

**CG338/2008**

**Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la queja en materia de fiscalización, presentada por los CC. Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma, contra el Partido Acción Nacional, por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, identificada como Q-CFRPAP 31/07 Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma vs. PAN.**

México, Distrito Federal, a catorce de agosto de dos mil ocho.

**VISTO** para resolver el expediente **Q-CFRPAP 31/07 Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma vs. PAN**, 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; y

### **RESULTANDO**

I. El once de septiembre de dos mil siete, mediante oficio SE/1134/2007, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral remitió a la otrora Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos y Agrupaciones Políticas copia certificada del expediente relativo al procedimiento identificado con el número JGE/QJVY/JL/TLAX/196/2006, substanciado con motivo de la denuncia presentada por los CC. Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma en contra del Partido Acción Nacional, así como copia certificada del dictamen que respecto de dicho procedimiento fue emitido por la Junta General Ejecutiva y de la resolución que respecto de dicho dictamen fue emitida por este Consejo General en sesión ordinaria del veintinueve de agosto de dos mil siete, a fin de que se diese cumplimiento a lo ordenado en el punto resolutivo cuarto de dicha resolución.

**Consejo General Q-CFRPAP 31/07  
Jaime Valdez Torres y María Margarita  
Rojas Palma vs. PAN**

Conviene transcribir los hechos denunciados en el escrito de queja, materia del citado procedimiento substanciado por la Junta General Ejecutiva.

*El que suscribe Jaime Valdez torres y o Margarita Rojas Palma se dirigen a quien corresponda para exponer la siguiente queja: tenemos una propiedad junto a la carretera Huamantla La Venta en el kilómetro 15 donde hicieron una pinta con los colores y logotipo del PAN y nombre del candidato a la presidencia de la República, sin alguna autorización (...)*

Asimismo, conviene transcribir el citado punto resolutivo cuarto de la referida resolución, así como el punto considerativo 11, referido en el citado punto resolutivo.

**CONSIDERANDO**

(...)

*11. Toda vez que la infracción cometida por el Partido Acción Nacional implica la utilización de recursos materiales, se estima conveniente dar vista con la presente resolución y copia certificada de estas actuaciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, a fin de que la misma, en ejercicio de sus atribuciones, verifique si el gasto de referencia fue reportado por el instituto político antes señalado en el informe correspondiente.*

(...)

**RESOLUCIÓN**

(...)

**CUARTO.-** *Dese vista a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para los efectos legales de su competencia, en términos de lo establecido en el considerando 11 de la presente resolución.*

(...)

Con base en lo anterior, la entonces Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización acordó, con fecha once de septiembre de dos mil siete, registrar el procedimiento administrativo de queja en el libro de gobierno, integrar el expediente respectivo, y asignarle el número **Q-CFRPAP 31/07 Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma vs. PAN.**

Así, la entonces Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización, mediante oficio STCFRPAP/2136/07 de dieciséis de octubre de dos mil siete, solicitó a la Dirección Jurídica que fijara por lo menos durante setenta y dos horas en los estrados de este Instituto el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la cédula de conocimiento. Una vez que se publicó en los estrados de este Instituto la citada documentación, la Dirección Jurídica, mediante oficio DJ/1042/07 de veintitrés de octubre de dos mil siete, la remitió a la entonces Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización.

El veintiséis de octubre de dos mil siete, mediante oficio STCFRPAP/217/07, la antes Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización solicitó a su entonces Presidencia informara si a su consideración se actualizaba alguna de las causales de desechamiento.

En virtud de lo anterior, mediante oficio PCFRPAP/293/07 de ocho de noviembre de dos mil siete, la antes Presidencia de la otrora Comisión de Fiscalización informó a su Secretaría Técnica que a su consideración no se actualizaba ninguna de las causales de desechamiento.

Hecho lo anterior, la entonces Secretaría Técnica de la otrora Comisión de Fiscalización, mediante oficio STCFRPAP/2406/07 de cuatro de diciembre de dos mil siete, notificó el inicio del procedimiento administrativo de queja **Q-CFRPAP 31/07 Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma vs. PAN** al representante del Partido Acción Nacional.

**II.** El quince de abril de dos mil ocho, mediante oficio UF/500/2008, la Unidad de Fiscalización requirió a la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña diversa información y documentación relativa a los hechos materia del procedimiento de mérito.

El veintidós de abril de dos mil ocho, mediante oficio UF/093/2008, la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña remitió a la Unidad de Fiscalización la información que le fue requerida, en los siguientes términos:

(...)

*Por lo que se refiere a la pinta de barda a favor del candidato a la Presidencia de la república Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el Kilómetro quince de la carretera la Venta-Huamantla, no se encontró registro de gastos por la publicidad*

*en dicha barda, tanto en la contabilidad de la Campaña Presidencial, como en la Concentradora Nacional y en la Concentradora del Estado de Tlaxcala, por tal razón, no se remite documentación alguna.*

(...)

**III.** El veintiuno de mayo de dos mil ocho, mediante oficio UF/976/2008, la Unidad de Fiscalización requirió a la Secretaría Ejecutiva copia certificada del dictamen consolidado relativo a la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos nacionales, relacionados con el proceso federal electoral de dos mil cinco—dos mil seis, así como la respectiva resolución, en la parte conducente al Partido Acción Nacional.

El veintiséis de mayo de dos mil ocho, mediante oficio DS/526/08, la Dirección del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva remitió a la Unidad de Fiscalización la documentación que le fue requerida mediante el citado oficio UF/976/2008.

**IV.** El veintisiete de mayo de dos mil ocho, mediante oficio UF/1027/2008, la Unidad de Fiscalización emplazó al Partido Acción Nacional, corriéndole traslado con la totalidad de las constancias que integraban el expediente.

Mediante escrito de cuatro de junio de dos mil ocho, el Partido Acción Nacional solicitó una prórroga al término que le fue otorgado para dar contestación al emplazamiento que le fue hecho.

Mediante escrito de nueve de junio de dos mil ocho, el Partido Acción Nacional dio contestación en los siguientes términos:

#### **CONTESTACIÓN A LA QUEJA**

*De los elementos que obran en la resolución del Consejo General CG249/2007 se desprende en forma resumida que se atribuye a mi partido responsabilidad con base en lo siguiente:*

*1. Que el motivo de la vista hecha a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y agrupaciones Políticas derivó a partir de la investigación hecha por la autoridad electoral y por el que se determinó que mi representado realizó una pinta de propaganda electoral sin autorización en una barda ubicada en el kilómetro quince de la carretera la Venta-Huamantla.*

**Consejo General Q-CFRPAP 31/07**  
**Jaime Valdez Torres y María Margarita**  
**Rojas Palma vs. PAN**

2. Derivado de lo anterior, se sancionó a mi partido con una multa de un mil seiscientos cincuenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, equivalente a la cantidad de \$83,440.50 (ochenta y tres mil cuatrocientos cuarenta pesos 50/100 M.N.)

A lo antes descrito me permito dar contestación en el siguiente orden:

*En el procedimiento administrativo sancionador que concluyó con la resolución CG249/2007 del Consejo General se determinó que el Partido acción Nacional pintó propaganda electoral en un inmueble de propiedad privada sin obtener el permiso correspondiente, en contravención a lo establecido en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Bajo esta lógica, es evidente que si esta autoridad a su decir tuvo por plenamente acreditados los hechos en los términos en que fueron sancionados, esto es, concluyó que dicha pinta fue ilegal, entonces no es exigible la comprobación de un ingreso o egreso en tales circunstancias.*

*Lo anterior es así porque resulta evidente que si la autoridad electoral determina que cierto acto no fue realizado dentro del marco legal, eso conllevó a la imposición de una sanción que por sí misma debería dar por saldado la ilicitud del hecho.*

*Dicho en otras palabras, no es dable que se espere conforme a la ley el reporte de una acción que la misma autoridad calificó como ilegal. Haciendo una analogía con otras materias, sería tanto como que la Secretaría de Hacienda sancionara a un sujeto por no reportar un ingreso y posteriormente pretendiera sancionarlo por que el mismo no aparece en la balanza de comprobación, dicho ejemplo al igual no puede seguir los cauces legales, y si la barda motivo de la presente investigación en congruencia con la resolución se hubiera pintado dentro de los cauces legales, indiscutiblemente hubiera sido reportada como tal, pero al no ser así, esta autoridad fiscalizadora debe tener por sancionada la falta y por tanto con el carácter de cosa juzgada.*

*Hacer lo contrario, iría en contra de la objetividad y proporcionalidad que se debe de observar en tales actos de autoridad, máxime que dentro del cuerpo de la propia resolución CG249/2007 se determinó que la sanción impuesta a mi partido se concluyó que la misma era “sin ser demasiado gravosa para el patrimonio del infractor, sí sea significativa, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro.”*

*En esa lógica tendría que considerarse que el presente asunto ya fue sancionado dentro del marco de un supuesto en el que se determinó que el Partido Acción Nacional había llevado a cabo una pinta sin autorización, de tal manera que sólo en este rubro debería mantenerse.*

(...)

**V.** Una vez que el Partido Acción Nacional contestó al emplazamiento, mediante oficio UF/1290/2008 de once de junio de dos mil ocho, la Unidad de Fiscalización solicitó a su Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña que remitiera, según lo reportado por el Partido Acción Nacional dentro de su informe de campaña relativo al proceso electoral federal de dos mil seis, el costo promedio por pinta de barda en el estado de Tlaxcala.

El diecisiete de junio de dos mil seis, mediante oficio UF/DAIAC/192/08, la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña dio respuesta a la solicitud referida, aduciendo que el Partido Acción Nacional no reportó gastos por concepto de pinta de bardas en el estado de Tlaxcala. Conviene transcribir el citado oficio en la parte que interesa.

*De la verificación a las balanzas de comprobación al 31 de julio de 2006 de la contabilidad de la campaña de Presidente, así como de la concentradora y las correspondientes a las campañas de senadores y Diputados del estado de Tlaxcala, se constató que no existen registros de gasto por concepto de pinta de bardas con propaganda electoral a favor del candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido Acción Nacional, razón por la cual no se cuenta con la información requerida.*

**VI.** Así, el dieciocho de junio de dos mil ocho, el Encargado del Despacho de la Dirección General de la Unidad de Fiscalización acordó declarar cerrada la instrucción correspondiente a la substanciación del procedimiento de mérito.

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, párrafo 2, y 377, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

## **CONSIDERANDO**

**1.** Que en términos de lo establecido por los artículos 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1; 79; 81, párrafo 1, incisos c) y o); 109, párrafo 1; 118, párrafo 1, incisos h), i) y w); 372,

párrafos 1, incisos a) y b) y 2; 377, párrafo 3; y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, este Consejo General **es competente** para emitir la presente resolución formulada por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, respecto de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de financiamiento, substanciados de manera previa a la vigencia del código electoral invocado, para que en ejercicio de sus facultades determine lo conducente y, en su caso, imponga las sanciones que procedan.

**2.** Con fundamento en los artículos 49, párrafo 6; 49-B, párrafos 1 y 2, inciso c), y 4; 80, párrafos 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, se constituyó la otrora Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas como el órgano de este Instituto con competencia especializada en materia de fiscalización, con atribuciones para conocer de los procedimientos relativos al origen y a la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas.

Sin embargo, el trece de noviembre de dos mil siete se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya base V, décimo párrafo, el legislador instituyó la creación de un órgano técnico de este Consejo General, especializado en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, cuya integración, facultades y funcionamiento debían quedar determinadas en la ley electoral federal que al efecto emitiría el Congreso de la Unión.

En efecto, como resultado de las reformas al referido artículo constitucional, el catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que abroga el Código publicado el quince de agosto de mil novecientos noventa), en cuyos artículos 79 y 108, párrafo 1, inciso e), transcritos a continuación, se encuentra reglamentada la naturaleza del citado órgano técnico de este Consejo General.

*Artículo 79*

1. *Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a*

*su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.*

(...)

*Artículo 108*

*1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:*

(...)

*e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.*

Ahora bien, en el artículo 81 de la ley secundaria electoral vigente se establecen las facultades y atribuciones de dicha Unidad de Fiscalización, entre las que se encuentran vigilar el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; solicitar a los entes jurídicos mencionados la documentación e información que se considere pertinente para constatar o desmentir los hechos materia de un procedimiento en materia de fiscalización, así como la rendición de informes detallados respecto de sus ingresos y egresos; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas; instruir los procedimientos administrativos sancionadores a que haya lugar respecto de las quejas en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, así como proponer a este Consejo General la imposición de sanciones que procedan respecto de las irregularidades en que hubiesen incurrido aquéllos.

Por su parte, los artículos 372, párrafos 1, inciso b), y 2, y 377, párrafo 3, del mismo ordenamiento legal, establecen que la anotada Unidad de Fiscalización es el órgano competente de este Instituto para tramitar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores electorales derivados de la presentación de quejas sobre financiamiento de los partidos y de las agrupaciones políticas, y, de igual forma, para formular el proyecto de resolución correspondiente de dichos procedimientos, que debe ser sometido a la consideración de este Consejo General.

Todas esas atribuciones, que otorgan a la apuntada Unidad de Fiscalización la naturaleza de órgano especializado de este Instituto con competencia exclusiva en materia de fiscalización, implican que ésta suple a la citada otrora Comisión de Fiscalización.



Sumado a lo anterior, debe señalarse que el legislador ordinario no estableció disposición transitoria alguna que restringiera temporalmente la actividad de la mencionada Unidad de Fiscalización, por lo que debe aplicarse de manera inmediata la normatividad en materia de competencia establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

En consecuencia, los procedimientos administrativos sancionadores electorales sobre el origen y aplicación de los partidos y agrupaciones políticas que se encontraban en substanciación por la otrora Comisión de Fiscalización antes del catorce de enero de dos mil ocho, deben continuarse substanciando y tramitando por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, autoridad encargada de tramitar dichos procedimientos.

Ahora bien, el artículo cuarto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, señala textualmente lo siguiente:

*Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.*

Al respecto, resulta conveniente realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el respeto de las situaciones legalmente establecidas, impidiendo que la ley restrinja los derechos de las personas en su perjuicio, para cuyo fin establece la prohibición de que se apliquen retroactivamente normas expedidas con fecha posterior sobre situaciones o hechos ocurridos en el pasado.

No obstante, la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes no es absoluta, sino que tiene excepciones: en primer lugar, tratándose de disposiciones de carácter constitucional, y, en segundo, las de naturaleza procesal, siempre que no se menoscaben derechos adquiridos o etapas del procedimiento que se han consumado con la preclusión.

En el caso de las normas procesales, los derechos sólo se adquieren o concretan en la medida en que, durante el desarrollo de la secuela procesal, se van

actualizando los supuestos normativos correspondientes; por lo demás, sólo cabe ponderarlas como situaciones jurídicas abstractas de realización incierta.

Por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, cambia la valoración de las pruebas o modifica alguna figura procesal, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan posibilidades de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas. Al respecto, conviene traer a colación las siguientes tesis jurisprudenciales que evidencian los criterios que en este sentido ha sustentado el Poder Judicial de la Federación:

***RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL.***

*Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.*

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Octava Época.

***RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTOS.***

*De la lectura acuciosa de la tesis número 31 del Tribunal Pleno, visible en las páginas 545 y 546 del Informe de Labores que su presidente rindió a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de mil novecientos ochenta, bajo el rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY PROCESAL RESPECTO DE JUICIOS QUE SE ENCUENTREN EN TRAMITE. NO VULNERA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL." y de la de jurisprudencia 1656, correspondiente al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, localizable en las páginas 2686 y 2687, con el título "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO", se infiere que aun cuando hacen referencia específica a leyes procesales, no rompen la regla genérica de que sin importar la naturaleza o materia de la ley nueva, no deben aplicarse en forma retroactiva; por el contrario, explican que las normas procesales dada su naturaleza especial se agotan en fases y que, en la fecha en que entran en vigor, si bien deberán aplicarse a los asuntos en trámite, esta aplicación podrá hacerse sobre derechos no adquiridos, aun dada la fase en que se encuentre el proceso. Por ejemplo, si se suprimiera un recurso contra la sentencia de primera instancia y la ley entrara*

*en vigor cuando el estado del procedimiento aún no permitía pronunciar la sentencia, entonces ambas partes quedarían sujetas a la nueva normatividad adjetiva y no podrán argumentar violación al principio de irretroactividad. Llegado el momento en que a alguna de ellas le fuera desfavorable el fallo, porque en el momento en que entró en vigor la ley aún no nacía su derecho a apelar. Y por el contrario, si en la fecha que la ley entrara en vigor ya se había dictado sentencia y, por ende, tenía ya adquirido el derecho de apelar una de las partes, entonces no podría aplicarse en su perjuicio la ley nueva que suprimió el recurso, porque ello entrañaría violación al artículo 14 constitucional. Por lo demás, si bien la tesis citada en primer lugar alude a que las leyes procesales tienden a buscar un equilibrio entre las partes contendientes, ello lo hace seguramente con el propósito de evidenciar que si bien, cuando se inició el litigio los contendientes tenían establecidas determinadas reglas para todo el proceso y con la entrada en vigor de la nueva ley procesal cambian las reglas para las fases aún no desahogadas, ello no les significa en realidad una afectación, porque ambas partes quedarán sujetas a esas reglas.*

Segundo Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito.

**RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES.**

*Para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales. En efecto, se entienden como normas procesales aquellas que instrumentan el procedimiento; son las que establecen las atribuciones, términos y los medios de defensa con que cuentan las partes para que con la intervención del Juez competente, obtengan la sanción judicial de sus propios derechos, esos derechos nacen del procedimiento mismo, se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última.*

Octavo Tribunal Colegiado En Materia Civil del Primer Circuito.

En el presente caso, en los artículos 372 al 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho se establecen las normas que reglamentan el procedimiento para la atención de las quejas sobre financiamiento de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, cuya naturaleza es eminentemente procesal, ya que regula, en esencia, aspectos como la tramitación y substanciación de dichos

procedimientos por parte de la citada Unidad de Fiscalización; la facultad para acordar la admisión o desechamiento de un escrito de queja; la notificación al partido político en contra de quien se instaure el procedimiento de mérito; la forma y término para la etapa de la instrucción; el emplazamiento del partido político denunciado y término para contestar, y la elaboración por parte de la citada Unidad de Fiscalización de la resolución que deberá aprobar este Consejo General.

Así entonces, aun cuando el artículo cuarto transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho señala que los asuntos pendientes de trámite a la entrada en vigor de ese ordenamiento serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, no existe disposición transitoria alguna que precise la manera de emplear las normas adjetivas aplicables a dichos asuntos inacabados, por lo que éstos deberán tramitarse y substanciarse de conformidad con la normatividad procesal vigente con posterioridad al momento de su inicio.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis siguiente:

***NORMAS PROCESALES. SE APLICAN CONFORME A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE CONTIENE LAS REFORMAS A LA LEY.***

*Las partes en un juicio no adquieren el derecho a que se apliquen las normas procesales vigentes al momento del inicio de su tramitación durante todo su curso, debido a que el procedimiento judicial se compone de diversas etapas y de una serie de actos sucesivos, por lo que los derechos adjetivos que concede la ley procesal sólo se van adquiriendo o concretando en la medida que se actualizan los supuestos normativos correspondientes, en el desarrollo de la secuela procesal, y con anterioridad sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas. En consecuencia, las leyes del procedimiento no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza, se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tuvieron verificativo. **Pero esa regla sólo opera cuando los artículos transitorios del decreto que contiene las reformas a una ley procesal, no precisan la manera de aplicarla a los asuntos que se encuentran en trámite, porque de existir, debe atenderse al estado en que se encuentre cada expediente en particular y así determinar si es jurídicamente posible la aplicación de las reformas.***

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil del Primer Circuito.

[Énfasis añadido]

En consecuencia, resulta procedente que la mencionada Unidad de Fiscalización continúe la tramitación y substanciación de los procedimientos en materia de financiamiento de los partidos políticos y agrupaciones políticas iniciados con fecha anterior al catorce de enero de dos mil ocho, a partir de la etapa procesal que haya sido consumada con la preclusión, aplicando la normatividad procesal vigente, respetando y quedando a salvo las actuaciones que llevó a cabo la extinta Comisión de Fiscalización en el ámbito de sus facultades.

Asimismo, debe destacarse que mediante acuerdo CG05/2008 de dieciocho de enero de dos mil ocho, emitido por este Consejo General, se integró la Unidad de Fiscalización, y en su punto cuarto se señala que: *“Cualquier referencia hecha al Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como su Secretaría Técnica en otros ordenamientos, disposiciones o asuntos en trámite, deberá entenderse dirigida al titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”*. Lo anterior hasta en tanto se emita el nuevo reglamento que regule la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos oficiosos y las quejas que son competencia de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sintetizando, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano competente de este Instituto para continuar con el trámite y substanciación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales sobre el origen y aplicación de los partidos y agrupaciones políticas, que fueron iniciados de manera previa al catorce de enero de dos mil ocho.

**3.** Expuesto que este Consejo General es competente para resolver el presente asunto, y que la Unidad de Fiscalización es competente para continuar con la tramitación y substanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, tramitado y substanciado en sus inicios por la extinta Comisión de Fiscalización, es procedente fijar la **litis** materia del presente procedimiento y, hecho esto, será procedente establecer el marco normativo aplicable.

**A.** De la totalidad de los documentos y actuaciones que integran el expediente se desprende que la litis se constriñe a determinar si el Partido Acción Nacional, fuera de los cauces legales y de los principios del Estado democrático, omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral, dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, un gasto

realizado por concepto de la pinta de una barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec, incumpliendo, así, lo establecido en el artículo 49-A, párrafo 1, inciso b), fracciones I y III, en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, y numeral 11.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

**B.** Fijada la litis materia del procedimiento que por esta vía se resuelve, conviene precisar el marco jurídico que resulta aplicable al presente caso.

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

*Artículo 38.*

1. *Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

a) *Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*

(...)

*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 de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:*

(...)

b) *Informes de campaña:*

i. *Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos*

*que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;*

(...)

*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.*

(...)

## 2. Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

*11.1 Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción de lo señalado en los artículos 11.2 a 11.6 del presente Reglamento.*

Una vez que ha sido fijado el marco normativo aplicable, es preciso verificar si se acreditan los extremos de los supuestos planteados en la litis. Para llevar a cabo este ejercicio, 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, los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las normas constitucionales y legales aplicables. Esta forma de proceder se desprende de las normas jurídicas que a continuación se transcriben.

Los artículos 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria al presente procedimiento, disponen lo siguiente:

### *Artículo 14.*

*1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:*

*a) Documentales públicas;*

*b) Documentales privadas;*

- c) *Técnicas;*
  - d) *Presuncionales legales y humanas; y*
  - e) *Instrumental de actuaciones.*
2. *La confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.*

(...)

4. *Para los efectos de esta ley serán documentales públicas:*

(...)

- b) *Los demás documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;*
- c) *Los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales; y*

(...)

5. *Serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.*

(...)

#### *Artículo 16*

1. *Los medios de prueba serán valorados por el órgano competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en este capítulo.*
2. *Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.*



3. *Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, 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, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.*
4. *En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción.*

**4.** En el presente punto considerativo se realizará un examen de los hechos planteados en la litis al tenor del análisis y la adminiculación de la totalidad de las constancias de autos que obran dentro del expediente. Esto es, se estudiará, a través de la adminiculación y el análisis de la documentación que integra el expediente, si el Partido Acción Nacional omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral, dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, un gasto realizado por concepto de la pinta de una barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec.

(I) En primer lugar, debe decirse que de las constancias que integran el expediente relativo al procedimiento identificado con el número JGE/QJVY/JL/TLAX/196/2006, substanciado por la Junta General Ejecutiva con motivo de la denuncia presentada por los CC. Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma en contra del Partido Acción Nacional, quedaron acreditados, tanto en el dictamen que respecto de dicho procedimiento fue emitido por la Junta General Ejecutiva como en la resolución número CG/249/2007 que respecto de dicho dictamen fue emitida por este Consejo General en sesión ordinaria del veintinueve de agosto de dos mil siete (visibles a fojas 2 a 136), diversos hechos, de entre los cuales conviene listar aquéllos que atañen al procedimiento que por esta vía se resuelve:

Quedó acreditado que durante el proceso electoral federal de dos mil seis, en específico, durante el periodo comprendido entre el veintisiete de abril y el cuatro de mayo de dos mil seis, el Partido Acción Nacional exhibió propaganda electoral a favor de su candidato a la presidencia de la República, constituida, en específico, por el logotipo del citado partido político, el nombre del citado candidato, el cargo aspirado por el mismo, y la leyenda *VALOR Y PASIÓN POR MÉXICO*, pintada sobre una barda de aproximadamente dos metros con cincuenta centímetros de alto por dieciocho metros de largo, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, a aproximadamente veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec.

Al respecto, conviene transcribir en la parte que interesa la referida resolución:

*(...) se tomaron siete fotografías (...) de las que se desprende el siguiente contenido: se aprecia un bien inmueble en obra negra, y en una de sus bardas laterales, se observa un fondo blanco, en el extremo izquierdo el emblema del Partido Acción Nacional en color azul, a su lado se lee "Felipe Calderón" en letras de color azul, y al lado derecho en la parte superior en letras de color naranja la palabra "PRESIDENTE"; bajo esta palabra sobre una franja de color azul "VALOR Y PASIÓN" en letras blancas, y en la parte inferior sobre una franja color naranja "POR MÉXICO", por lo que esta autoridad tiene por acreditada su existencia, ubicación y contenido.*

*(...)*

*En el caso concreto, quedó acreditado que el Partido Acción Nacional colocó propaganda electoral a favor de quien fuera su candidato a la Presidencia de la República, en el exterior de una barda perteneciente a un bien inmueble de propiedad privada, ubicado en el kilómetro 15 de la carretera La Venta-Huamantla, en Zitlaltepec, Tlaxcala.*

*(...)*

*b) Tiempo. De acuerdo con la queja presentada y de la investigación realizada por parte de la autoridad electoral, se evidencia que la propaganda electoral ha estado colocada al menos desde el día veintisiete de abril del año dos mil seis que fue el día en que se presentó la queja ante el consejo Local de este Instituto en el estado de Tlaxcala, hasta el día cuatro de mayo de dos mil seis, en que el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Tlaxcala dio fe de su existencia y lo asentó en la diligencia de la misma fecha, es*

*decir, que dicha propaganda estuvo colocada en el inmueble de referencia al menos ocho días.*

(...)

(II) Expuesto lo anterior, debe señalarse que del oficio UF/093/2008 de veintidós de abril de dos mil ocho, suscrito por la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña (visible a foja 152), se desprende que el Partido Acción Nacional no reportó dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, el gasto realizado por concepto de la pinta de la citada barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, a aproximadamente veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec.

Al respecto, conviene transcribir dicho oficio en su parte conducente.

*Por lo que se refiere a la pinta de barda a favor del candidato a la Presidencia de la República Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, no se encontró registro de gastos por la publicidad en dicha barda, tanto en la contabilidad de la Campaña Presidencial como en la Concentradora Nacional y en la Concentradora del Estado de Tlaxcala, por tal razón, no se remite documentación alguna.*

(III) Ahora bien, de la parte relativa al Partido Acción Nacional del dictamen consolidado que presentó la otrora Comisión de Fiscalización a este Consejo General respecto de los informes de campaña de los partidos políticos y coaliciones, correspondientes al proceso electoral federal de dos mil cinco—dos mil seis, así como de la parte relativa al Partido Acción Nacional de la resolución CG97/2007 emitida por este Consejo General respecto de las irregularidades encontradas durante la revisión de los citados informes, se desprende que el Partido Acción Nacional no reportó gastos por concepto de bardas en el estado de Tlaxcala, y, en este sentido, que el gasto realizado por concepto de la pinta de la citada barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, a aproximadamente veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec, no fue ni siquiera reportado de forma genérica, esto es, sin especificar los datos que hubieran podido evitar que esta autoridad estuviese en posibilidad de distinguir con exactitud las bardas reportadas de las no reportadas.

La conclusión anterior quedó robustecida con el oficio UF/DAIAC/192/08 de dieciséis de junio de dos mil ocho, suscrito por la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña (visible a fojas 3077), por el cual informa que, en efecto, el Partido Acción Nacional no reportó gastos por concepto de bardas en el estado de Tlaxcala. Conviene transcribir el citado oficio en la parte que interesa:

*De la verificación a las balanzas de comprobación al 31 de julio de 2006 de la contabilidad de la campaña de Presidente, así como de la concentradora y las correspondientes a las campañas de senadores y Diputados del estado de Tlaxcala, se constató que no existen registros de gasto por concepto de pinta de bardas con propaganda electoral a favor del candidato a la Presidencia de la República postulado por el Partido Acción Nacional, razón por la cual no se cuenta con la información requerida.*

Así las cosas, **se concluye que el Partido Acción Nacional omitió reportar ante la autoridad fiscalizadora electoral dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, un gasto realizado por concepto de la pinta de una barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec, incumpliendo con ello las disposiciones contenidas en el artículo 49-A, párrafo 1, inciso b), fracciones I y III, en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, y numeral 11.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.**

Habiendo quedado expuesta la conclusión anterior, cabe valorar de manera explícita, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcritos en el punto considerativo **3.** de la presente resolución, las constancias analizadas y adminiculadas dentro del cuerpo de la presente resolución.

La parte relativa al Partido Acción Nacional del dictamen consolidado que presentó la otrora Comisión de Fiscalización a este Consejo General respecto de los informes de campaña de los partidos políticos y coaliciones, correspondientes al proceso electoral federal de dos mil cinco—dos mil seis; la parte relativa al Partido Acción Nacional de la resolución CG97/2007 emitida por este Consejo

General respecto de las irregularidades encontradas durante la revisión de los citados informes; el dictamen que respecto del procedimiento identificado con el número JGE/QJVY/JL/TLAX/196/2006, substanciado con motivo de la denuncia presentada por los CC. Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma en contra del Partido Acción Nacional, fue emitido por la Junta General Ejecutiva; la resolución CG249/2007 que respecto de dicho dictamen fue emitida por este Consejo General en sesión ordinaria del veintinueve de agosto de dos mil siete; el oficio UF/093/2008 de veintidós de abril de dos mil ocho, y el oficio UF/DAIAC/192/08 de dieciséis de junio de dos mil ocho, suscrito por la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, deben ser considerados documentales públicas, ya que fueron expedidas por funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia; por lo tanto, se les debe otorgar valor probatorio pleno, pues, además, no obra dentro del expediente prueba en contrario que controvierta la autenticidad de las mismas ni la veracidad de los hechos a los que las mismas se refieren.

(IV) Ahora bien, una vez que han sido valoradas las constancias que hasta ahora han sido analizadas, y que se ha arribado a la conclusión expuesta en párrafos precedentes (realzada en negritas), debe analizarse la respuesta dada por el Partido Acción Nacional al emplazamiento que le fue hecho por la autoridad fiscalizadora electoral (visible a fojas 3071 a 3075 y transcrita en el punto resultativo IV de esta resolución). Al respecto, conviene sintetizar lo que dicho partido adujo:

El Partido Acción Nacional alegó en esencia lo siguiente:

- Que este Consejo General, a través de la referida resolución número CG/249/2007 que emitió en sesión ordinaria del veintinueve de agosto de dos mil siete (visible a fojas 94 a 136), impuso una sanción a dicho partido político por la conducta consistente en pintar la citada barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec, sin autorización del propietario de la barda, en contravención a lo establecido en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el quince de enero de dos mil ocho.

- Que, por tanto:
  - i. Si quedó acreditado que dicho partido político pintó la citada barda sin autorización de su propietario (de manera ilegal), el partido político la autoridad fiscalizadora electoral no podía jurídicamente exigirle que reportara el gasto realizado por concepto de la pinta.
  - ii. Si quedó acreditado que dicho partido fue sancionado por la conducta consistente en pintar la citada barda sin autorización de su propietario, no puede sancionársele por ninguna otra conducta relacionada con la pinta de la barda, pues la sanción impuesta por la conducta consistente en pintar la citada barda sin autorización de su propietario constituye cosa juzgada respecto de cualquier otra sanción derivada de cualquier otra conducta relacionada con la pinta de la citada barda.

Al respecto, debe decirse que lo aducido por el Partido Acción Nacional no es atendible en razón de lo siguiente:

En primer lugar, el hecho de que la Junta General Ejecutiva haya acreditado la falta genérica consistente en que dicho partido pintó la barda ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec, sin autorización de su propietario, y que, en consecuencia, este Consejo General, a través de la resolución número CG249/2007 emitida en sesión ordinaria del veintinueve de agosto de dos mil siete (visible a fojas 94 a 136), haya impuesto una sanción a dicho partido, no implica que dicho partido no haya erogado recursos, sino, por el contrario, implica que sí los erogó, por ejemplo, para pagar a algún proveedor por la pinta de dicha barda, o por la pintura y las herramientas empleadas.

En segundo, los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49-A, párrafo 1, inciso b), fracciones I y III, en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), y numeral 11.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, deben reportar la totalidad de los gastos, esto es, el monto y el destino de todos los gastos efectuados.

Así, aun cuando dicho partido político no solicitó autorización al propietario de la citada barda para pintarla, sí debió reportar los recursos que erogó por concepto de la pinta de dicha barda, esto es, la autoridad fiscalizadora electoral sí podía

exigir a dicho partido que reportara el gasto derivado de la pinta de dicha barda, pues —se repite— (I) erogó recursos por concepto de la pinta de dicha barda, y (II) la normatividad electoral en materia de fiscalización establece la obligación de reportar la totalidad de los gastos efectuados.

Ahora bien, si —como se vio— (I) la obligación de solicitar autorización de los propietarios de las bardas para pintar las mismas con propaganda electoral, aun cuando la barda sea la misma, es distinta de la obligación de reportar los recursos erogados por concepto de pinta de bardas, y que (II) la exigibilidad del cumplimiento de cualquiera de dichas obligaciones no depende en lo absoluto de que la otra obligación hubiese sido o no cumplida, se sigue que si un partido político, respecto de un objeto, por un lado, incumple con una obligación de carácter genérico, y se le sanciona por dicho incumplimiento, y, por otro, incumple con una obligación en materia de financiamiento, también puede sancionársele por este último incumplimiento. Así, el alegato formulado por el Partido Acción Nacional relacionado con la figura jurídica de cosa juzgada tampoco es atendible.

Así, en razón de lo considerado en el cuerpo de la presente resolución, esta autoridad considera que el presente procedimiento oficioso debe declararse **fundado**.

**5.** Toda vez que se concluyó que el presente procedimiento oficioso debe declararse fundado, con fundamento en el artículo 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el catorce de enero de dos mil ocho, y de conformidad con los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-RAP-85/2006, así como en las tesis de jurisprudencia de rubros ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN, este Consejo General debe determinar las sanciones correspondientes.

De dicho artículo y de los criterios citados se desprende que este Consejo General, a efecto de individualizar las sanciones que correspondan, debe primero calificar la infracción, esto es, debe determinar la gravedad de la falta, lo cual debe comprender el examen de diversos aspectos:

- El tipo de infracción (acción u omisión).
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó la infracción.

- 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.
- La trascendencia de la norma transgredida.
- 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.
- La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia.
- La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por su parte, de los mismos criterios se desprende que este Consejo General, para llevar a cabo la individualización de la sanción, debe considerar una serie de elementos adicionales:

- La calificación de la falta cometida.
- La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Así las cosas, con base en los criterios citados, y en lo considerado y expuesto en el punto considerativo CUARTO de la presente resolución, se procede a determinar la sanción correspondiente:

**A. Calificación de la falta.**

Tal como quedó establecido, la calificación de la falta debe encontrar sustento en el examen del tipo de infracción (acción u omisión); las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó la falta que se imputa; la existencia de dolo o culpa y, en su caso, los medios utilizados para determinar la intención en el obrar; la trascendencia de la norma transgredida; 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; la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia, y, por último, la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.



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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-RAP-098/2003, ha señalado que las infracciones de acción, en sentido estricto, se realizan a través de actividades positivas, que conculcan una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone.

En la especie, el Partido Acción Nacional incumplió con la normatividad electoral en materia de fiscalización a través de una omisión, consistente en no reportar ante esta autoridad federal electoral, dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, un gasto realizado por concepto de la pinta de una barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec.

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

+ Modo: La falta se concretizó del siguiente modo: El Partido Acción Nacional incumplió con la normatividad electoral en materia de fiscalización al haber omitido reportar ante esta autoridad federal electoral, dentro de su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, un gasto realizado por concepto de la pinta de una barda con propaganda electoral a favor de su entonces candidato a la presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ubicada en el kilómetro quince de la carretera La Venta Huamantla, Tlaxcala, aproximadamente a veinte metros de la entrada a la secundaria técnica de Zitlaltepec.

+ Tiempo: La falta se concretizó al momento en que el Partido Acción Nacional presentó su informe de campaña correspondiente al proceso electoral federal de dos mil seis, esto es, el veinte de septiembre de dos mil seis.

+ Lugar: La falta se concretizó en la ciudad de México, Distrito Federal, al no reportar en su informe los gastos generados por la pinta de la barda.

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

Ante el nimio monto que implica una pinta de barda, podría creerse, en principio, que no existió dolo, es decir, que no existió una deliberada intención de contravenir la norma, sino más bien la existencia de culpa, es decir, la contravención a la normatividad electoral originada por una falta de cuidado al contabilizar los gastos efectuados que debían reportarse.

Sin embargo, toda vez que el Partido Acción Nacional, a través de su escrito de nueve de junio de dos mil ocho por el que contestó al emplazamiento que le fue hecho, adujo que “*no es dable que se espere conforme a la ley el reporte de una acción que la misma autoridad calificó como ilegal*”, se desprende la existencia de **dolo**, esto es, una deliberada intención de contravenir la norma con la finalidad de esconder una falta a la normatividad electoral.

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

Las normas transgredidas por el Partido Acción Nacional son las contempladas en el artículo 49-A, párrafo 1, inciso b), fracciones I y III, en relación con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, y numeral 11.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. La trascendencia de las mismas puede establecerse a partir de las siguientes consideraciones:

El artículo 38, en su párrafo 1, inciso a), dispone, conducentemente, que los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático. Por su parte, el artículo 49-A, y numeral 11.1 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, imponen la obligación a los partidos políticos de reportar la totalidad de los gastos realizados por cada una de sus campañas, así como el destino de sus recursos.

Así las cosas, puede derivarse que el propósito de las normas citadas, que subyacentemente justifican su existencia, consiste, por un lado, en viabilizar a la autoridad electoral para que efectivamente ejerza su función de vigilancia y fiscalización sobre manejo de los recursos de los partidos políticos, a efecto de que los mismos respeten la libre participación política de los demás institutos políticos; por otro, en sujetar los procesos electorales al principio de equidad sobre el que deben descansar las acciones de los institutos políticos contendientes.

En este sentido, las normas citadas 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.

Ante el fin de las normas transgredidas, según lo que quedó explicado en el subapartado anterior, marcado con la letra **d.**, se concluye que el efecto producido por la transgresión a las normas citadas consistió únicamente en la obstaculización a la autoridad electoral en el ejercicio de su función de vigilancia y fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos, lo cual implica una merma al principio de certeza que debe revestir a la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, así como al principio de transparencia en la rendición de cuentas; pues, en la especie, no es dable concluir que la falta acreditada haya tenido como efecto la vulneración del principio de equidad que debía revestir al proceso electoral de dos mil seis.

**f.** La vulneración sistemática a una misma obligación.

En la especie, no existe vulneración sistemática a una misma obligación, pues quedó acreditado que la conducta ilícita se consumó a través de un solo acto y en una sola ocasión.

**g.** Singularidad o pluralidad de las faltas cometidas.

En la especie, existe singularidad, pues quedó acreditado que la conducta ilícita es sólo una.

Así, del análisis realizado en cada uno de los incisos anteriores, la conducta irregular cometida por el Partido Acción Nacional debe calificarse como **grave ordinaria**, pues, se repite:

- la conducta ilícita acreditada es de omisión;
- quedó acreditada la existencia de **dolo**, esto es, la contravención a la normatividad electoral originada por una falta de cuidado;

- aun cuando las normas transgredidas son de gran trascendencia, el efecto de la conducta ilícita acreditada sólo consistió en la obstaculización a la autoridad electoral en su ejercicio de su función de vigilancia y fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos, lo cual implica una merma al principio de certeza que debe revestir a la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, así como al principio de transparencia en la rendición de cuentas; pues, en la especie, no es dable concluir que la falta acreditada haya tenido como efecto la vulneración del principio de equidad que debía revestir al proceso electoral de dos mil seis.

**B. Individualización de la sanción.**

Una vez que este Consejo General ha calificado la falta que quedó acreditada en el punto considerativo **4.** 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 Acción Nacional fue calificada como grave ordinaria.

**ii. La entidad de la lesión generada con la comisión de la falta.**

A través de la falta cometida por el Partido Acción Nacional se obstaculizó a la autoridad fiscalizadora electoral que ejerciera su función de vigilancia y fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos, lo cual implica una merma al principio de certeza que debe revestir a la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, así como al principio de transparencia 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).**

Dentro de los archivos de la autoridad fiscalizadora electoral existe constancia de que el Partido Acción Nacional ha cometido, con anterioridad al proceso electoral de dos mil seis, una falta del mismo tipo.

En efecto: durante el proceso electoral federal de dos mil tres, el Partido Acción Nacional no reportó el gasto por la pinta de dos bardas con propaganda electoral a favor del entonces candidato a diputado federal por el 05 distrito federal electoral en el estado de Michoacán, lo cual fue sancionado a través de la resolución emitida por este Consejo General el treinta y uno de enero de dos mil siete, identificada con el número CG15/2007.

iv. Finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido infractor, de tal manera que quede comprometido el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o su subsistencia.

Al respecto, es conveniente tener presente que el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos constituye un elemento esencial para que estén en condiciones de cumplir los fines que legalmente tienen encomendados.

Adicionalmente, debe de considerarse que el Partido Acción Nacional cuenta con capacidad económica suficiente para enfrentar una sanción económica por la falta en la que ha incurrido, toda vez que dicho partido recibió como financiamiento público por actividades ordinarias permanentes para el ejercicio dos mil ocho, la cantidad de \$705,695,906.49 (setecientos cinco millones seiscientos noventa y cinco mil novecientos seis pesos 49/100 m.n.), de conformidad con el Acuerdo CG10/2008, aprobado el veintiocho de enero de dos mil ocho, y que el financiamiento público no es la única forma de financiamiento a la que pueden recurrir los partidos políticos para solventar sus actividades, lo que permite concluir que está en aptitud de cubrir la sanción que implique la infracción que se le imputa y que aquí se valora.

En consecuencia, esta autoridad electoral está en posibilidad de imponer una sanción de carácter económico al Partido Acción Nacional, que en modo alguno afecte el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades, ni lo coloque en una situación que ponga en riesgo sus actividades ordinarias.

Ahora bien, establecido lo anterior, deben 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, publicado el quince de agosto de mil novecientos noventa, 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 en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora.

Finalmente, este órgano electoral considera que no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento por parte de la autoridad referente al principio de certeza que debe guiar su actividad.

En este orden de ideas y en atención a los criterios sostenidos por el 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 Acción Nacional.

En este sentido, la sanción contenida en el inciso a) no es apta para satisfacer el propósito mencionado, toda vez que una amonestación pública no sería suficiente para generar en el partido político infractor esa conciencia de respeto a la

normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

Ahora bien, toda vez que el gasto por la pinta de una barda implica la erogación de un gasto nimio en relación con la totalidad de los gastos que usualmente se realizan por un partido político durante una contienda electoral, y aun cuando la falta acreditada se ha calificado como grave ordinaria, una sanción pecuniaria derivada del inciso b), que sea impuesta atendiendo los criterios que han sido utilizados por este Consejo General para sancionar faltas como la acreditada, es decir, de hasta del doble del monto implicado, resultaría insignificante e irrisoria.

Por su parte, toda vez que —como se dijo— el gasto por la pinta de una barda implica la erogación de un gasto nimio, una sanción pecuniaria derivada de los incisos c) o d), resultaría excesiva y desproporcionada. Asimismo, las sanciones contenidas en los incisos e), f) y g) son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, pues resultarían excesivas en razón de lo siguiente: la negativa del registro de las candidaturas y la suspensión o cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas en que la autoridad deba obstaculizar de manera terminante la violación a los fines perseguidos por el derecho sancionatorio; esto es, que dichos fines no se puedan cumplir de otra manera que no sea la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente; por ello, la negativa del registro de las candidaturas, la suspensión o cancelación del registro del Partido Acción Nacional no es la sanción aplicable al caso concreto, además de que resultaría descomunal, pues de la falta acreditada no se puede derivar que la participación de dicho partido político en las elecciones o su subsistencia sea nociva para la sociedad o que no mantenga los requisitos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Así, por lo considerado hasta el momento y por la exclusión de una sanción pecuniaria derivada del inciso b) que sea impuesta atendiendo los criterios que han sido utilizados por este Consejo General para sancionar faltas como la acreditada (hasta del doble del monto implicado), y por la exclusión de las sanciones contempladas en los incisos a), c), d), e), f) y g), se podría concluir, en principio, que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional es una multa, derivada del inciso b), calculada en salarios mínimos, correspondiente a un monto mayor al doble del gasto nimio que implica la pinta de una barda, que

resulte suficiente para generar en el partido político infractor esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo para que no vuelva a cometer este tipo de faltas.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado, vigente al momento del inicio del presente procedimiento —como quedó explicado en el punto considerativo **2.**—, fue abrogado a la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho, y, toda vez que en este último Código electoral también se contemplan diversas sanciones que pueden ser impuestas a los partidos políticos, en atención a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, debe valorarse si las mismas benefician al partido político, y, en este sentido, si deben o no aplicarse retroactivamente.

En el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el catorce de enero de dos mil ocho, se especifican las sanciones que se pueden aplicar a los partidos políticos, a saber:

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



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

Así las cosas, toda vez que (1) —como se concluyó en párrafos precedentes—la sanción consistente en la cancelación o suspensión del registro, en la especie, resultaría excesiva, pues la participación del partido político infractor en las elecciones futuras o su subsistencia no son nocivas para la sociedad; que (2) la falta acreditada no consiste en una violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho ni versa sobre el rebase de tope a los gastos de campaña alguno ni sobre el rebase de límite aplicable en materia de donativos o aportaciones alguno; que (3) —como también se concluyó con anterioridad en párrafos precedentes—una reducción por un período determinado de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, también resultaría excesiva, pues en la especie la gravedad de la falta acreditada no es de tal magnitud que se estime que sólo a través de su aplicación sea posible la disuasión hacia el futuro de la comisión de conductas como la acreditada; que (4) la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral del partido durante un periodo determinado, por las mismas razones, también resultaría excesiva; que (5) la sanción consistente en una amonestación pública —como se concluyó en párrafos precedentes—sería insuficiente para generar en el partido político infractor esa conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo para que no vuelva a cometer este tipo de faltas, se concluye que una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y que (6) la sanción consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por un lado, resultaría insignificante e irrisoria si fuese calculada de manera proporcional al monto del gasto que no fue reportado por el Partido Acción Nacional, y, por otro, no beneficiaría al partido político infractor, pues, en todo caso, de hecho, el monto máximo que contempla es superior al monto máximo que contempla el inciso b) del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el quince de agosto de mil novecientos noventa, queda concluir, en definitiva, que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional es la prevista en el citado inciso b) del artículo 269, es decir, una multa calculada en

**Consejo General Q-CFRPAP 31/07**  
**Jaime Valdez Torres y María Margarita**  
**Rojas Palma vs. PAN**

salarios mínimos que no exceda de cinco mil, para cuyo cálculo se tome en cuenta, que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, pero que también exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

En mérito de lo que antecede, se concluye que la sanción que debe ser impuesta al Partido Acción Nacional consiste en una multa correspondiente a ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil seis, esto es, una multa de \$7,300.50 (siete mil trescientos pesos 50/100 m.n.), la cual está prevista en el artículo 269, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, y que resulta adecuada, pues es proporcional a la falta cometida y la afectación causada; es suficiente para generar conciencia en el partido infractor; se consideró la calificación de la falta, así como todos los aspectos objetivos y subjetivos, tales como las condiciones y circunstancias de la falta cometida (entre los que se encuentran el hecho de que la contravención a la normatividad electoral tuvo su origen en una falta de cuidado, y el hecho de que hubo reincidencia), y los efectos correctivos en orden a su trascendencia dentro del sistema jurídico.

**En atención a los puntos resultativos y consideraciones 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, párrafos 1, inciso a), 377, párrafo 3 y 378, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se**

**RESUELVE**

**PRIMERO.** En los términos establecidos en los puntos resultativos y considerativos de esta Resolución, el procedimiento administrativo sancionador electoral identificado con el número de expediente **Q-CFRPAP 31/07 Jaime Valdez Torres y María Margarita Rojas Palma vs. PAN**, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, se declara **fundado**.

**SEGUNDO.** Por las razones y fundamentos expuestos en los puntos resultativos y consideraciones de la presente Resolución, **se impone al Partido Acción Nacional una sanción consistente en una multa correspondiente a ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil seis, esto es el equivalente a \$7,300.50 (siete mil trescientos pesos 50/100 m.n.),** en términos del artículo 269, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho.

**TERECERO.** Notifíquese personalmente la presente Resolución al Partido Acción Nacional.

**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 14 de agosto de dos mil ocho.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS  
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**