



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

INE/CG11/2018

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

Ciudad de México, 10 de enero de dos mil dieciocho.

VISTO para resolver el expediente **INE/P-COF-UTF/04/2017/NL** integrado por hechos que se consideran constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

A N T E C E D E N T E S

I.-Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso en contra del Partido Acción Nacional. El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG806/2016 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince, en cuyo Resolutivo **CUADRAGÉSIMO** en relación con el Considerando **18.2.19**, inciso **b)**, conclusión **6**, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Acción Nacional a efecto de determinar si la aportación del militante por un importe de \$2,000.00, se encuentra amparada en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos. (Fojas 01-06 del expediente).

A continuación, se transcribe la parte que interesa:

"RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL QUINCE.

(...)

18.2 RECURSO LOCAL.

(...)

18.2.19 Comité Directivo Estatal Nuevo León.

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado relativas al Comité Directivo Estatal referido, es importante mencionar que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades derivadas de la revisión del Informe Anual relativo las actividades ordinarias del comité en cita, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos. Ahora bien, de la revisión llevada a cabo al Dictamen referido y de las conclusiones ahí observadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el instituto político, son las siguientes:

(...)

b) 1 Procedimiento Oficioso: Conclusión 6

(...)

b) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció en la conclusión 6 el inicio de un procedimiento oficioso.

b) Conclusión 6

'6. PAN/NL. Se ordena el inicio de un procedimiento oficioso, a efecto de determinar si la aportación del militante por un importe de \$2,000.00, se encuentran amparadas en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.'

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA IRREGULARIDAD REPORTADA EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO

De la revisión a la cuenta 'Aportaciones de Militantes' subcuenta 'Efectivo', se observó una aportación de un ente prohibido, el caso en comento se detalla a continuación:



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

REFERENCIA CONTABLE	FECHA	NO. CHEQUE	DE	NOMBRE DEL EMISOR	IMPORTE
PI00000664	02-12-15	2983		02-12-15	\$2,000.00

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado la observación antes citada fue notificada mediante oficio INE/UTF/DA-F/20320/16, de fecha 30 de agosto de 2016, recibido por el PAN al día siguiente.

Con escrito N° TESNL/010/2016, de fecha 12 de septiembre de 2016, recibido por la UTF el día 14 de del mismo mes y año, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En consecuencia, para efectos de tener por subsanadas las observaciones realizadas procedo a señalar y adjuntar en Anexo 6 lo siguiente:

Oficio explicativo por parte del aportante.”

Del análisis a la documentación presentada, se determinó lo siguiente:

El partido proporciona escrito del militante Agustín Serna Sánchez de fecha 12 de septiembre de 2016, en el cual informa el motivo por el cual paga sus aportaciones al PAN con cheque de una Sociedad Civil de la que él es el responsable jurídico, como se muestra en el Acta Constitutiva de la cual anexa copia.

La normatividad menciona que los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o especie de las empresas mexicanas de carácter mercantil, así como de las personas morales.

Aún y cuando la aportación se efectúe a título personal y se proporcionen los recibos correspondientes, el cheque depositado en la cuenta del partido pertenece a la S.C.

Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado correspondiente al plazo improrrogable mediante oficio INE/UTF/DA-F/22000/16, de fecha 06 de octubre de 2016, recibido por el PAN el mismo día.

Con escrito N° TESNL/020/2016, de fecha 13 de octubre de 2016, recibido por la UTF el día siguiente, el PAN manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En consecuencia, para efectos de tener por subsanadas las observaciones realizadas procedo a señalar lo siguiente:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

El militante Agustín Serna Sánchez nos proporcionó oficio, mismo que se adjuntó en el TESNL/010/2016, en el cual informa el motivo por el cual paga sus aportaciones al PAN con dicha cuenta bancaria:

"... ya que dicha cuenta es donde manejo mis pagos producto de los ingresos que percibo tanto como funcionario público en el Municipio de Monterrey, así como los obtenidos de mi trabajo como abogado el cual desempeño después de mi horario de trabajo"

Por lo cual solicitamos nos sea solventada la observación.

Del análisis a la respuesta presentada, se determinó lo siguiente:

La respuesta del PAN se considera insatisfactoria debido a que, si bien presentó un escrito del militante, también lo es que el cheque con el que se realizó la aportación proviene de la cuenta de una persona moral; en este sentido, el Reglamento de Fiscalización es claro al establecer que los sujetos obligados deben rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico de las empresas mexicanas de carácter mercantil y de las personas morales, por sí o por interpósita persona, por tal razón la observación no quedó atendida.

*Por lo anterior, se ordena el inicio de un **procedimiento oficioso**, a efecto de determinar si la aportación de militante por un importe de \$2,000.00, se encuentra amparada en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.*

(...)

***CUADRAGÉSIMO.** Se ordena a la Unidad Técnica de Fiscalización que, en el ámbito de sus atribuciones, inicie los procedimientos oficiosos señalados en los considerandos respectivos.*

(...)".

II. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso. El diez de enero de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**, notificar al Secretario del Consejo de su inicio; así como, publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados del Instituto (Foja 07 del expediente).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

III. Publicación en estrados del acuerdo de admisión del procedimiento.

a) El diez de enero de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados del Instituto durante setenta y dos horas, el acuerdo de admisión del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento (Fojas 8-9 del expediente).

b) El trece de enero de dos mil diecisiete, se retiraron del lugar que ocupan en el Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio, la cédula de conocimientos, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente (Foja 10 del expediente).

IV. Aviso de inicio del procedimiento oficioso al Secretario del Consejo General. El diez de enero de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/UTF/DRN/047/2017, esta Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Secretario del Consejo General de este Instituto, el inicio del procedimiento de mérito (Fojas 11-12 del expediente).

V. Notificación de inicio de procedimiento oficio a la Comisión de Fiscalización. El diez de enero de dos mil diecisiete mediante oficio número INE/UTF/DRN/046/2017 se notificó al Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el inicio del procedimiento de mérito. (Fojas 13-14 del expediente).

VI. Notificación de inicio de procedimiento oficioso al representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional. El diez de enero de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/UTF/DRN/070/2017, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la Representación del Partido Acción Nacional el inicio del procedimiento oficioso de mérito. (Fojas 15-16 del expediente).

VII. Solicitud de información y documentación a la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros.

a) El once de enero de dos mil diecisiete mediante oficio número INE/UTF/DRN/023/2017 se solicita información o documentación relacionada con la conclusión 6 del Dictamen Consolidado para allegarse de mayores elementos que permitan esclarecer los hechos objetos de procedimiento administrativo sancionador electoral. (Foja 17 del expediente).



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

b) El diecisiete de enero de dos mil diecisiete la Dirección de Auditoría mediante oficio INE/UTF/DA/0016/2016 dio contestación al requerimiento solicitado adjuntando documentación anexa. (Fojas 18-23 del expediente).

c) El dieciséis de febrero de dos mil diecisiete mediante oficio número INE/UTF/DRN/138/2017 se solicitó información respecto a la respuesta presentada por el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León, misma que da a conocer diversas aportaciones realizadas al partido en mención por la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos S.C" señaladas a continuación (Fojas 24-25 del expediente):

"Informe a la brevedad: 1. Si el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León, reporto dichos ingresos por concepto de 'aportaciones de militante', dentro de su compatibilidad en el Informe Anual de Ingresos y Gastos correspondientes al ejercicio dos mil quince. 2. En caso de ser afirmativo lo anterior, se solicita remita la documentación comprobatoria relacionada".

d) El veintiocho de febrero de dos mil diecisiete mediante oficio número INE/UTF/DRN/111/2017 se emite insistencia del oficio anterior INE/UTF/DRN/138/2017. (Fojas 144-145 del expediente).

e) El uno de marzo de dos mil diecisiete mediante oficio INE/UTF/DA-L/0239/2017 se da respuesta a los oficios corroborando el reporte de los cheques solicitados, misma que se transcribe a lo conducente (Fojas 26-33 del expediente):

"Al respecto, de la verificación a los registros contables de Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León, se constató que el partido registro contablemente dichos ingresos por concepto de aportaciones de militantes en específico del militante Agustín Serna Sánchez (persona física) como sigue:

(...)

Por otra parte, se remite la documentación comprobatoria que consiste en:

- 1. Copia de los registros contables de los ingresos por aportaciones de los militantes*
- 2. Copia de los recibos a nombre de Agustín Serna Sánchez.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

3. Copia de cuenta del Partido Acción Nacional, en el cual se reflejan los depósitos de las aportaciones del militante”.

VIII. Solicitud de información a Dirección de lo Contencioso.

a) El veinte de enero de dos mil diecisiete mediante oficio número INE/UTF/DRN/060/2017 la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la Unidad Técnica de Fiscalización, solicitó a la Dirección de lo Contencioso, identificación y búsqueda del domicilio en el Sistema de Información del Registro Federal de Electores del C. Agustín Serna Sánchez. (Fojas 24-25 del expediente).

b) El veinticinco de enero de dos mil diecisiete la Dirección de lo Contencioso mediante oficio número INE/DC/SL/1353/2017 señaló datos del domicilio de la persona solicitada. (Fojas 26-27 del expediente).

IX. Notificación y solicitud de información al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León...

a) Mediante acuerdo el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León, notificar el inicio del procedimiento de mérito, al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León a efecto que confirme, rectifique e indique el motivo de la aportación recibida por su partido respecto a la persona moral denominada “Serna Asesores Jurídicos, S.C.” a través de un cheque emitido el 26 de octubre de 2015, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, así como la relación que tiene con el C. Agustín Serna Sánchez, para que remitiera la información, monto, y documentación contable acerca de otras “aportaciones de militantes” recibidas por el partido por parte del militante en cuestión. Así como, si existe el caso de otro(s) militante(s) que haya ostentado un cargo de elección popular en cualquier de sus niveles dentro de su partido, realizó “aportaciones” al Partido Acción Nacional a través de terceras personas, la documentación que sirva para esclarecer hechos investigados por esta autoridad y manifieste lo que a su derecho convenga. (Fojas 38-40 del expediente).

b) El uno de febrero de dos mil diecisiete con oficio INE/VE/JLE/NL/0170/2017 se notificó y requirió al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León (Fojas 41-46 del expediente).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

c) El siete de febrero de dos mil diecisiete, se recibió respuesta por parte del Comité Directivo Estatal misma que se transcribe a continuación en su parte conducente (Fojas 47-88 del expediente):

"(...) Cita el numeral 1

Al respecto, se señalada que es cierto lo señalada en el numeral 1.

(...) Cita el numeral 2

La razón por la cual, se recibió dicha aportación fue por error involuntario del personal del Comité Directivo Municipal del PAN en Monterrey, al recibir las aportaciones del militante en comento.

(...) Cita el numeral 3

Al respecto, es de señalarse que dicho "Serna Sánchez es militante del Partido Acción Nacional, quien desempeño un cargo dentro del gobierno emanado de este partido político, por lo cual, atendiendo nuestro Estatutos y Reglamentos se encontraba obligado a efectuar aportaciones a este ente en virtud del cargo que ocupaba.

(...) Cita el numeral 4

Además de la señalada por esta autoridad, se recibieron las aportaciones en cheque correspondientes a 1,394.00 y 2,091.00. Se anexa documentación.¹

(...) Cita numeral 5

Ningún caso ad cautelam, es de referirse lo relacionado y que ya fue valorado y solventado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos (...).

(...) Cita numeral 6

Al efecto, se tiene por reproducida la contestación dada al punto anterior.

(...) Cita numeral 7

Se adjunta escrito signado por el C. Agustín Serna Sánchez, mediante el cual expone que las aportaciones efectuadas de la cuenta (...), es donde maneja sus pagos productos de sus ingresos, y por lo cual, fue que hizo los pagos mediante la misma y además que es el responsable jurídico de la Sociedad Civil denominada "Serna Asesores Jurídicos S.C", adjuntando de igual modo copia de la escritura 1573 con la que lo acredita.

¹ Es de precisar que por lo que hace a las dos aportaciones en cheque correspondientes a 1,394.00 y 2,091.00, ya fueron materia de análisis por este Consejo General en la Resolución INE/CG806/2016 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

(...) *Cita numeral 8*

(...) *las aportaciones correspondientes al C. Agustín Serna Sánchez, fueron recibidas por un error involuntario por parte del personal del Comité Directivo Municipal del PAN en Monterrey, haciendo de su conocimiento que una vez que este partido político se percató de tal situación, se tomaron las medidas conducentes para que no volviera a ocurrir. Situación por la cual, se le solicita declare improcedente el procedimiento oficioso que nos ocupa.*"

X. Notificación y solicitud de información al C. Agustín Serna Sánchez.

a) Mediante acuerdo de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León, notificara el inicio del procedimiento de mérito al C. Agustín Serna Sánchez y a fin de cuestionarle acerca de su militancia dentro del Partido Acción Nacional, su fecha de registro y su número de militante. La rectificación de la aportación hecha al partido en mención mediante la persona moral "Serna Asesores Jurídicos, S.C." a través de un cheque emitido en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el motivo por cual lo realizo, si ha realizado más aportaciones en concepto de "militancia" y si ha realizado aportaciones por medio de otras personas morales. Que se indique la relación que guarda con la persona moral "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", que Informe, bajo protesta de decir verdad, si ha proporcionado otras aportaciones por concepto de "aportación de militantes", realizadas mediante la persona moral en mención. Señale la totalidad de aportaciones realizadas en el año 2015, las fechas en que se realizaron, los montos de cada una, el modo en que fueron realizadas, y proporcione la documentación contable que respalde dichas operaciones. Además, si existen otras aportaciones aparte de la realizada a través de la Sociedad Civil mencionada, a través de personas morales. Proporcionando la totalidad de aportaciones realizadas en 2015, el monto de cada una, el nombre del tercero a través del cual se realizó la aportación, así como toda la documentación contable que respalde dichas operaciones. 6. Así como remita aquella documentación que a su consideración sirva a esta autoridad electoral para esclarecer los hechos investigados y realice las aclaraciones que estime pertinentes (Fojas 84-86 del expediente).

b) El ocho de febrero de dos mil diecisiete con oficio INE/VE/JLE/NL/0174/2017 se notificó y requirió al C. Agustín Serna Sánchez (Fojas 87-95 del expediente).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

c) El quince de febrero de dos mil diecisiete, se recibió respuesta del C. Agustín Serna Sánchez, transcribiendo lo conducente a continuación (Fojas 96-124 del expediente):

"(...)

1. Confirmando ser militante del Partido Acción Nacional y tengo como fecha de registro 10 de julio del 2006 y como número asignado SRNG00.

2. Hice una aportación del 2% de mi percepción neta como funcionario designado del Partido Acción en la administración Municipal 2012-2015, después de descontar los impuestos correspondientes, de acuerdo artículos 32 y 33 del Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional, y además cumpliendo con los Estatutos del propio partido en su propio artículo 12 No. 1 inciso f, efectivamente con un cheque de la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", mediante cheque número (...) por la cantidad de \$2,000.00 (DOS MIL PESOS 00/100 M.N.) emitido en fecha 19 de noviembre y no el 26 de octubre del año 2015 en esta Ciudad.

3. Hice dicha aportación porque en el momento de constituirme en el domicilio del Comité Municipal del Partido Acción Nacional para hacer mi pago mensual del 2% por ser funcionario municipal designado por este partido, este Servidor no contaba con dinero en efectivo y procedí hacer el pago con la chequera de la sociedad civil mencionada.

4. Mi relación con la persona moral Serna Asesores Jurídicos, S.C., es que soy socio y Administrador Único de la misma y único firmante de los cheques correspondientes.

5. (...) en año 2015 realice otras dos aportaciones como militante a través de cheques de la persona moral Serna Asesores Jurídicos, S.C., siendo una de ellas el 20 de enero, la otra el 26 de octubre y la última el 19 de noviembre, todas del año 2015, la primera por \$1,394.00, la segunda por \$2,091.00 y la tercera por la cantidad de \$2,000.00, mediante los cheques (...) respectivamente y acompañé estados de cuenta bancarios así como talones de cheque a cargo del Banco mercantil del Norte, para acreditar o respaldar estas operaciones.²

² Es de precisar que por lo que hace a las dos aportaciones en cheque correspondientes a 1,394.00 y 2,091.00, ya fueron materia de análisis por este Consejo General en la Resolución INE/CG806/2016 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince.



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

6. *Jamás he realizado aportaciones al Partido Acción Nacional por medio de otras personas.*

7. *No me toca.*

8. *Me permito remitir la siguiente documentación (...)*

a) *Tres recibos en copia simple (...) que corresponden a aportaciones del que suscribe al Partido Acción Nacional (...).*

b) *Copia simple del Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional (...).*

c) *Dos estados de cuenta correspondientes a los meses de octubre y diciembre del año 2015, en el que aparecen los cargos por la cantidad \$2,091.00 y \$2,000.00, respectivamente., con los cheques 2980 y 2983. Así como los talones de cheques correspondientes al 20 de enero, 26 de octubre y 19 de noviembre, del año 2015.*

d) *Copia simple de recibos de pago cuando era funcionario público designado, correspondientes a las siguientes fechas: 27 de enero, 23 de marzo y 10 de noviembre, todos del año 2015. El pago mensual que se descontaba de mi percepción neta y como aportación era de \$697.00, en relación al pago de \$2,000.00 con el cheque 2983 se hizo así y la diferencia de \$91.00 se realizó en efectivo.*

9. *Respecto a los hechos motivos de la presente, me permito aclarar lo siguiente: Se realizaron los tres pagos que se han mencionada en el carácter de funcionario público designado, con los cheques que también ya se han citado de la persona moral multimencionada porque este servidor devenga de una cantidad mensual como socio de esas sociedad civil, no se trata de una aportación de esta Sociedad, sino de este servidor para pagar cuotas ordinarias como funcionario designado de la Administración Municipal 2012-2015; en la inteligencia de que al realizar tales pagos en el Comité Municipal de Monterrey, no fui informado que debería realizar el pago de otra manera y se me acepto con los cheques mencionados, si me hubiesen informado que no era correcto yo lo hubiera realizado como ellos me indicaran.*

(...)"

XI. Solicitud de Información al Servicio de Administración Tributaria.

a) El veinticinco de enero de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/UTF/DRN/0441/2017 se solicitó información de la persona moral "Serna



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Asesores Jurídicos, S.C.”, su clave de Registro Federal de Contribuyentes y el domicilio fiscal, nombre de apoderado legal. (Foja 125 del expediente).

b) El primero de febrero de dos mil diecisiete mediante oficio 103-05-2017-0065 se remitió la información requerida dando contestación satisfactoria. (Fojas 126-133 del expediente).

XII. Requerimiento a la Comisión Nacional Bancaria.

a) El veintisiete de enero de dos mil diecisiete, mediante número de requerimiento INE/UTF/DRN/0515/20157 se solicitó a la Comisión copia del cheque materia de este procedimiento. (Fojas 134-137 del expediente).

b) El ocho de febrero mediante oficio número 214-4/6726158/2017 se recibió respuesta de la Comisión Nacional Bancaria, solicitud para proporcionar mayores datos a efecto de proporcionar el cheque solicitado. (Fojas 138-139 del expediente).

c) El trece de febrero de dos mil diecisiete con oficio de requerimiento con número de identificación INE/UTF/DRN/1360/2017 se solicitó respecto de “Serna Asesores Jurídicos S.C” remitiera tarje de firmas y estados de cuenta del periodo de enero a diciembre de 2015 de la cuenta bancaria del Banco Mercantil del Norte S.A., relacionada a el sujeto obligado. (Fojas 140-148 del expediente).

d) El veinticuatro de febrero mediante oficio número 214-4/6726292/2017 se recibió respuesta de la Comisión Nacional Bancaria entregando estados de cuenta y tarjeta de firmas de la cuenta solicitada. (Fojas 151-208 del expediente).

e) El dieciséis de febrero de dos mil diecisiete mediante número de identificación de requerimiento INE/UTF/DRN/1421/2017 se solicitó información con referencia de la personal moral “Serna Asesores Jurídicos S.C.” para que se remita copia de los cheques: 2983,2980 y 2939 del Banco Mercantil del Norte, S.A. (Fojas 146-149 del expediente).

f) El veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, mediante oficio número 214-4/6726337/2017 se recibió respuesta por parte de la Comisión Nacional Bancaria adjuntando las copias simples de los cheques requeridos. (Fojas 209-215 del expediente).



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

g) El dos de marzo de dos mil diecisiete mediante número de identificación de requerimiento INE/UTF/DRN/2076/2017 se solicita información de las cuentas a nombre de la persona física Agustín Serna Sánchez en diversas instituciones financieras estados de cuenta de enero a diciembre de 2015, copia de contrato de apertura y/o tarjetas de apertura. (Fojas 214-218 del expediente).

h) El veintidós de marzo mediante oficio número 214-4/6726485/2017 se recibió respuesta de la Comisión Nacional Bancaria informando que no encontraron cuentas a nombre del C. Agustín Serna Sánchez, en otras instituciones financieras. (Fojas 224-225 del expediente).

i) El dos de marzo de dos mil diecisiete, mediante oficio INE/UTF/DRN/2080/2017 se solicita información con referencia para la búsqueda de estados de cuenta, copia de contrato de apertura y/o tarjetas de apertura de una cuenta en el Banca Afirme del C. Agustín Serna Sánchez. (Fojas 219-223 del expediente).

j) El cuatro de mayo mediante oficio número 214-4/6726903/2017 se recibió respuesta de la Comisión Nacional Bancaria remitió la información solicitada en el inciso anterior. (Fojas 226-265 del expediente).

XIII. Requerimiento de información y documentación al Representante Legal de la persona moral “Serna Asesores Jurídicos S.C.”.

a) Mediante acuerdo de siete de febrero de dos mil diecisiete, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León notificara el requerimiento realizado al representante Legal de la persona moral “Serna Asesores Jurídicos S.C.”.1. Confirme o rectifique el motivo por el cual su representada “Serna Asesores Jurídicos S.C.” realizó un depósito al Partido Acción mediante un cheque emitido en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Tal como se aprecia en la copia simple del mismo y la cual se anexa al presente oficio. 2. Indique la relación que guarda su representada con el Partido Acción Nacional. 3. Informe, bajo protesta de decir verdad, si “Serna Asesores Jurídicos, S.C.”, ha emitido más cheques o a realizados otros depósitos bancarios al Partido Acción Nacional. En caso de ser afirmativa la respuesta, señale la totalidad de aportaciones realizadas en el año 2015, las fechas en que se realizaron, los montos de cada una, y proporcione la documentación que respalde dichas operaciones. 4. Remita copia del Acta Constitutiva de su representada, en la cual se encuentre el objeto y los fines para los cuales fue constituida, así como el nombre del Apoderado Legal. 5. Remita



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

aquella documentación que a su consideración sirva a esta autoridad electoral para esclarecer los hechos investigados y realice las aclaraciones que estime pertinentes. 6. Respecto a los hechos investigados, aclare lo que a su derecho convenga. 7. Para efectos de certeza jurídica, le solicito se sirva anexar al escrito mediante el cual dé contestación al presente requerimiento, copia de una identificación oficial vigente. (Fojas 266-268 del expediente).

b) El quince de febrero de dos mil diecisiete con oficio INE/VE/JLE/NL/0200/2017 se notificó y requirió al Representante Legal de la persona moral "Serna Asesores Jurídicos S.C. (Fojas 269-274 del expediente).

c) El veintidós de febrero de dos mil diecisiete el representante legal de "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", dio contestación al requerimiento realizado manifestando en la parte conducente lo siguiente: (Fojas 275-310 del expediente):

"(...)

1. Hice una aportación del 2% de mi percepción neta como funcionario designado del Partido Acción en la administración Municipal 2012-2015, después de descontar los impuestos correspondientes, de acuerdo artículos 32 y 33 del Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional, y además cumpliendo con los Estatutos del propio partido en su propio artículo 12 No. 1 inciso f, efectivamente con un cheque de la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", mediante cheque número 2983 por la cantidad de \$2,000.00 (DOS MIL PESOS 00/100 M.N.) emitido en fecha 19 de noviembre y no el 26 de octubre del año 2015 en esta Ciudad.

2. NINGÚN TIPO DE RELACIÓN.

3.(...) en año 2015 realice otras dos aportaciones como militante a través de cheques de la persona moral Serna Asesores Jurídicos, S.C.", siendo una de ella el 20 de enero, la otra el 26 de octubre y la ultima el 19 de noviembre, todas del año 2015, la primera por \$1394.00, la segunda por \$2091.00 y la tercera por la cantidad de \$2,000.00, mediante los cheques 2939,2980,2983 respectivamente y acompañe estados de cuenta bancarios así como talones de cheque a cargo del Banco mercantil del Norte, para acreditar o respaldar estas operaciones.

4. Se anexa a la presente

5. Me permio remitir la siguiente documentación (...)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

a) *Tres recibos en copia simple (...) que corresponden a aportaciones del que suscribe al Partido Acción Nacional (...)*

b) *Copia simple del Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional (...).*

c) *Dos estados de cuenta correspondientes a los meses de octubre y diciembre del año 2015, en el que aparecen los cargos por la cantidad \$2,091.00 y \$2,000.00, respectivamente., con los cheques 2980 y 2983. Así como los talones de cheques correspondientes al 20 de enero, 26 de octubre y 19 de noviembre, del año 2015.*

d) *Copia simple de recibos de pago cuando era funcionario público designado, correspondientes a las siguientes fechas: 27 de enero, 23 de marzo y 10 de noviembre, todos del año 2015. El pago mensual que se descontaba de mi percepción neta y como aportación era de \$697.00, en relación al pago de \$2,000.00 con el cheque 2983 se hizo así y la diferencia de \$91.00 se realizó en efectivo.*

6. *Respecto a los hechos motivos de la presente, me permito aclarar lo siguiente: Se realizaron los tres pagos que se han mencionada en el carácter de funcionario público designado, con los cheques que también ya se han citado de la persona moral multimencionada porque este servidor devenga de una cantidad mensual como socio de esas sociedad civil, no se trata de una aportación de esta Sociedad, sino de este servidor para pagar cuotas ordinarias como funcionario designado de la Administración Municipal 2012-2015; en la inteligencia de que al realizar tales pagos en el Comité Municipal de Monterrey, no fui informado que debería realizar el pago de otra manera y se me acepto con los cheques mencionados, si me hubiesen informado que no era correcto yo lo hubiera realizado como ellos me indicaran.*

7. *Se anexa a la presente.*

(...)".

XIV. Solicitud al Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León.

a) Mediante acuerdo de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León notificara el requerimiento realizado a al Lic. Adrián de la Garza Santos en su carácter de Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, a efecto que confirmara o rectificara si el C. Agustín Serna Sánchez perteneció a la función pública dentro



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

del Municipio de Monterrey, Nuevo León indicando el cargo y el tiempo que lo ejerció, si dentro del período de cargo como servidor público se realizaron retenciones, la forma de pago de sueldo o prestación de servicios ya sea mediante cheque, nómina o depósito a cuenta bancaria. (Fojas 317-319 del expediente).

b) El tres de mayo de dos mil diecisiete con oficio INE/VE/JLE/NL/268/2017 se notificó y requirió a la Presidente Municipal de Monterrey. (Fojas 317-326 del expediente).

c) El once de mayo de dos mil diecisiete el Director Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León dio contestación al requerimiento formulado manifestando lo siguiente: (Fojas 327-329 del expediente):

"1.- Confirmando que efectivamente el C. Agustín Serna Sánchez fue empleado del Municipio de Monterrey.

2.- De acuerdo con la información con la que cuenta esta Dirección de Recursos Humanos en sus archivos, el C. Agustín Serna Sánchez laboró desde el 16 de marzo de 1998

*(...)
hasta el 29 de enero de 2016.*

3.- Respecto

*(...)
se le realizaron las retenciones de la ley a la que los empleados están sujetos, de manera ordinaria y habitual, tales como el Impuesto Sobre la Renta y Servicio Médico.*

4.- Al C. Agustín Serna Sánchez se le realizó el pago de su sueldo vía nómina durante el tiempo en que estuvo laborando como empleado.

5.- Esta dependencia no cuenta con los documentos pertinentes que le permita a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral esclarecer o hacer o constar de los hechos que se persiguen.

6.- No es mi deseo aclarar ningún punto respecto a los hechos que se persiguen.

(...)."



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

XV. Ampliación de plazo para resolver.

El siete de abril de dos mil diecisiete, dada la naturaleza de las pruebas ofrecidas y de las investigaciones que debían realizarse para sustanciar adecuadamente el procedimiento que por esta vía se resuelve, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización emitió el Acuerdo por el que se amplió el plazo de sesenta días naturales para presentar a este Consejo General el respectivo Proyecto de Resolución. (Foja 330 del expediente).

XVI. Emplazamiento al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León.

a) Mediante acuerdo el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, el Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Nuevo León, notificar el emplazamiento del procedimiento de mérito, al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León. (Fojas 332-333 del expediente).

b) El treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete con oficio INE/VE/JLE/NL/0569/2017 se notificó el emplazamiento al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León (Fojas 334-338 del expediente).

c) El seis de septiembre de dos mil diecisiete, se recibió respuesta por parte del Comité Directivo Estatal misma que se transcribe a continuación en su parte conducente (Fojas 339-375 del expediente):

“(…)

En primer término, es de señalarse que el C. Agustín Serna Sánchez es militante del Partido Acción Nacional, como se advierte en la siguiente imagen:

-se adjunta captura de pantalla del sitio de la pagina oficial del partido en donde se muestra el estatus del ciudadano dentro de la militancia del partido-

(…)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En este sentido, los militantes del Partido Acción Nacional de acuerdo a los Estatutos y Reglamentos están obligados a aportar cuotas hayan sido designados como funcionarios públicos en algún gobierno emanado del partido, como se advierte a continuación:

(...)

En virtud de lo anterior, es por lo cual, el referido Serna Sánchez, se encontraba obligado a efectuar ante el Comité Municipal de Monterrey el pago de cuotas ahora en cuestión.

*Ahora bien, es de señalar que las aportaciones correspondientes al C. Agustín Serna Sánchez, fueron recibida por un error involuntario por parte del personal del Comité Directivo Municipal del PAN en Monterrey, **ya que el mismo señaló que acudía a efectuar el pago de sus cuotas procediéndose a recibir el cheque mediante el cual realizaba el pago, sin percatarse el personal encargado de recibirlo que el mismo provenía de una sociedad civil**, siendo pertinente señalar además que una vez que este partido político se percató de tal situación, se tomaron las medidas conducentes para que no volviera a ocurrir.*

(...)"

XVII. Cierre de instrucción. El cinco de enero de dos mil dieciocho, la Unidad de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente.

XVIII. Sesión de la Comisión de Fiscalización, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la segunda sesión extraordinaria de fecha ocho de enero de dos mil dieciocho, con la siguiente votación por unanimidad de votos de la y los Consejeros Electorales presentes integrantes de la Comisión de Fiscalización, Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, Dr. Benito Nacif Hernández y Dr. Ciro Murayama Rendón, Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSIDERANDO

1. Competencia. Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k) y o); 428, numeral 1, inciso g); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como lo señalado en el artículo 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para tramitar, sustanciar y formular la presente Resolución.

Precisado lo anterior, y con base en los artículos 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de Acuerdo a lo previsto en los artículos 41, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j) y k) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Que esta autoridad administrativa debe considerar que el partido político sujeto a sanción cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le imponga.

En este sentido, el Acuerdo **CEE/CG/02/2017** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, le asignó como financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2017, el monto siguiente:

Partido político	Financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el año 2017
Partido Acción Nacional	\$4,458,540.74

Asimismo, es oportuno mencionar que el partido político en comento está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y las leyes electorales. En consecuencia, la sanción



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 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 no obra registro de sanciones que han sido impuestas al Partido Acción Nacional por la autoridad electoral.

De lo anterior, se advierte que el Partido Acción Nacional no tiene saldos pendientes, por lo que se evidencia que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica, por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente Resolución.

3. Estudio de fondo. Que no existiendo cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver y tomando en consideración lo previsto en el Punto Resolutivo **CUADRAGÉSIMO** en relación con el **Considerando 18.2.19, inciso b), conclusión 6** de la Resolución **INE/CG806/2016**, al haber realizado el análisis de los documentos y actuaciones que integran el expediente de mérito, se desprende que el **fondo del presente** asunto se constriñe a determinar si la aportación de militante por un importe de \$2,000.00, al Partido Acción Nacional se encuentra amparada en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Es decir, debe verificarse si existió una aportación ilícita por parte de un ente prohibido por la normatividad electoral.

En consecuencia debe determinarse si el Partido Acción Nacional incumplió con lo establecido en los artículos 41 Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso i) 54, numeral 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41.

(...)

II. La ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;

(...)”

Artículo 54.

(...)

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

f) Las personas morales, y

(...)”

De las premisas normativas se desprende que los partidos políticos tienen diversas obligaciones, entre ellas, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su actuar a los principios del estado democrático, garantizando de esa forma el principio de respeto absoluto a la norma. Así pues, con esta finalidad se ha establecido la obligación a los partidos políticos de presentar ante el órgano fiscalizador, informes en los cuales se reporte el origen y



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

el monto de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento reciban, así como su empleo y aplicación.

El cumplimiento de esta obligación permite al órgano fiscalizador contar con toda la información y documentación comprobatoria necesaria para verificar el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático.

En congruencia con este régimen de transparencia y rendición de cuentas, se establece la obligación a los partidos políticos de reportar todos los ingresos y egresos a efecto de que la autoridad electoral fiscalizadora tenga plena certeza de la licitud de sus operaciones y haber patrimonial.

Es importante señalar que el artículo 25, numeral 1, inciso i) de la Ley General de Partidos Políticos tiene una relación directa con el artículo 54, numeral 1 del mismo ordenamiento, el cual insta una catálogo de personas a las cuales la normativa les establece la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Esto es, en caso de existir una donación o aportación de las personas prohibidas por la normatividad electoral, la misma, aunado al hecho de constituir una violación a las disposiciones electorales, trae aparejada un desequilibrio en la equidad de la contienda, razón que justifica que el beneficio, ya sea económico o patrimonial, sea contabilizado para efectos del tope de gastos de campaña, pues la finalidad de dicho tope es precisamente garantizar tal equilibrio.

La prohibición de realizar aportaciones en favor de los sujetos obligados provenientes de personas cuya prohibición está expresa en la normativa electoral, existe con la finalidad de evitar que los sujetos obligados como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de personas morales.

En el caso concreto, la proscripción de recibir aportaciones en efectivo o en especie de personas morales responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de los sujetos previstos en el citado artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Es decir, la proscripción de recibir aportaciones de entes prohibidos responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México; a saber, que la autoridad fiscalizadora tenga conocimiento de los ingresos y gastos realizados por los sujetos obligados.

La *ratio legis* de dichos preceptos normativos se traduce en la necesidad de que la autoridad pueda vigilar a cabalidad que las actividades de los sujetos obligados se desarrollen con apego a la ley, evitando la vulneración de los principios de certeza y equidad en la contienda.

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

Habiéndose analizado cada una de las disposiciones presuntamente vulneradas, es pertinente hacer algunas consideraciones de orden general.

Por lo anterior, es razonable que por la capacidad económica o los intereses que una persona moral pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los institutos políticos.

Sin lugar a dudas, recibir aportaciones de la militancia de cada partido a través de persona moral, representa una conducta reprochable por parte de cualquiera de los sujetos obligados, puesto que ello pudiera estimarse atentatorio de la libertad del sufragio, por ejercerse indebidamente una ventaja respecto a los demás.

Resulta claro que el emitir cantidades mediante cheques a nombre de una persona moral constituida como sociedad civil, constituye una conducta prohibida que debe ser analizada en el contexto de su ocurrencia, a fin de no afectar en



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

mayor medida el conjunto de principios y valores que dan origen y sustento al desarrollo de una contienda electoral.

Es decir, cuando la autoridad electoral advierta la existencia de aportaciones de militantes realizadas a los institutos políticos, se encontrará en contravención a lo establecido en la normativa electoral, resultando indudable el incumplimiento a la misma.

En síntesis, la obligación de reportar la totalidad de los ingresos y egresos (que incluye la obligación de reportar la forma en que se obtuvieron y se aplicaron) implica la obligación de los sujetos obligados a comprobar la veracidad de cada movimiento contable.

La prohibición a las personas morales para realizar aportaciones a los partidos políticos, garantiza la exclusión de intereses privados en el ámbito social.

En este contexto, es vital proteger los multicitados principios mediante la implementación de procedimientos administrativos sancionadores que al determinar la transgresión a los bienes jurídicos tutelados sancionen a los sujetos infractores desde los diferentes ámbitos de sanción, como es el caso que nos ocupa.

Ahora bien, el artículo 45 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, no establece prohibición alguna respecto a las aportaciones que provengan de las personas morales, sin embargo el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, si lo hace, por lo anterior es necesario mostrar el contenido de los citados artículos:

Ley General de Partidos Políticos

“(…)

Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

f) Las personas morales, y



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

(...)"

Ley Electoral para el estado de Nuevo León

"(...)

Artículo 45.

El financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario se regulará de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, demás leyes aplicables y conforme a lo siguiente:

I. Los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, por sí o por interpósita persona, no podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie y bajo ninguna modalidad o circunstancia de:

- a. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los Ayuntamientos del Estado, los Poderes de otras Entidades de la República o la Federación y los órganos autónomos de la Federación, Estado o Municipios;*
- b. Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal;*
- c. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- d. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- e. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias y agrupaciones de cualquier religión;*
- f. Las sociedades mercantiles, con excepción del supuesto establecido en el inciso de la fracción II de este artículo;*
- g. Los sindicatos de trabajadores y los de patrones;*
- h. Las universidades públicas;*
- i. Las personas físicas o morales no identificadas; y*
- j. Personas u organizaciones relacionadas con la delincuencia organizada o sancionadas por delitos contra la salud.*

II. Los recursos que los partidos políticos reciban fuera del erario, se conformarán con los siguientes tipos de ingresos:

- a. Financiamiento de la militancia: estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados; y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

precampañas o campañas, establecidas en forma libre por la dirigencia u órganos competentes de cada partido político.

El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político deberá expedir recibos de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar los ingresos obtenidos;

b. Financiamiento de simpatizantes: estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, otorgadas a los partidos políticos, en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no provengan de alguna de las personas o entidades señaladas en la fracción I del presente artículo.

(...)"

De lo anterior se desprende que no existe contradicción en los mencionados preceptos normativos, pues más bien se complementan, lo cual lleva a concluir que no existe situación de incertidumbre respecto a qué precepto debió apegarse el partido político, ya que el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, establece:

*"El financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario se regulará de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la **Ley General de Partidos Políticos**, demás leyes aplicables y conforme a lo siguiente:"*

[Texto resaltado]

Como se observa de lo transcrito, existen en los citados artículos dos disposiciones respecto a la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos: la primera -Ley General de Partidos Políticos-, es tajante al prohibir en su artículo 54, numeral 1, inciso f) las aportaciones de personas morales; la segunda - Ley Electoral para el estado de Nuevo León-, si bien no tiene prohibición expresa, está señala que las aportaciones que no provengan del erario público se regulará de acuerdo a la Ley General de Partidos Políticos.

Esto es así, toda vez que, el artículo 45 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, en su párrafo primero remite expresamente a la Ley General de Partidos Políticos, para normar lo relativo a la prohibición de las aportaciones, no puede existir una contraposición de mandatos o una situación de incertidumbre, pues la ley es clara al establecer que se deberán regular las aportaciones



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

conforme a la Ley General de Partidos Políticos, ya que la relación que guardan los referidos artículos es de complementación.

Es importante establecer que dicha situación **no constituye una antinomia o contradicción normativa**, en atención a lo siguiente:

En primer lugar, una **antinomia** existe cuando dos normas del mismo sistema jurídico regulan un mismo supuesto de hecho de manera diferente e incompatible; es decir, la antinomia equivale a una inconsistencia o contradicción³.

Dicho de otra manera, nos encontramos ante una antinomia siempre que *“a un mismo supuesto de hecho le sean aplicables dos o más normas que establezcan consecuencias jurídicas distintas e incompatibles para ese mismo caso. Por citar únicamente a dos importantes teóricos: Alf Ross afirma que existe una antinomia cuando ‘se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas’; mientras que Norberto Bobbio sostiene que se trata de la ‘situación en que dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo ámbito de validez e imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas”*⁴.

Es decir, en el caso concreto, nos hallaríamos ante una antinomia si para el caso -aportaciones de entes impedidos por la normatividad-, una norma prohibiera -Ley General de Partidos Políticos- lo que la otra permite - Ley Electoral para el estado de Nuevo León -; sin embargo, la contradicción normativa no se actualiza ya que ambos conceptos no se excluyen entre sí y deben ser interpretados armónicamente para su correcta aplicación.

Por otro lado, de acuerdo a lo sostenido por el doctor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas en el texto corregido de la conferencia "Conflictos Normativos e Interpretación Jurídica", impartida el primero de marzo de dos mil cuatro en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México, se advierte lo siguiente:

"Para entender adecuadamente los problemas de identificación de las antinomias, y de la interpretación en general, es importante distinguir entre el soporte lingüístico utilizado por el legislador para promulgar una norma (el texto o enunciado que redacta para transmitir su intención normativa, que

³ GASCÓN Abellán Marina (Coord.), Argumentación Jurídica, *El carácter discrecional de la interpretación. Los problemas interpretativos*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 247.

⁴ Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/16.pdf>, consultada el dieciséis de junio de dos mil diecisiete.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

denominaré disposición) y la norma jurídica, entendida como su significado, como el resultado de la interpretación de la disposición. En ocasiones la atribución de significado a la disposición (es decir, su interpretación) no plantea dudas al intérprete ni discrepancias entre los intervinientes en un acto de aplicación del Derecho, y la norma jurídica (es decir, el significado) sugerida por la simple lectura de la disposición es satisfactoria para la ocasión y aplicada. Pero en otras ocasiones ese significado literal o prima facie provoca dudas en el intérprete o discrepancias entre los operadores jurídicos, que pueden llevar a someter la disposición a una interpretación de otro tipo, aplicándose entonces una norma diferente a la sugerida por la simple lectura del texto legislativo. **Lo que ahora nos interesa es que una de las posibles fuentes de duda para el intérprete es que el significado sugerido por la mera lectura de la disposición (es decir, la norma que prima facie expresa) sea incompatible con otra norma del mismo sistema jurídico, es decir que provoque una antinomia.**

Esta circunstancia, unida a las inevitables valoraciones implícitas en todo proceso interpretativo, provoca que el juez posea un margen bastante amplio para apreciar la existencia de una antinomia.

En función de las circunstancias, se puede, en primer lugar, por medio de la interpretación evitar una antinomia surgida al atribuir a dos disposiciones sus significados prima facie. En efecto, hay ocasiones en las cuales ese sentido prima facie, es decir, el literal, el obtenido de la simple lectura del texto de dos enunciados, pone de manifiesto una antinomia, por expresar ambas disposiciones normas contradictorias, obligaciones que no pueden cumplirse simultáneamente. En esta situación caben dos opciones: la primera, aceptar que existe una antinomia y por lo tanto se tiene que resolver, independientemente de cómo se resuelva; la otra, proceder por vía interpretativa a eliminar la antinomia, reasignando a uno o a ambos enunciados un significado diferente que los haga compatibles. ¿Qué ventajas tiene para el juez o, en general, para el proceso de aplicación judicial del Derecho, evitar la antinomia, no reconocerla? No es fácil de determinar, pero probablemente tiene que ver con la importancia de que el sistema jurídico aparezca como más coherente, más perfecto o, si se quiere más "sistemático". Además, si se resuelve el asunto sin reconocer la existencia de la incompatibilidad normativa, el legislador es presentado como más racional y, por su parte, el juez queda como más respetuoso de la legislación sin necesidad de anular, derogar o inaplicar una de las normas.

(...)"



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

Como se observa de lo transcrito, el autor en cita establece que existirá una antinomia o contradicción entre dos textos normativos cuando estos pertenezcan al mismo sistema jurídico, posean el mismo ámbito de aplicación y sean incompatibles.

Ahora bien es importante establecer que nos encontramos con un criterio jerárquico, dado que se está ante el supuesto de normas de diverso rango, siendo la primera una ley federal y la segunda una ley local.

De tal manera, conforme a lo asentado, el texto normativo prevaleciente es el de la ley federal, pues es este el de mayor jerarquía, al provenir de una autoridad legislativa federal y tener una función creadora.

Aunado a lo anterior es importante recordar que con la Reforma Electoral de 2014 la fiscalización electoral del INE se fortaleció a través de un nuevo modelo de fiscalización, con el cual se asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos políticos en todo el país a partir del ejercicio 2015, por lo anterior la fiscalización ahora es nacional, por ende los estados tenían la obligación de reformar sus leyes y apegarse a las leyes federales.

Consecuentemente, el criterio adoptado llevaría a concluir que prevalece lo ordenado en el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos por encima del artículo 45 de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León.

Ahora bien es importante no perder de vista que dicha irregularidad se dio en el marco del Informe Anual de Ingresos y Gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince, en el estado de Nuevo León.

En este orden de ideas es de concluir, que según el multicitado artículo 54, las personas morales están limitadas a realizar aportaciones a los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por lo anterior dicho beneficio se traduce en una **aportación de persona prohibida**.

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 21 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, administrarse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral federal.

Establecido lo anterior, es importante señalar las causas que originaron el presente procedimiento sancionador en que se actúa.

El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución INE/CG806/2016 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince, en cuyo resolutivo **CUADRAGÉSIMO** en relación con el Considerando **18.2.19**, inciso **b)**, conclusión **6**, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Acción Nacional a efecto de determinar si la aportación del militante por un importe de \$2,000.00, se encuentra amparada en el marco constitucional y legal que rige el actuar de los partidos políticos, en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

En este sentido se requirió al Partido Acción Nacional en el estado de Nuevo León y al C. Agustín Serna Sánchez a efecto que confirmaran o ratificaran la aportación del último, a través de la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", mediante cheque por la cantidad de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.).

Con escrito de siete de febrero del año en curso, el instituto político dio contestación al requerimiento manifestando que se recibió dicha aportación por error involuntario, así mismo adjunta escrito mediante el cual el C. Agustín Serna Sánchez, menciona que las aportaciones realizadas de esa manera, es porque esa cuenta es donde maneja sus pagos producto de sus ingresos.

Con escrito de quince de febrero el C. Agustín Serna Sánchez, confirma haber realizado la aportación ya que en ese momento era funcionario municipal designado por el Partido Acción Nacional y por ende dentro de sus obligaciones como militante es hacer aportaciones mensuales, así también manifiesta que la realización de esa manera ya que al momento de constituirse en el domicilio del partido no contaba con dinero en efectivo, por lo que realizó un cheque a favor de la institución política, de la cuenta de la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", derivado que se desempeña como socio y administrador único y firmante de los cheques de dicha empresa.



**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En este orden de ideas, se puede colegir que el C. Agustín Serna Sánchez, realizó una aportación mediante cheque por la cantidad de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.) mediante cheque expedido de la cuenta de la persona moral denominada “Serna Asesores Jurídicos, S.C.”.

Establecido lo anterior y toda vez que la aportación mediante cheque, de la cuenta de la persona moral “Serna Asesores Jurídicos, S.C.”, como ya se analizó, constituyen una aportación de persona prohibida por la normatividad, según lo establecido por el artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo anterior, este Consejo General considera que el procedimiento oficioso de mérito debe declararse **fundado**.

Ahora bien, toda vez que se ha analizado una conducta que violenta el artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

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

- a) Valor protegido o trascendencia de la norma.
- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político 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.⁵

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

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión).

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

Por lo que hace a la aportación a través de un cheque por parte de la persona moral denominada "Serna Asesores Jurídicos, S.C.", se identificó que la conducta desplegada por el instituto político corresponde a una omisión consistente en no rechazar la aportación realizada por un ente prohibido por la normatividad electoral.

En este caso, de las constancias que integran el expediente en el que se actúa no obra elemento alguno en el sentido de que el partido incoado, hubiere realizado

⁵ En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

alguna acción con las características idóneas, para deslindarse de pro recibir dicha aportación.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El instituto político cometió una irregularidad al no rechazar la aportación realizada por un ente prohibido por la normatividad electoral, atentando lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso i), con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

Tiempo: La irregularidad atribuida al partido surgió en el marco de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al ejercicio 2015.

Lugar: La irregularidad se cometió en el estado de Nuevo León

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer la irregularidad mencionada con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por no rechazar una aportación de recursos de personas cuya prohibición está expresa en la normativa electoral, ello en desatención a lo dispuesto, en el sentido que esos ingresos deben provenir de fuente cierta y permitida por la ley para evitar que los partidos, como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados -es decir, contravinieron los bienes jurídicos tutelados consistentes en la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos-.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Debido a lo anterior, el partido en cuestión violó los valores antes establecidos y afectó a persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En la irregularidad de mérito, el sujeto obligado vulneró lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i), con relación al 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, que a la letra señalan:

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

*i) **Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;***

(...)”

[Énfasis añadido]

Artículo 54

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

(...)

*f) **Las personas morales, y***

(...)”

Es importante señalar que el artículo 25, numeral 1, inciso i) de la Ley General de Partidos Políticos tiene una relación directa con el artículo 54, numeral 1 del mismo ordenamiento, el cual establece una catálogo de personas a las cuales la normativa les establece la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

La prohibición de realizar aportaciones en favor de los sujetos obligados provenientes de personas cuya prohibición está expresa en la normativa electoral, existe con la finalidad de evitar que los sujetos obligados como instrumentos de



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de persona moral.

En el caso concreto, la proscripción de recibir aportaciones en efectivo o en especie de persona moral responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de los sujetos previstos en el citado artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Por lo anterior, es razonable que por la capacidad económica o los intereses que una persona moral pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los institutos políticos.

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

En este sentido, la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela del principio de certeza y transparencia en el origen debido de los recursos de los partidos políticos tutelados por la normatividad electoral.

Lo anterior es así porque en la aportación se trata de un acto unilateral, por lo que la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, la contravención al artículo mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante; sin embargo, el partido político tenía la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de alguna persona cuya prohibición está expresa en la normativa electoral.

Ahora bien, el hecho que el beneficio no sea de carácter patrimonial no implica que para efectos del ejercicio de fiscalización el acto realizado no pueda ser valuado, puesto que si bien no existe un acrecentamiento patrimonial, el aportante debió haber realizado un gasto para generar el beneficio (carácter económico), lo que permite precisamente la fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En el caso concreto, la aportación a favor del instituto político la llevó a cabo persona moral, mientras que el partido omitió deslindarse de dicho apoyo económico.

En este sentido cabe decir, que la prohibición configurativa de la infracción típica básica (no rechazar una aportación en dinero o especie) deriva la proscripción subordinada o complementaria conforme a la dogmática aplicable, dirigida a los sujetos obligados atinente a que se deben abstener de aceptar toda clase de apoyo propagandísticos, económicos y/o políticos provenientes de cualquier persona a la que les está vedado financiarlos.

Es decir, el artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos tiene una previsión normativa que impone a los sujetos obligados un **deber de rechazar**, entre otros apoyos, los de tipo propagandístico, económico o político, provenientes de entes cuya proscripción tiene fundamento en la Legislación Electoral.

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

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,



CONSEJO GENERAL INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

Instituto Nacional Electoral CONSEJO GENERAL

perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

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

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

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descrito 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 reprobado 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.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En la especie, el bien jurídico tutelado por la norma infringida por la irregularidad, es salvaguardar que el origen de los recursos con los que cuente el sujeto obligado para el desarrollo de sus fines sea de conformidad con la Legislación Electoral, esto es, que exista un debido origen de los recursos.

En el presente caso, la irregularidad imputable se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de alguna persona cuya prohibición está expresa en la normativa electoral.

En razón de lo anterior, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en **una falta de fondo**, cuyo objeto infractor concurre directamente en el origen debido de los recursos del sujeto obligado.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento de los partidos políticos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una sola irregularidad que se traduce en una de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

En este sentido al actualizarse la irregularidad en comento, lo procedente es imponer una sanción.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por el sujeto obligado se califica como **GRAVE ESPECIAL**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

Lo anterior es así, en razón que se trata de una falta de fondo o sustantiva en las que se vulnera directamente los principios de certeza y legalidad en la rendición de cuentas, toda vez que el partido fiscalizado omitió rechazar aportación de ente prohibido por la normatividad en el ejercicio 2015; considerando que el bien jurídico tutelado por la norma transgredida es de relevancia para el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

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

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

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

Debe considerarse que el hecho que el instituto político no rechace ingresos de entes prohibidos impide que el origen de los recursos sea conforme a la normatividad electoral. Por lo tanto, no debe perderse de vista que la conducta descrita, vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos.

En ese tenor, la falta cometida por el sujeto obligado es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que no rechazó el apoyo económico por parte de la persona no permitida por la normativa electoral, situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera los principios referidos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de la autoridad electoral, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta que aquí se ha analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecue a las particularidades de la infracción cometida, a efecto de garantizar que en cada supuesto se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida⁶. público para actividades ordinarias otorgado al sujeto obligado en el presente ejercicio, el monto a que ascienden las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones previas a la normativa electoral y los saldos pendientes de pago; así como el hecho consistente en la posibilidad del instituto político de poder hacerse de financiamiento privado a través de los medios legales determinados para tales efectos; elementos tales que han sido expuestos y analizados en el **Considerando Tercero** de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el partido cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar la sanción que en el presente caso se determine.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, la capacidad económica del infractor y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda para cada uno de los supuestos analizados en este inciso, las cuales están contenidas dentro del catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

"1. Con amonestación pública;

⁶ Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

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 esta Ley;

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

En este contexto, del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.
- Que por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, respectivamente, se tomó en cuenta que la irregularidad atribuible al sujeto obligado consistió en no rechazar apoyo económico por parte de la persona no permitida por la normativa electoral, por un monto de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.), contrario a lo establecido en el artículo 25, numeral 1, inciso i), con relación al 54, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral, lo anterior derivado de la revisión del Informe Anual mencionado.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- Que con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el partido político conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora respectiva.
- Que el sujeto obligado no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.).
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado:

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, resulta que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I 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 ente político infractor, una **amonestación pública** sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Ahora bien, la sanción contenida en la fracción III, consistente en una **reducción de la ministración mensual** del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, se estima aplicable cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia de financiamiento no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencia del procedimiento de mérito.

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

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

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una **multa** de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el instituto político se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sostenido como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos.⁷

Así, la graduación de la multa se deriva que al analizarse los elementos objetivos que rodean la irregularidad se llegó a la conclusión que la misma es clasificable como grave especial, esto derivado de la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dictan en base a éste, la trascendencia de las normas

⁷ Criterio orientador establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia que resolvió el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-89/2007.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL**

violadas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar, consistentes en omitir rechazar el apoyo económico por parte de una persona prohibida por la normativa electoral, el conocimiento de las conductas, la existencia de culpabilidad, las condiciones externas y los medios de ejecución, la ausencia de reincidencia, la singularidad, la norma infringida [artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos], el incumplimiento de sus obligaciones, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la comisión de la falta; por lo que el objeto de la sanción a imponer es evitar o fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Por los argumentos vertidos con anterioridad, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al partido en razón de la trascendencia de las normas trasgredidas al omitir rechazar el apoyo económico por parte de una persona prohibida por la normativa electoral, lo cual ya ha sido analizado en el apartado correspondiente de esta Resolución, es una sanción económica equivalente al **200% (doscientos por ciento)** sobre el monto involucrado **\$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M. N.)**, cantidad que asciende a un total de **\$4,000.00 (cuatro mil pesos /100 M. N.)**.⁸

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **52 (cincuenta y siete)** Unidad de Medida y Actualización vigente en 2017, misma que asciende a la cantidad de **\$3,925.48 (tres mil novecientos veinticinco pesos 48/100 M.N.)**.⁹

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸ Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo.

⁹ Cabe señalar que la diferencia entre el importe correspondiente al porcentaje indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a días de salario mínimo, y posteriormente a Unidad de Medida y actualización vigente en 2017



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/04/2017/NL

En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 54, numeral 1 inciso f de la Ley General de Partidos Políticos, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO. Se impone al Partido Acción Nacional una multa consistente en **52 (cincuenta y dos) Unidad de Medida y Actualización** vigente en 2017, misma que asciende a la cantidad de **\$3,925.48 (tres mil novecientos veinticinco pesos 48/100 M.N.)**.

TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación a hacer del conocimiento del Instituto Electoral del estado de Nuevo León la presente Resolución.

CUARTO. Hágase del conocimiento del Instituto Estatal Electoral de Nuevo León, a efecto que la multa determinada en el Considerando **3** sea pagada en dicho Organismo Público Local, la cual se hará efectiva a partir del mes siguiente a aquél en el que el presente Acuerdo haya causado estado. En términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de la sanción económica impuesta en este Acuerdo, será destinada al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

QUINTO. Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de la sanción impuesta en el presente Resolución.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

SEXTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

SÉPTIMO. 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 10 de enero de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**