó hace más de tres años y al no existir obligación legal de conservarla en sus archivos, no podía proporcionarla.

VII. Requerimiento de información y documentación al Representante Propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- a) El veintidós de marzo de dos mil diez, mediante oficio UF/DRN/2297/2010, la Unidad de Fiscalización solicitó al Representante Propietario del Partido Nueva Alianza, informara respecto de las 2 facturas involucradas: el nombre, tipo de campaña y cargo para el que se postularon cada uno de los veinte candidatos de Tabasco a los que se realizaron fotografías en mayo de dos mil seis, así como de los veinticinco candidatos a los cuales se realizaron los veinticinco spots de radio y las veinticinco sesiones fotográficas. Asimismo, anexara copia

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

de las fotografías tomadas, así como los testigos de grabación que respaldaran los promocionales en radio;

- b) En consecuencia, el nueve de abril de dos mil diez, mediante oficio número NA/JEN/CEF/10/033, el Representante Propietario del Partido Nueva Alianza dio contestación al oficio de requerimiento formulado, manifestando que sólo cuenta con las facturas y los contratos proporcionados a la autoridad fiscalizadora electoral en su momento, sin remitir las muestras solicitadas.

VIII. Requerimiento de información y documentación al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

- a) El diecinueve de mayo de dos mil diez, mediante oficio UF/DRN/3906/2010, la Unidad de Fiscalización solicitó a la citada autoridad, informara si las 2 facturas involucradas expedidas por Producciones Carbajo, S.A. de C.V., a nombre de Nueva Alianza, fueron reportadas por el instituto político de referencia en su informe anual correspondiente al ejercicio dos mil seis o, en su caso, en su informe de campaña correspondiente al proceso electoral local 2005-2006; de resultar afirmativo, remitiera copia de toda la documentación soporte que obrara en los archivos de ese instituto local, que haya obtenido durante la revisión de los informes, tales como balanza de comprobación, auxiliares y pólizas contables, facturas, contratos, cheques, que permitiera determinar el nombre, tipo de campaña y cargo para el que se postularon cada uno de los candidatos beneficiados por los servicios que amparan las facturas de referencia.
- b) El veintiocho de mayo de dos mil diez, mediante oficio número S.E./0280/2010, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco dio contestación al oficio de requerimiento formulado, remitiendo copia certificada del oficio número OTF/507/2010 de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, suscrito por la titular del Órgano Técnico de Fiscalización de ese Instituto local, mediante el cual informa que materialmente no se cuenta con los elementos para atender la solicitud en virtud de que sus archivos se afectaron por las inundaciones del año dos mil siete.

IX. Emplazamiento al Partido Nueva Alianza.

- a) El trece de julio de dos mil diez, mediante oficio UF/DRN/5318/2010, la Unidad de Fiscalización emplazó al Partido Nueva Alianza, corriéndole traslado con

todas las constancias que integran el expediente del presente procedimiento administrativo.

- b) El veinte de julio de dos mil diez, venció el término de cinco días hábiles otorgados al instituto político para dar contestación al emplazamiento formulado, el cual, a la fecha de elaboración de la presente resolución no atendió.

X. Cierre de instrucción

- a) El veintiocho de septiembre de dos mil diez, la Unidad de Fiscalización emitió el acuerdo por el que se declaró cerrada la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de Resolución correspondiente.
- b) En esa misma fecha, a las trece horas quedaron fijados en los estrados de la Unidad de Fiscalización de este Instituto, el acuerdo de cierre de instrucción del procedimiento administrativo oficioso identificado con el número de expediente **P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza** y la cédula de conocimiento.
- c) El uno de octubre de dos mil diez, a las trece horas fueron retirados de los estrados el acuerdo de cierre de instrucción del presente procedimiento y la cédula de conocimiento.

En virtud de que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento oficioso en que se actúa, se procede a determinar lo conducente de conformidad con los artículos 372, numeral 2; 377, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; 26 y 29 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Que con base en los artículos 41, párrafos primero y segundo, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, numeral 1; 81, numeral 1, incisos c) y o); 109, numeral 1; 118, numeral 1, incisos h), i) y w); 372, numerales 1, incisos a) y b) y 2; 377, numeral 3 y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, numeral 1, inciso c); 5; 6, numeral 1, inciso u) y 9 del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dicha Unidad

es el órgano **competente** para tramitar, substanciar y formular el presente proyecto de resolución, mismo que este Consejo General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Normatividad aplicable. Que de conformidad con los artículos cuarto transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho y segundo transitorio del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, actualmente Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el presente asunto deberá ser resuelto conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, es decir, las previstas en la legislación electoral federal vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

Así, los actos de la autoridad administrativa electoral se rigen por la normativa vigente al momento de su emisión, es decir, que todo hecho o acto jurídico se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización, principio expresado en la fórmula latina *tempus regit factum*. En ese sentido, las normas a las que se refieren los citados artículos transitorios son las de carácter sustantivo, ya que en las normas adjetivas o procesales, según se desprende de lo dispuesto en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, julio de 1998, en la página 308, de rubro “*RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL*”, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba, es decir, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula, ya que sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas.

3. Estudio de Fondo. Que al no existir cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, resulta procedente fijar el **fondo** materia del presente procedimiento, el cual se constriñe en determinar si las facturas expedidas por Producciones Carbajo, S.A. de C.V., presentadas por el Partido Nueva Alianza dentro de su Informe Anual del ejercicio dos mil seis, debieron reportarse en los Informes de Campaña correspondientes al proceso electoral federal 2005-2006, toda vez que por sus conceptos podrían constituir gastos de campaña.

Esto es, debe determinarse si el Partido Nueva Alianza incumplió con lo dispuesto por los artículos 49-A, numeral 1, inciso b), fracción III, en relación con el 182-A, numeral 2, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, así como en los numerales 12.11, incisos d) y e) y 17.2, inciso c) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, mismos que se transcriben a continuación:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 49-A

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

(...)

b) Informes de campaña:

(...)

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.”

“Artículo 182-A

(...)

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes conceptos:

(...)

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:

I. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

(...)”

Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales:

“12.11 Por lo que hace a los gastos en radio y televisión destinados a la promoción de candidatos a cargos de elección popular, los partidos deberán cumplir con las siguientes disposiciones:

(...)

d) Adicionalmente, los partidos deberán presentar en los informes anticipados de gastos de propaganda para las campañas federales en radio y televisión a que se refiere el inciso c), los contratos y facturas de los servicios brindados por las empresas que hayan diseñado y producido la publicidad para dichos medios. Asimismo, deberá informarse a la Secretaría Técnica sobre cualquier modificación al contrato original, así como los nuevos contratos que se realicen, con las condiciones señaladas en este inciso y en los plazos y plazos señalados en el inciso anterior:

e) Los partidos deberán conservar, anexas a la documentación comprobatoria correspondiente, las muestras de las distintas versiones de promocionales en radio y televisión cuya emisión hayan contratado, y deberán presentarlas a la autoridad electoral cuando se les solicite.

17.2 Los gastos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los ejercidos dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta el fin de las campañas electorales, correspondientes a los siguientes rubros:

(...)

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: comprenden los ejercidos en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto, difundidos durante el periodo de las campañas electorales.”

Los preceptos normativos transcritos protegen los principios de certeza y rendición de cuentas mediante el establecimiento de obligaciones relativas a la presentación de los informes de campaña ante la autoridad electoral, en los cuales deben incluirse todos aquellos recursos utilizados en la propaganda difundida en prensa, radio, televisión y otros similares, por los partidos políticos y sus candidatos durante el periodo de campaña con el objeto de obtener el voto.

Bajo esta tesitura, es importante señalar los motivos que dieron lugar al inicio del procedimiento oficioso que por esta vía se resuelve.

De la referida Resolución **CG255/2007**, así como del Dictamen Consolidado, se desprende que el Partido Nueva Alianza registró como gastos ordinarios en la cuenta “*Servicios Generales*” subcuenta “*Renta de Servicios*”, una póliza que presentaba como soporte documental dos facturas que por sus conceptos podrían ser consideradas como gastos de campaña durante el proceso electoral federal 2005-2006.

**Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**

A continuación se describen las facturas en comento:

Referencia Contable	No. factura	Fecha	Proveedor	Concepto	Importe
PD-5189/05-06	176	28-noviembre-2006	Producciones Carbajo	Producción de spots de radio y sesión fotográfica de 25 candidatos en Tabasco, 25 spots de radio 25 sesiones fotográficas	\$172,500.00
	210	15-febrero-2007		1 Foro de fotografía, producción y dirección de fotografías para 20 candidatos realizada el 18 de mayo de 2006	\$28,750.00
TOTAL					\$ 201,250.00

Del análisis a la documentación de referencia se desprende que el Partido Nueva Alianza no acreditó que los servicios contratados con la empresa Producciones Carbajo, S.A., efectivamente correspondían a actividades ordinarias, ni que se encontraran debidamente registradas en el Informe Anual de dos mil seis, al no aportar durante el aludido procedimiento de revisión elementos suficientes consistentes en la presentación de las muestras respectivas.

Lo anterior, generó en la autoridad fiscalizadora electoral la presunción de que los egresos reportados por el citado partido dentro de su Informe Anual de dos mil seis, podrían corresponder a gastos de campaña que debieran ser reportados dentro de los Informes de Campaña correspondientes.

En consecuencia, este Consejo General consideró que lo conducente era mandar el inicio de un procedimiento oficioso, con la finalidad de identificar el contenido de cada uno de los spots de radio y sesiones fotográficas que sustentan las facturas involucradas, en relación con los conceptos reportados y con las posibles campañas electorales beneficiadas, determinando si el partido dio cumplimiento a la obligación de reportar con veracidad los gastos realizados durante las campañas electorales federales del dos mil seis.

Es necesario señalar que este Consejo General al aprobar la citada Resolución CG255/2007, sancionó en el capítulo de faltas formales, la irregularidad en la que incurrió el Partido Nueva Alianza al omitir presentar la totalidad de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, específicamente por lo

que respecta a las fotografías y los testigos de los promocionales que amparan las facturas involucradas en el presente procedimiento oficioso.

En este tenor, resulta pertinente destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado que este Consejo General tiene la facultad de imponer sanciones en los casos en que durante la revisión de informes se acrediten faltas formales, y que ello no es obstáculo para que también sancione las faltas sustantivas que se deriven de un procedimiento oficioso, con motivo de la revisión de dichos informes.

Lo anterior encuentra sustento en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-62/2005, la cual se transcribe en la parte que interesa:

“Ciertamente, la imposición de la sanción por el conjunto de faltas formales no extingue la facultad investigadora y sancionadora, en su caso, de la autoridad competente, para iniciar nuevos procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, por cada falta sustantiva que se acredite, como sería el caso, verbigracia, de que con el informe no se presentara la documentación para justificar el origen de ciertos recursos financieros captados por la agrupación política informante. Esta falta formal, en conjunto con las demás determinadas en la revisión, daría lugar a la imposición de una sanción en los términos explicados en el criterio aquí sustentado, pero a la vez, deberá originar la denuncia o vista al órgano competente para instruir los procedimientos de investigación-sanción, de tal suerte que si en estos se encuentra [irregularidades], procederá la imposición de la sanción relativa, sin que se considere afectado por esto el principio non bis in idem por sancionar la misma conducta dos veces, al tratarse de dos conductas distintas, la primera, consistente en la no presentación de la documentación a la que están obligados en la presentación de sus informes las agrupaciones políticas de conformidad con el artículo 35, apartados 10 y 11 de la ley citada, y, la segunda, la de recibir fondos en contravención a las disposiciones atinentes, sin que se trate tampoco de conductas indisolubles, en las que una se subsuma en la otra, porque podría ocurrir que se actualizara la primera infracción y que a la postre, finalizada la investigación, no se acredite la segunda falta.”

[Énfasis añadido]

En efecto, de la lectura de la aludida Resolución, se advierte que durante el procedimiento de revisión de los Informes Anuales que presentaron los partidos políticos a la Unidad de Fiscalización correspondientes al ejercicio dos mil seis, el Partido Nueva Alianza omitió presentar muestras correspondientes a las dos

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

facturas involucradas, por lo que fue sancionado por una falta formal, además de ordenarse el inicio de un procedimiento administrativo oficioso con la finalidad de constatar si de las muestras omitidas se desprendía la existencia de gastos de campaña.

Ahora bien, a fin de verificar si se acreditan los extremos de los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, administrarse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral federal.

Así, de conformidad con las atribuciones y facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización, con el fin de confirmar o desmentir los hechos investigados, se requirió diversa documentación e información a distintas autoridades, así como a la persona moral relacionada con los gastos realizados por el partido.

Con sustento en lo expuesto, la autoridad instructora solicitó a la Dirección de Auditoría, copia de toda la documentación relacionada con las facturas de mérito, con la finalidad de obtener los datos necesarios que permitieran la instrumentación de diligencias tendentes a determinar los servicios amparados por las facturas citadas.

Como resultado de lo anterior, la citada Dirección remitió copia de la póliza de diario número PD-5189/05-06 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil seis, que ampara un monto total de \$1,029,250.00 (un millón veintinueve mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), por concepto de "Provisión Producciones Carbajo" (ordinario) en la cual se encuentra comprendido el registro, entre otras, de las facturas No. 176 y 210, materia de este procedimiento.

Del análisis a las mismas, se aprecia que consignan servicios correspondientes a la producción de spots de radio y sesiones fotográficas **de candidatos del Partido Nueva Alianza durante el año de dos mil seis**, sin especificar el nombre de los candidatos beneficiados y cargo para el que se postularon.

En tal virtud, y una vez que se contó con la información que permitió identificar que el proveedor que expidió los dos comprobantes que respaldan los servicios prestados fue Producciones Carbajo, S.A. de C.V., se le solicitó a través de su representante legal: i) confirmara o rectificara las operaciones consignadas en las facturas números 176 y 210: ii) informara los nombres de los candidatos

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

beneficiados; iii) remitiera las fotografías y los spots producidos, así como copia del contrato de prestación de servicios suscrito con el partido político en comento. Dicho proveedor al formular su contestación manifestó lo siguiente:

“le confirmo que las 2 facturas que se emitieron por Producciones Carbajo, S.A. de .C.V. con cédula fiscal PCA050615TP8 al Partido de Nueva Alianza, efectivamente son las que mencionó en dicha carta y del cual reitero.

(...)

En virtud de que la documentación e información adicional solicitada es documentación generada hace más de tres años y que al no haber obligación legal alguna para mantenerla en los archivos de esta sociedad, como si lo son las facturas, no nos es posible otorgar a esa autoridad información relativa a nombres y fotografías de los candidatos, muestras de los spots realizados ni copia del contrato de prestación de servicios realizados en esas fechas.”

(Énfasis añadido)

Como se puede observar, de la citada diligencia se pudo obtener la **confirmación** por parte de Producciones Carbajo S.A. de C.V. en cuanto a la existencia de la expedición de las facturas y los servicios prestados al Partido Nueva Alianza.

De igual manera, se solicitó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros (en lo sucesivo Dirección de Auditoría), remitiera copia simple de los contratos de prestación de servicios celebrados con “Producciones Carbajo, S.A. de C.V.” presentados por el Partido Nueva Alianza ante la otrora Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en el marco de la revisión de los Informes Anuales correspondientes al ejercicio dos mil seis, así como la documentación que permitiera acreditar la forma de pago de las dos facturas involucradas. De igual forma se solicitó información respecto de la cuenta bancaria de la que se erogaron los recursos para efectuar dicho pago, precisando el ejercicio y concepto en que el mismo fue reportado ante esa Dirección por el citado partido político.

Al respecto, la Dirección de Auditoría remitió, entre otros, los contratos de prestación de servicios solicitados.

Por consiguiente, del estudio a los citados documentos, cuya vigencia es del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil seis, es necesario señalar lo siguiente:

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

1. En el primer contrato se determinó como objeto del mismo, “La producción y dirección de spots para radio y televisión del Partido Nueva Alianza”, por un monto de \$430,000.00 (cuatrocientos treinta mil pesos 00/100 M.N.) más I.V.A.
2. En el segundo, las partes convinieron “La producción y dirección de spots para radio, producción y dirección de fotografía del Partido Nueva Alianza”, por un importe de \$175,000.00 (ciento setenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) más I.V.A.

No pasa desapercibido que en ninguno de los contratos que amparan las facturas de mérito, se especifica si los servicios se llevarían a cabo para que el Partido Nueva Alianza realizara sus actividades ordinarias, o bien, si corresponderían a las actividades de campaña, omitiendo señalar en su caso, el nombre de los candidatos, cargo para el que se postularían y tipo de campaña (Presidente, diputados o senadores federales) a favor de las cuales se prestarían los servicios de producción de spots de radio y sesiones fotográficas, lo cual, aunado a que durante la vigencia de los contratos citados (uno de enero a treinta y uno de diciembre de dos mil seis), comprendieron periodos tanto de campañas electorales federales, como del ejercicio ordinario del año dos mil seis.

Por otro lado, en relación a la liquidación de las facturas involucradas, la Dirección de Auditoría informó que el Partido Nueva Alianza reportó en el ejercicio dos mil siete, pagos al proveedor “Producciones Carbajo, S.A. de C.V por un importe de \$5,563,700.00 (cinco millones quinientos sesenta y tres mil setecientos pesos 00/100 M.N.) por concepto de liquidación de facturas correspondientes al ejercicio dos mil seis, cuyos recursos se erogaron de la cuenta número 92000674891 a nombre del referido instituto político en el Banco Santander Serfín, S.A.

En razón de lo anterior, es posible colegir que las facturas de mérito fueron liquidadas a su emisor durante los meses de febrero a mayo del ejercicio dos mil siete, con **recursos** provenientes de una **cuenta aperturada** por el instituto político **para el manejo de su operación ordinaria**.

Ante tales circunstancias, se solicitó al Representante Propietario del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, informara el nombre, tipo de campaña y cargo para el que se postularon cada uno de los candidatos a favor de los cuales se realizaron los spots de radio y las sesiones fotográficas consignadas en las facturas involucradas, y de ser posible anexara copia de las fotografías tomadas, así como los testigos de grabación que respaldaran los promocionales en radio.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

Dicho partido, al dar respuesta al requerimiento formulado, manifestó que únicamente cuenta con las facturas y contratos que fueron proporcionadas en su momento a la autoridad fiscalizadora, es decir, durante la presentación de su informe anual de dos mil seis, sin aclarar, hacer mención u objeción alguna en cuanto al concepto que ampararon, es decir, producción de spots de radio y sesiones fotográficas **a favor de candidatos durante el año de dos mil seis.**

Por otro lado, en cumplimiento al principio de exhaustividad que rige la substanciación de los procedimientos oficiosos en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en virtud de que uno de los comprobantes involucrados, concretamente la factura número 176 de fecha veintiocho de noviembre de dos mil seis, ampara la “Producción de spots de radio y sesión fotográfica de 25 candidatos en Tabasco”, se requirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, informara si las facturas de mérito fueron reportadas ante ese instituto local por el Partido Nueva Alianza en su informe anual correspondiente al ejercicio dos mil seis o, en su caso, en sus informes de campaña correspondientes a las campañas electorales locales de dos mil seis, remitiendo copia de la documentación soporte que obrara en sus archivos y que hubiera obtenido durante la revisión de los informes anuales o de campañas correspondientes.

En consecuencia, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, remitió el oficio suscrito por la titular del Órgano Técnico de Fiscalización de ese Instituto, señalando que no contaba con los documentos para atender la petición, en virtud de que ese estado padeció las inundaciones, generando que dicho Instituto Electoral se viera afectado con la pérdida de los documentos comprobatorios y soporte de los informes de ingresos y gastos tanto ordinarios como de campaña, que hasta esa fecha los partidos políticos habían presentado ante la otrora Unidad Técnica de Fiscalización.

De lo expuesto a lo largo del presente punto considerativo, se advierte que no obstante la imposibilidad de obtener las muestras de los spots de radio y sesiones fotográficas realizados por el proveedor Producciones Carbajo S.A. de C.V., en el expediente de mérito se acreditó la existencia de indicios suficientes para concluir que los servicios amparados por las dos facturas involucradas constituyeron gastos de campaña que debieron ser reportados por el Partido Nueva Alianza en los Informes de Campaña de dos mil seis.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

En razón de lo anterior, la Unidad de Fiscalización, consideró necesario emplazar al instituto político a efecto de que manifestara por escrito lo que a su derecho correspondiera.

En este contexto, resulta oportuno señalar que no obstante que mediante oficio de fecha trece de julio de dos mil diez se emplazó al Partido Nueva Alianza, éste no dio contestación al mismo.

En las relatadas condiciones, del conjunto de diligencias instrumentadas por la Unidad de Fiscalización, es posible determinar que las facturas expedidas por Producciones Carbajo, S.A. de C.V., a nombre del Partido Nueva Alianza hacen prueba de la prestación de servicios consistentes en la producción de spots de radio y sesiones fotográficas a favor del referido instituto político, las cuales tuvieron por objeto promocionar a los candidatos postulados por el Partido Nueva Alianza durante el proceso electoral 2005-2006, mismas que debieron reportarse dentro de los Informes de Campaña correspondientes, en atención a los siguientes argumentos:

- Se acreditó la relación contractual entre Producciones Carbajo S.A. de C.V. y el Partido Nueva Alianza consistente en la prestación de servicios relativos a la producción y dirección de spots para radio y televisión, así como la producción y dirección de fotografía del Partido Nueva Alianza durante el año de dos mil seis.
- Producciones Carbajo S.A. de C.V. expidió dos facturas a nombre del Partido Nueva Alianza por concepto de producción y dirección de spots de radio y sesión fotográfica de candidatos durante el año dos mil seis por un importe total de \$201,250.00 (doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.).
- La realización de los referidos servicios fue durante el periodo de campaña del proceso electoral federal 2005-2006, tal y como consta en los comprobantes de mérito, en los que se aprecia que su vigencia está comprendida dentro del periodo del proceso electoral federal 2005-2006.
- Los conceptos que amparan las facturas involucradas, encuadran en gastos de propaganda en prensa, radio o televisión tendentes a la obtención del voto contempladas en la normativa electoral, toda vez que de las facturas se aprecia claramente la frase “**spots de radio y sesiones fotográficas para candidatos**”.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

- En los diversos requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora al Partido Nueva Alianza, (contratante de los servicios), así como a Producciones Carbajo S.A de C.V., (proveedor), en ningún momento aclararon, cuestionaron objetaron o desvirtuaron el concepto, fechas de expedición y prestación de los servicios, así como su monto, más aún, las confirmaron. De lo anterior se colige en cuanto su contenido, un reconocimiento tácito de ambas partes.

En otras palabras, los servicios prestados efectivamente consistieron en la producción de spots de radio y sesiones fotográficas para **candidatos**, concepto que remite obligatoriamente al tema de las campañas políticas, es decir, a los actos de promoción ante el electorado con la finalidad de obtener votos para ocupar puestos de elección popular.

En relación a lo anterior, es menester mencionar la definición de “candidato”; concepto que según Alberto del Castillo, cita como “*ciudadano que compite en el proceso electoral y que busca el apoyo ciudadano en las urnas, a través del depósito de las boletas electorales en que den su preferencia por él*”. En esas condiciones, el candidato es un competidor electoral en la búsqueda del voto popular. En nuestro sistema jurídico electoral, el candidato es la persona **designada por un partido político** para participar en representación de éste en unas elecciones, a fin de obtener el triunfo y ocupar el cargo público por el cual se celebran. Por tanto, el candidato se convierte en el sujeto designado por un partido político para que la ciudadanía sufrague en su favor, en la inteligencia de que sólo los partidos políticos tienen derecho a designar y registrar candidatos a cargos de elección popular”¹.

En otras palabras es el ciudadano registrado formalmente como tal por los partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral, es decir, la persona que aspira a un cargo de elección popular y que para tal efecto ha obtenido su registro de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, no se explica la existencia de la figura de candidato sin un partido político que lo haya registrado (Partido Nueva Alianza) y sin un espacio temporal en el cual interviene (proceso electoral), con la oferta de sus diferentes programas

¹ DEL VALLE DEL CASTILLO, Alberto. Derecho Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende Educación Cumorah, A.C., México, 1993, pp. 126-127.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

políticos entre la ciudadanía que, mediante su voto, está llamada a designar a sus representantes.

Asimismo, de la interpretación de los artículos 182, 182-A, párrafo 2, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; 17.4, 17.5 y 17.6 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, se desprende que las campañas electorales son un **conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos**, coaliciones y los candidatos que éstos postulen, **para la obtención del voto**, entendiendo por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los referidos institutos políticos se dirigen al electorado para promover las candidaturas que postulen para ocupar cargos públicos de elección popular.

En relación con lo anterior, corresponde señalar que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, **imágenes, grabaciones**, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por último, es dable mencionar que son considerados como gastos de campaña, aquellos contratados durante el periodo de campaña con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones federales, cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, mismos que deben reportarse en los correspondientes informes de campaña, entre los que se encuentran comprendidos los egresos relativos a promocionales transmitidos en radio, así como aquellos en los que aparezca la imagen de alguno de los candidatos del partido, la utilización de su voz o de su nombre, apelativo o sobrenombre, sea verbalmente o por escrito.

De esta manera se concluye que Producciones Carbajo S.A. de C.V., al confirmar y expedir dos facturas por la realización de producción y dirección de spots de radio y sesiones fotográficas de **candidatos** del Partido Nueva Alianza durante **dos mil seis**, año en que se llevó a cabo el proceso electoral federal para renovar Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, generó un gasto de campaña, el cual omitió reportar el instituto político al presentar sus Informes de Campaña correspondiente al citado año.

Para llegar a esta conclusión se tiene en cuenta que conforme con el artículo 359, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el documento privado, (como lo son en el presente asunto las facturas involucradas), es una prueba imperfecta porque, por sí misma, es ineficaz para producir plena fuerza de convicción. Esta disposición establece:

“Artículo 359

(...)

3. Las documentales privadas, técnicas, periciales, e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.”

Como se observa, la ley señala que el documento privado debe relacionarse con otros elementos que permitan completar su fuerza probatoria, en los términos a que se refiere el precepto transcrito. Tales elementos pueden ser, por ejemplo, el reconocimiento expreso del autor del documento o el reconocimiento tácito del documento, derivado de su no objeción, etcétera.

Por eso, es fundamental la actitud que tome la parte contra la que prueba un documento privado, pues de su aquiescencia u oposición al instrumento depende que éste se considere o no reconocido. Si dicho reconocimiento no se produce, ya sea en forma expresa o implícita, el documento privado permanece en su estado de imperfección natural, esto es, como simple indicio, insuficiente por sí mismo para producir plena fuerza de convicción.

Constituye un presupuesto para cualquiera de las clases de reconocimiento mencionadas que la persona a la que se le atribuye la autoría del documento tenga conocimiento íntegro del instrumento, esto es, en cuanto a su contenido y firma.

Una vez verificado el trámite formal que al efecto se encuentre regulado, se estima que hay reconocimiento expreso, cuando de manera verbal o por escrito, o a través de la expresión de signos inequívocos, a quien se le atribuye la autoría del documento, manifiesta su voluntad de atenerse a él, ya sea porque lo confeccionó,

o bien, porque fue confeccionado por orden suya y, por consiguiente, acepta el contenido y la firma del documento.

En cambio, el reconocimiento tácito se produce en virtud de que, una vez que el documento privado es agregado al expediente, la contraparte del oferente cuenta con cierto plazo para objetarlo. Si dentro de ese plazo hay pasividad o inercia de la contraparte del oferente, la ley establece que tal documento se debe tener por reconocido para todos los efectos legales.

Como se ve, la actitud que asuma el autor del documento privado constituye un elemento fundamental para que se produzca un reconocimiento tácito o expreso.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, que se transcribe a continuación:

“FACTURAS. SU VALOR PROBATORIO DEPENDE DE LOS HECHOS QUE SE QUIEREN ACREDITAR, DEL SUJETO CONTRA QUIEN SE PRESENTEN Y DE LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación y 1391, fracción VII, del Código de Comercio; en relación con los usos mercantiles y la doctrina especializada en derecho fiscal y mercantil, hace patente que las facturas adquieren distinto valor probatorio, en atención al sujeto contra quien se emplean, los usos dados al documento y su contenido. Así, contra quien la expide, hace prueba plena, salvo prueba en contrario, como comprobante fiscal, documento demostrativo de la propiedad de un bien mueble, documento preparatorio o ejecutivo de una compraventa comercial, etcétera; contra el sujeto a quien va dirigida o cliente, ordinariamente se emplea como documento preparatorio o ejecutivo de una compraventa comercial o de la prestación de servicios, respecto de los cuales la factura produce indicios importantes sobre la relación comercial y la entrega de las mercancías o prestación de los servicios, susceptible de alcanzar plena fuerza probatoria si es reconocida o aceptada por dicho sujeto, en forma expresa o tácita, o si se demuestra su vinculación al acto documentado por otros medios, y contra terceros, que generalmente se presentan para acreditar la propiedad de bienes muebles, puede alcanzar la suficiencia probatoria respecto de ciertos bienes, cuando exista un uso consolidado y generalizado, respecto a un empleo para dicho objetivo como ocurre con la propiedad de los automóviles, y tocante a otros bienes, la factura sólo generará un indicio importante sobre la adquisición de los bienes descritos, por quien aparece como cliente, que necesitará de otros para robustecerlo, y conseguir la prueba plena. En efecto, las facturas son documentos sui géneris, porque no son simples textos elaborados libremente por cualquier persona, en cuanto a

*contenido y forma, sino documentos que sólo pueden provenir legalmente de comerciantes o prestadores de servicios registrados ante las autoridades hacendarias, mediante los formatos regulados jurídicamente sujetos a ciertos requisitos para su validez, y a los cuales se les sujeta a un estricto control, desde su elaboración impresa hasta su empleo, y cuya expedición puede acarrear serios perjuicios al suscriptor, requisitos que, en su conjunto, inclinan racionalmente hacia la autenticidad, como regla general, salvo prueba en contrario. Así, los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, exigen la impresión, de los formatos por impresor autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se consigne en ellos el nombre del comerciante o prestador de servicios, la fecha de la impresión, un número de folio consecutivo, datos del expedidor y del cliente, incluido el Registro Federal de Contribuyentes de ambos, relación de las mercancías o servicios, su importe unitario y total, etcétera. Por tanto, **su contenido adquiere una fuerza indiciaria de mayor peso específico que la de otros documentos privados**, simples, al compartir de algunas características con los documentos públicos. Asimismo, la factura fue concebida originalmente con fines fiscales, para demostrar las relaciones comerciales por las cuales debían pagarse o deducirse impuestos, pero en el desarrollo de las relaciones mercantiles han adquirido otras funciones adicionales, como la de acreditar la propiedad de los vehículos automotores ante las autoridades de tránsito y otras, reconocidas inclusive en la normatividad de esa materia; respecto de otros bienes se ha venido incorporando en la conciencia de las personas como generadoras de indicios de la propiedad; entre algunos comerciantes se vienen empleando como instrumentos preparatorios o ejecutivos de una compraventa comercial o prestación de servicios, que se expiden en ocasión de la celebración del contrato respectivo, para hacer una oferta (preparatorio), o para que el cliente verifique si la mercancía entregada corresponde con la pedida, en calidad y cantidad, y haga el pago correspondiente, y en otros casos se presenta con una copia para recabar en ésta la firma de haberse recibido la mercancía o el servicio. Por tanto, las facturas atribuidas a cierto comerciante se presumen provenientes de él, salvo prueba en contrario, como sería el caso de la falsificación o sustracción indebida del legajo respectivo. Respecto del cliente, partiendo del principio de que el documento proviene del proveedor y que a nadie le es lícito constituirse por sí el título o documento del propio derecho, se exige la aceptación por el comprador, para que haga fe en su contra, de modo que sin esa aceptación sólo constituye un indicio que requiere ser robustecido con otros elementos de prueba, y en esto se puede dar un sinnúmero de situaciones, verbigracia, el **reconocimiento** expreso de factura, ante el Juez, o de los hechos consignados en ella; el **reconocimiento tácito por no controvertirse el documento** en el juicio, la firma de la copia de la factura en señal de recepción del original o **de las mercancías o servicios que éste ampara**, etcétera. Empero cuando no existe tal aceptación, serán necesarios otros elementos para demostrar la vinculación del cliente con la factura, que*

**Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**

pueden estar en el propio texto de la factura o fuera de ella. Así, si la firma de recibido proviene de otra persona, es preciso demostrar la conexión de ésta con el cliente, como dependiente o factor, apoderado, representante o autorizado para recibir la mercancía. Un elemento importante para acreditar esa relación, sería la prueba de que la entrega de la mercancía se hizo en el domicilio del cliente o en alguna bodega o local donde realiza sus actividades, porque al tratarse del lugar de residencia habitual, del principal asiento de los negocios del cliente, o simplemente de un lugar donde desempeña actividades, se presume la existencia de cierta relación de éste con las personas encontradas en el inmueble, como familiares, apoderados, empleados, etcétera, a los cuales autoriza explícita o expresamente para recibir en su nombre las cosas o servicios pedidos. Otras formas para probar la conexión de quienes recibieron las mercancías o servicios a nombre del cliente, podrían ser a través de elementos externos a la factura, como documentos donde conste la relación de mandato, poder, de trabajo, de parentesco; testimoniales, confesionales con el mismo fin, etcétera. Sin embargo, si a final de cuentas los elementos indiciarios de la factura no se robustecen, el documento no hará prueba contra el cliente de la relación comercial o la entrega de los bienes o prestación de los servicios que pretende amparar. Por último, cuando la factura se presenta contra terceros, puede tener pleno valor probatorio, con base en los usos mercantiles conducentes con las previsiones legales específicas aplicables, pero en lo demás sólo formarán indicios cuya fuerza persuasiva dependerá de las otras circunstancias concurrentes.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 287/2007. José Luis Pérez Sánchez. 7 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. Amparo directo 415/2007. Energy Delivery, S.A. de C.V. 5 de julio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado. Amparo directo 653/2007. Arkio de México, S.A. de C.V. 6 de diciembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: María del Carmen Amaya Alcántara. Amparo directo 19/2008. Tubos y Perfiles de Aluminio Hall, S.A. de C.V. 31 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: María del Carmen Amaya Alcántara. Amparo directo 256/2008. Printa Color, S.A de C.V. 30 de abril de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco J. Sandoval López. Secretario: Francisco Juri Madrigal Paniagua.”

Asimismo, resulta importante precisar que respecto del derecho sancionador electoral que rige este tipo de procedimientos, la doctrina es uniforme al establecer que corresponde a las disciplinas agrupadas en el género del *ius puniendi*, de las cuales la más desarrollada y antigua está en el derecho penal, que casi absorbe al género, y por tanto constituye obligada referencia o prototipo en las otras de las citadas especies, *mutatis mutandi*, en todo lo que no requiera de regulación y principios diferentes, para responder a sus particularidades.

En ese sentido, es conveniente citar al servir como apoyo *mutatis mutandis* el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 85/2008-PS, entre los Criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, dictado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del valor probatorio de las facturas:

*“Algunas consideraciones sobre el concepto ‘factura’.
(...)”*

En relación con el tema que se analiza, esto es, el relativo a la naturaleza que tienen las facturas, es importante tener en consideración lo señalado por la anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, órgano que consideró que las facturas son documentales privadas en las que se enumeran las cosas muebles, su calidad y precio, que han sido objeto de un contrato de compraventa y que dicha documental acredita, contra el que lo expide, la existencia del contrato celebrado. Lo anterior se consigna en la tesis de rubro: ‘FACTURAS, NATURALEZA JURÍDICA DE LAS’.

*Finalmente, en cuanto a la doctrina, podemos señalar que define a la factura como el documento en el que se consignan los términos de un contrato de compraventa o de prestación de servicios, ya sean civiles o mercantiles; la define además, como el documento que contiene una cuenta detallada por número, peso, medida, clase o calidad y precio de los artículos o productos de una operación mercantil.
(...)”*

*Una vez sustentadas las anteriores consideraciones y como conclusión de las mismas, esta Primera Sala determina que **las facturas como documento privado deberán ser ratificadas en cuanto a su contenido y firma en aras de tener eficacia probatoria** en materia penal y, en concreto, en la cuantificación del monto a determinar en la reparación del daño, aun cuando no hayan sido objetadas.*

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

En este sentido, para los fines de cuantificar el monto de la reparación del daño resulta irrelevante -a fin de establecer si las documentales que se han venido analizando gozan o no de eficacia probatoria- el que las facturas cumplan con lo dispuesto en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, pues la satisfacción de esos requisitos -tal como se sostuvo líneas atrás en esta resolución- no tiene como consecuencia ni que la factura se considere como un documento público (caso en el que no se necesitaría la ratificación) ni tampoco sustituir la necesidad de ratificar el documento en cuanto a su contenido y firma.

Por las razones que se expresan, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, se sostiene que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes rubro y texto: REPARACIÓN DEL DAÑO. FACTURAS COMO MEDIO DE SU DETERMINACIÓN (LEGISLACIONES PROCESALES PENALES DE LOS ESTADOS DE COLIMA Y ZACATECAS). La factura es un documento privado en el que se pueden consignar los términos de un contrato de compraventa o de prestación de servicios tanto en materia civil como en mercantil, puede contener además, una cuenta detallada por número, peso, medida, clase o calidad y precio de los artículos o productos de una operación mercantil. En atención a la naturaleza de documento privado de las facturas y atendiendo al criterio que ha sostenido esta Primera Sala en la tesis jurisprudencial de rubro:

*‘DOCUMENTOS PRIVADOS. SU EFICACIA EN EL PROCEDIMIENTO PENAL (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO, SAN LUIS POTOSÍ Y VERACRUZ)’, debe señalarse que **deberán ratificarse a fin de que tengan plena eficacia probatoria** en términos de la legislación penal adjetiva, sin que pueda considerarse que al cumplir con los requisitos previstos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, ello implica que las mismas gocen de eficacia probatoria en materia de reparación del daño. Además, las facturas -como cualquier documental privada- cuando no se ratifican constituyen un indicio, sin embargo éste no será suficiente para que el juzgador determine la condena a la reparación del daño.’*

Por lo anteriormente expuesto, al ser expresamente confirmadas en todas sus partes las dos facturas de mérito por parte del proveedor de servicios Producciones Carbajo S.A. de C.V., y al no ser objetados ni controvertidos los **conceptos, fechas de emisión y prestación de los servicios**, cliente, ni monto consignados en las mismas por el Partido Nueva Alianza, implicó una aceptación tácita, por ende, se tienen como ciertos los servicios prestados y recibidos consistentes en la producción de spots de radio y realización y dirección de sesiones fotografías para **candidatos** postulados por el referido instituto político

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

durante el proceso electoral de **dos mil seis**, por un importe total de \$201,250.00 (doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.).

En el caso concreto, si bien es cierto que en un primer momento el Partido Nueva Alianza presentó dentro de su Informe Anual correspondiente al ejercicio dos mil seis, dos facturas con objeto de acreditar gastos realizados con motivo de su operación ordinaria, cuyo importe fue liquidado con recursos de una cuenta aperturada para el manejo de su operación ordinaria del citado instituto político, la Unidad de Fiscalización al analizar los conceptos que éstas ampararon (producción de spots de radio y dirección de sesiones fotográficas para candidatos del Partido Nueva Alianza, en diversas fechas durante el año dos mil seis) generó la convicción de que los servicios correspondieron a gastos de campaña que debieron presentarse en los Informes de campaña de mérito.

De este modo, se requirió al proveedor Producciones Carbajo S.A. de C.V., proporcionara las muestras que ampararon los servicios prestados al instituto político y que fueron consignados en las dos facturas; persona moral que al emitir su contestación, no obstante no anexar las muestras, **confirmó expresamente** en todas sus partes el contenido de los citados documentos. Asimismo, el Partido Nueva Alianza al ser cuestionado respecto al contenido de las facturas presentadas, en ningún momento objetó su veracidad, por lo que de igual forma, fue aceptado.

En mérito de lo expuesto, esta autoridad concluye que los servicios amparados por las dos facturas presentadas por el Partido Nueva Alianza al presentar su Informe Anual correspondiente al ejercicio dos mil seis, los cuales contrató con el proveedor "Producciones Carbajo S.A. de C.V." y que consistieron en la producción de spots de radio y dirección de sesiones fotográficas a favor del referido instituto político, tuvieron por objeto promocionar a los candidatos postulados por el Partido Nueva Alianza durante el proceso electoral 2005-2006, por un importe de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), gastos que debieron presentarse por el citado partido dentro de sus Informes de Campaña de dos mil seis. En consecuencia, el presente procedimiento, debe declararse **fundado**.

Derivado de lo antepuesto, este Consejo General concluye que el Partido Nueva Alianza **incumplió** con lo establecido en el artículo 49-A, numeral 1, inciso b), fracción III, en relación con el 182-A, numeral 2, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; así como en los numerales 12.11, incisos d) y e) y 17.2,

inciso c) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, al omitir reportar los servicios contratados con el proveedor “Producciones Carbajo, S.A. de C.V.”, que consignan dos facturas, que amparan la producción de spots de radio y sesiones fotográficas para candidatos, dentro de sus Informes de Campaña de dos mil seis.

4. Determinación de la sanción. Que una vez que ha quedado acreditada la comisión de la conducta ilícita, de conformidad en el artículo 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho, cabe señalar lo siguiente:

Para efecto del análisis en la imposición de la sanción, es conveniente tomar en cuenta que dentro de las sentencias recaídas a los expedientes **SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma 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 pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia y, g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

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

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: a) La calificación de la falta o faltas cometidas; b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, d) Que la

imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del Partido Político Nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

A. Calificación de la falta.

a. Tipo de infracción (acción u omisión).

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

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

En la especie, la conducta desplegada por el Partido Nueva Alianza, consistió en omitir reportar en los Informes de Campaña de dos mil seis, dos facturas por un importe total de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), toda vez que los conceptos que ampararon, corresponden a gastos de campaña en razón de lo cual se trató de una omisión.

b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa.

Modo: El Partido Nueva Alianza cometió la falta al omitir reportar dentro de los Informes de Campaña de dos mil seis, dos facturas que amparan conceptos considerados como gastos de campaña por un monto total de de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.).

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

Tiempo: La falta se concretizó durante el año dos mil seis, siendo este el periodo en que el Partido Nueva Alianza omitió reportar dentro de sus Informes de Campaña correspondientes al proceso electoral federal 2005-2006, el gasto correspondiente a la producción de spots en radio y sesiones fotográficas para diversos candidatos.

Lugar: La falta se concretizó en las oficinas de la otrora Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas, en ese entonces ubicadas en Viaducto Tlalpan número 100, colonia Arenal Tepepan, edificio C, primer piso, delegación Tlalpan, México, Distrito Federal.

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

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

Al respecto, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En ese sentido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido político para beneficiarse al presentar de manera errónea en el Informe Anual de dos mil seis, un gasto que debió presentarse dentro de sus Informes de Campaña.

Así, en concordancia con lo establecido en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-045/2007 y toda vez que el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, se determina que en el presente asunto existe culpa en el obrar.

Por tanto, el citado partido político se hace responsable de manera culposa de la conducta desplegada y prohibida.

Se concluye que si bien no puede acreditarse la existencia de dolo, sí existe negligencia y falta de cuidado por parte del Partido Nueva Alianza, lo anterior en virtud de que reportó erróneamente dentro de su Informe Anual del ejercicio dos mil seis, gastos que debieron reportarse en sus Informes de Campaña dos mil seis por la cantidad de \$201,250.00 (doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100M.N.).

d. La trascendencia de las normas transgredidas.

Como ya fue señalado, el Partido Nueva Alianza vulneró lo dispuesto en el artículo 49-A, numeral 1, inciso b), fracción III, en relación con el 182-A, numeral 2, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho; así como en los numerales 12.11, incisos d) y e) y 17.2, inciso c) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 49-A, numeral 1 del Código electoral vigente durante el ejercicio dos mil seis, imponía la obligación a los partidos de presentar ante la otrora Comisión de Fiscalización, los informes del origen y monto de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, estableciendo con toda claridad la obligación de estos de reportar en dichos informes de campaña el origen, monto y aplicación de los recursos utilizados para la promoción de cada una de las candidaturas para ocupar puestos públicos de elección popular, que postularan para cada elección federal.

La finalidad que persigue la citada norma se hace consistir en que la autoridad fiscalizadora vigile el origen lícito de los ingresos que reciban los partidos políticos, por cualquiera de las modalidades del financiamiento, así como su empleo y aplicación. Lo cual significa que la norma persigue asegurar la fuente de ingreso, la autenticidad y legalidad de su aplicación, como elementos indispensables para llevar a cabo la correcta fiscalización por parte de la autoridad electoral y con el objeto de atestiguar que los partidos políticos contendientes en un proceso electoral se encuentren en igualdad de condiciones.

Por otro lado, el legislador estableció con la obligación en comento, garantizar la equidad en las contiendas electorales, pues mediante la obligación de los institutos políticos de reportar la totalidad de los gastos realizados en las campañas electorales que lleven a cabo, se busca evitar que éstos excedan los

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

topes de gastos de campaña determinados por esta autoridad electoral, con el objeto de conocer los montos totales de los egresos realizados en cada campaña electoral.

Sin dichas garantías mínimas, el partido político se situaría en una posición de ilegítima ventaja con respecto al resto de los contendientes.

En consecuencia, con la creación de la base del sistema de control del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos para gastos de campaña, se busca que en toda contienda electoral prevalezcan los principios constitucionales y legales, tales como la equidad, igualdad de oportunidades entre los partidos, rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos, transparencia en el manejo de esos recursos y, desde luego, la certeza que debe prevalecer en toda competencia político-electoral.

Es primordialmente mediante la revisión de lo reportado en los informes presentados por los partidos políticos, que esta autoridad electoral ejerce sus funciones de fiscalización sobre el origen y uso de los recursos de los partidos políticos.

En consecuencia, incumplir la obligación de reportar la totalidad de los gastos de campaña que se realicen equivale a situarse en el margen del sistema de fiscalización que se origina en la Constitución y que desarrolla la ley, puesto que con ello se impide materialmente a la autoridad electoral controlar y vigilar el origen, monto y destino de todos los recursos con los que cuentan los partidos políticos en una campaña electoral.

El hecho de que los partidos políticos no reporten la totalidad de los gastos que efectúen constituye una seria lesión a los principios constitucionales y legales en materia electoral, situación que no puede pasar inadvertida para las autoridades responsables y obligadas a tutelar dichos valores, como lo es el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, respecto al artículo 182-A, numeral 2, inciso c), fracción I se puede colegir, que el sistema electoral federal establece una serie de principios que rigen la actividad electoral, asegurando que los partidos dispongan de recursos equitativos y se ajusten a métodos de comprobación adecuados al momento que son aplicados los recursos, para solventar actividades ordinarias o bien para cubrir actividades de campaña.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

Los principios más sobresalientes dentro del sistema de fiscalización federal, de acuerdo con lo que establece la Constitución y la Ley de la materia, son la Equidad, Igualdad, Suficiencia de recursos para el cumplimiento de sus fines, Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto, Certeza respecto del financiamiento de militantes y simpatizantes, Medios efectivos de control y vigilancia.

El hecho de que la norma legal establezca que los partidos políticos deben ajustarse a los topes de gastos de campaña que determine la autoridad electoral, tiene por objeto, precisamente, restringir el gasto que los partidos apliquen a actividades tendientes a obtener el voto, a fin de que no se logre una ventaja indebida a favor de quien dedique mayor cantidad de recursos para promover una candidatura o candidaturas.

Por lo que se refiere a los artículos 12.11 incisos d) y e) y 17.2, inciso c) establecen los gastos que deben ser reportados en los informes de campaña que los partidos políticos están obligados a presentar, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza jurídica, puesto clarifica que gastos deberán ser reportados en los informes de campaña, haciendo posible a los partidos políticos poder dar correcto cumplimiento a sus obligaciones de rendición de cuentas,

Al respecto, se señalan cuatro rubros entre los que se encuentran los Gastos de producción de los mensajes de radio y televisión, mismos que se señalan de forma enunciativa, más no limitativa.

Ahora bien, consta en autos que el concepto de las facturas no reportadas por el Partido Nueva Alianza en los Informes de Campaña correspondientes al proceso electoral federal 2005-2006, se debió a la producción y dirección de spots de radio y sesiones fotográficas para candidatos por \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), gastos que fueron liquidados con recursos provenientes de una cuenta destinada por el instituto político para su operación ordinaria. En este sentido, las normas transgredidas son de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso concreto, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al Partido Nueva Alianza, las cuales vulneraron (peligro concreto) los principios de transparencia y certeza, al omitir reportar gastos de campaña dentro de los Informes correspondientes, los cuales erróneamente reportó dentro de su Informe Anual del ejercicio dos mil seis.

f. La vulneración sistemática a una misma obligación.

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

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

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Nueva Alianza respecto esta obligación.

g. Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

En la especie existe singularidad en la falta cometida, pues quedó acreditado que el Partido Nueva Alianza no reportó dentro de los informes de campaña dos mil seis, el gasto correspondiente a la producción y dirección de spots de radio y

sesiones fotográficas de sus candidatos durante el proceso electoral federal de dos mil seis.

Así, este Consejo General estima que la falta cometida por el Partido Nueva Alianza al no conducir sus actividades dentro de los causes legales y al haber omitido reportar la totalidad de los gastos de campaña realizados en dos mil seis, existe una vulneración al principio de certeza, la falta cometida es de gran relevancia y se califica como **GRAVE**.

B. Individualización de la sanción.

Una vez que este Consejo General ha calificado la falta que quedó acreditada en el punto considerativo **3** de la presente Resolución, es preciso hacer un análisis de los siguientes elementos a efecto de individualizar la sanción correspondiente:

I. La calificación de la falta cometida.

La falta cometida por el Partido Nueva Alianza fue calificada como grave. Lo anterior, toda vez que al analizar las circunstancias específicas, si bien es cierto la falta cometida encuadra en una infracción que vulnera al bien jurídico tutelado, también lo es, que aun cuando se acreditó que la norma transgredida es de gran trascendencia, también consta la falta de reincidencia de la conducta descrita y la ausencia de dolo, por lo que la gravedad de la falta debe calificarse como **ORDINARIA**, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos que permitan asegurar a esta autoridad en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como especial o mayor.

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

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

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por **lesión** se entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la "*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*".

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

Así, el efecto de la falta cometida consistió en la vulneración de los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

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

De conformidad con el numeral 6 del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la tesis relevante de rubro "*REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN*", se considera reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mismo Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral no existe constancia de que el Partido Nueva Alianza haya cometido con anterioridad una falta del mismo tipo, por tanto, el partido no tiene la calidad de reincidente.

IV. Imposición de la sanción (que no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades del partido político, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia).

Del análisis a la conducta realizada por el Partido Político, se desprende lo siguiente:

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido político.
- Además, se incrementa la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con las infracciones de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- El partido político nacional no presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional no es reincidente.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables de la materia.
- Que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), que configura un incumplimiento que vulneró el principio de transparencia en la rendición de cuentas y el de certeza.

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas de fondo, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para determinar el monto de la misma, entre ellos, la falta de pleno cumplimiento a los requisitos de la autoridad, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y, no únicamente el monto total implicado en la irregularidad.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente **SUP-RAP-89/07**, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Establecido lo anterior, debe tomarse en cuenta que las sanciones que se pueden aplicar a los entes políticos infractores se encuentran especificadas en el artículo 269, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, a saber:

- a) Amonestación pública;
- b) Multa de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el período que señale la Resolución;
- d) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la Resolución;
- e) Negativa del registro de las candidaturas;
- f) Suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) La cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

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

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

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

En este orden de ideas y en atención a los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la individualización de la sanción, se estima necesario decidir cuál de las sanciones señaladas en el catálogo del párrafo 1 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho resulta apta para cumplir con el propósito persuasivo e inhibitorio de conductas similares a la conducta cometida por el Partido Nueva Alianza.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 269, párrafo 1, inciso a) del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en los incisos c), d), f) y g) de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas al Partido Nueva Alianza toda vez que dado el estudio de la conducta, quebrantarían de forma total el fin específico del ente político que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad, resultarían excesivas, además, no existen elementos suficientes que lleven a concluir, que la subsistencia del partido sea nociva para la sociedad, o que no mantenga en su organización los requisitos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en el inciso b) consistente en la multa de hasta 5,000 días de salario mínimo general vigente, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

Es así que tomando en cuenta que la falta sustancial se calificó de **GRAVE ORDINARIA**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la vulneración a los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas electorales, que el monto implicado asciende a la cantidad de \$201,250.00 (Doscientos un mil doscientos cincuenta pesos 00/100), este Consejo General fija la sanción consistente en una **multa de 1,240 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el año dos mil seis, año en que se cometió la irregularidad, equivalentes a \$60,350.80** (Sesenta mil trescientos cincuenta pesos 80/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

La sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues la misma no afecta de manera sustantiva la operación ordinaria del Partido Nueva Alianza y su funcionamiento cotidiano, además de que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que es la mínima necesaria para generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09— es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

Al respecto cabe mencionar que el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que dichos institutos políticos puedan realizar sus actividades, tanto ordinarias como electorales, y con ello estén en condiciones de cumplir los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

**Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza**

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Nueva Alianza cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil diez un total de **\$199,299,576.21 (Ciento noventa y nueve millones doscientos noventa y nueve mil quinientos setenta y seis pesos 21/100 M.N)**, como consta en el acuerdo número CG20/2010 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria el veintinueve de enero de dos mil diez.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

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

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

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Monto realizado en otros años	Montos descontados al mes de septiembre de 2010	Montos por saldar
1	CG20/2008	\$7,194,114.96		\$7,194,114.96	0.00
2	CG223/2010	\$277,014.00		\$277,014.00	0.00
3	CG271/2010	\$12,400.00		\$12,400.00	0.00
TOTAL:					0.00

Consejo General
P-CFRPAP 54/07 vs. Nueva Alianza

Del cuadro anterior se desprende que al mes de septiembre de dos mil diez, el citado partido no tiene saldos pendientes con motivo de las sanciones impuestas por el Consejo General de este Instituto.

Ahora bien, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político infractor está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria y su funcionamiento cotidiano, además de que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, así como a los establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 81, párrafo 1, inciso o), 109, párrafo 1, 118, párrafo 1, incisos h) y w), 372, párrafo 1, inciso a), 377, párrafo 3 y 378, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **fundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra del Partido Nueva Alianza, en los términos del **considerando 3** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se impone al Partido Nueva Alianza una sanción consistente en una multa de 1,240 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el año dos mil seis, año en que se cometió la irregularidad, equivalentes a \$60,350.80 (Sesenta mil trescientos cincuenta pesos 80/100 M.N.).

TERCERO. Notifíquese la Resolución de mérito.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de octubre de dos mil diez, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**