

INE/CG16/2017

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-203/2016, INTERPUESTO POR EL PARTIDO ALIANZA CIUDADANA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG178/2016, RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE TLAXCALA

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

I. El seis de abril del año dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria la resolución INE/CG178/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de Gobernador, del proceso electoral local ordinario 2015-2016 del estado de Tlaxcala, mediante la cual determinó imponer diversas sanciones al Partido Alianza Ciudadana.

II. Recurso de Apelación. Inconforme con las sanciones impuestas, el once de abril de dos mil dieciséis el Partido Alianza Ciudadana, interpuso recurso de apelación, a fin de impugnar las irregularidades analizadas en el Considerando 20.5, de la citada resolución.

III. Recibido el medio de impugnación en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-203/2016 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, quien en su oportunidad, radicó y admitió a trámite la demanda por lo que, una vez desahogadas las diligencias pertinentes, declaró cerrada la instrucción.

IV. El veintidós de junio de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó **SENTENCIA** en el recurso de apelación **SUP-RAP-203/2016**, en el sentido de **REVOCAR**, en la materia de impugnación las conclusiones **9** y **6** de la "*Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de Gobernador, del proceso electoral local ordinario 2015-2016 del estado de Tlaxcala, mediante la cual determinó imponer diversas sanciones al Partido Alianza Ciudadana*".

C O N S I D E R A N D O S

1. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, inciso a) , n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j) y aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

2. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso el Recurso de Apelación identificado como **SUP-RAP-203/2016**.

3. Que el veintidós de junio del año dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió revocar la resolución INE/CG178/2016, sin embargo, el Dictamen Consolidado forma parte de la motivación de la resolución que se acata e interviene para los efectos ordenados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, motivo por el cual, a fin de dar debido cumplimiento a la sentencia de mérito, se procederá a modificar el Dictamen Consolidado y la Resolución de referencia, observando a cabalidad las bases establecidas en la referida ejecutoria.

4. En el considerando **QUINTO** del SUP-RAP-203/2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo que a continuación se transcribe:

“Quinto. Efectos.

En razón de lo expuesto y fundado en el considerando que antecede, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determina que:

I. Ha lugar a confirmar las consideraciones y sanciones relacionadas con las conclusiones 7 y 3, correspondientes al **Partido Alianza Ciudadana,** contenidas en la resolución **INE/CG178/2016,** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de los ingresos y egresos de precampaña al cargo de gobernador, del referido partido político, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el Estado de Tlaxcala, aprobado en sesión del seis de abril de dos mil dieciséis.

II. Se revocan las consideraciones de la resolución **INE/CG178/2016,** en torno a la **conclusión 9,** respecto del **Partido Alianza Ciudadana, así como lo determinado en el punto resolutivo Quinto, inciso a),** de dicha resolución bajo análisis, a efecto de que la autoridad responsable proceda a realizar las modificaciones necesarias, de las consideraciones en torno a la presunta irregularidad detectada en la revisión de informes de mérito, precisando si la documentación fue efectivamente aportada a través del Sistema Integral de Fiscalización, y en su caso, valorando si la información exhibida cumplió con el requerimiento realizado en su momento, en términos de lo razonado en el considerando Cuarto de esta ejecutoria.

III. Se revoca la resolución **INE/CG178/2016** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de los ingresos y egresos de precampaña al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2015-2016 en el Estado de Tlaxcala, **en la parte considerativa relativa a la conclusión 6, respecto de los cheques de la cuenta número 65- 50539262-8, del banco Santander,** identificados con los números **0000009, 0000012, 0000015, 0000024, y 0000026,** del **Partido Alianza Ciudadana,** así como la correspondiente sanción, precisada en el punto **resolutivo quinto, inciso c),** para el efecto de que la autoridad electoral fiscalizadora **analice el acervo probatorio en torno a la referida conclusión 6,** en relación con los cheques **0000012, 0000015, 0000024, y 0000026, de la cuenta número 65- 50539262-8, del banco Santander,** y determine lo que en derecho proceda, en forma debidamente fundada y motivada. “

Lo anterior, a efecto de que esta autoridad emita una nueva determinación considerando lo expuesto, por lo que derivado de los trabajos realizados por la Dirección de Auditoría, y conforme a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación transcrito con antelación, este Consejo General procedió a acatar la sentencia, para lo cual se realizaron las siguientes acciones en congruencia con el sentido de la misma:

Conclusión 9	
Conclusión	<i>“9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.”</i>
Efectos	Abordar directamente la respuesta del partido político en cuanto a la presentación de la información respectiva, precisando si la documentación fue efectivamente aportada a través del Sistema Integral de Fiscalización, y en su caso, valorar si la misma cumple con los requisitos solicitados en su momento.
Acatamiento	Se observaron los contratos de apertura y las cartas certificación emitidas por la Institución Bancaria “Santander”, en las cuales las personas autorizadas como firmantes de ambas cuentas son: Felipe Hernández Hernández y Jesús Andrés Ortega Hernández. Sin embargo, la responsable financiera era la Lic. Inés Carvente Báez, por lo que la disposición de los recursos, no contó con la autorización o visto bueno de la representante de finanzas en turno; motivo por el cual la observación sigue si subsanarse.

Conclusión 6	
Conclusión	<i>“6. El PAC omitió comprobar debidamente el gasto derivado de 6 cheques por \$170,378.80, que fueron cobrados en efectivo.”¹</i>
Efectos	Analizar el acervo probatorio en relación con los cheques 0000012, 0000015, 0000024, y 0000026, de la cuenta número 65-50539262-8, del banco Santander, y determinar lo que en derecho proceda, en forma debidamente fundada y motivada. ²

¹ En la página 46 del SUP-RAP-203/2016, la Sala Superior aclara que sólo son **cinco**, y no seis, cheques como señala la conclusión bajo análisis, y son los identificados con los números 0000009, 0000012, 0000015, 0000024, y 0000026.

² La Sala Superior ordena valorar la información únicamente respecto los cheques 0000012, 0000015, 0000024, y 0000026, ya que del análisis del cheque 0000009, se observó la vinculación de su cobro con el proveedor respectivo, lo anterior ya que el Registro Federal de Contribuyentes correspondiente aparece en el estado de cuenta respectivo. (Página 48 del SUP-RAP-203/2016)

Conclusión 6	
Acatamiento	<p>Respecto los cheques 0000015; 0000024 y 0000026, se constató que los cheques fueron recibidos por los proveedores respectivos (personas físicas), del análisis a las pólizas cheque respectivas, sin embargo se observó que los cheques carecen de la leyenda “para abono a cuenta del beneficiario”; por tal razón la observación no quedó atendida.</p> <p>En cuanto al cheque 0000012, la firma del proveedor (persona física) de la póliza cheque respectiva, no coincide con la firma contenida en el contrato, asimismo no presentó copia de la credencial para votar, por lo que esta autoridad no tuvo certeza de que tal proveedor haya recibido el cheque en estudio, aunado a lo anterior, de la verificación al estado de cuenta bancario no se identificó el Registro Federal de Contribuyentes del proveedor que permita vincular el cobro del cheque emitido; por tal razón la observación no quedó atendida.</p>

5. Modificación al Dictamen Consolidado INE/CG177/2016

Por lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General modifica el Acuerdo INE/CG177/2016, correspondiente Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos al cargo de Gobernador del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 del estado de Tlaxcala, en la parte conducente al **Partido Alianza Ciudadana**, en los términos siguientes:

5.10 Partido Alianza Ciudadana

(...)

Observaciones de gastos

(...)

- ◆ *De la revisión al Sistema Integral de Fiscalización V 2.0, apartado “Catálogos”, sub-apartado “Eventos”, el PAC presentó la agenda de actividades de sus precandidatos al cargo de Gobernador, en la cual se detallan reuniones con militantes y simpatizantes, recorridos y actividades en diferentes municipios del*

estado de Tlaxcala; sin embargo, no se localizó el registro de los gastos realizados por dichos recorridos y actividades. Los casos en comento se detallan a continuación:

Fecha	Precandidato	Descripción	Importe	Anexo
Varias	Serafín Ortiz Ortiz	<ul style="list-style-type: none"> • Banderazo de salida • Reunión con jóvenes • Reunión con militantes • Rueda de prensa • Toque de prensa 	\$168,352.72	1
Varias	Simón Díaz Flores	<ul style="list-style-type: none"> • Recorridos • Reunión con militantes y simpatizantes • Toque de puertas 	59,184.09	1-A
Total			\$227,536.81	

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/4486/16.

Fecha de notificación del oficio: 5 de marzo de 2016.

Escrito de respuesta: sin núm. de fecha 12 de marzo de 2016.

“En referencia al numeral 4 del rubro de Agendas de Precampaña me permito hacer las siguientes precisiones:

Precandidato Serafín Ortiz Ortiz

Referente a esta observación, le informo a usted que en ningún momento se omitió algún registro contable por la realización de los eventos señalados en su observación. En la cuantificación de la agenda se consideraron todos los gastos implícitos en cada evento, los cuales fueron prorrateados de acuerdo a los insumos necesarios para la realización de cada evento, como fue: combustible, perifoneo, renta de sillas, audio, propaganda utilitaria entregada, etc. Estos conceptos fueron debidamente contabilizados en el Sistema Integral de Fiscalización V 2.0 a través de las pólizas DR-6, DR-7, DR-11, EG-6, EG-7, EG-16, EG-17, EG-18, EG20. Para mayor claridad, se presenta en el sistema integral de Fiscalización V 2.0, como información anexa, el papel de trabajo con la cuantificación de la agenda por evento, así como el archivo Anexo 1_PAC_G_1 en el cual se adicionan los tipos y números de pólizas con los cuales se contabilizaron de manera general los bienes y servicios utilizados para llevar a cabo los gastos de agenda.

Por lo anterior, no existe ninguna omisión, pues todos los gastos realizados facturados y pagados, fueron también contabilizados a través de las pólizas de Egresos con su documentación comprobatoria correspondiente y las aportaciones en especie fueron contabilizadas a través de las pólizas de Diario con su documentación comprobatoria correspondiente, lo que puede ser comprobado en las pólizas antes señaladas.

Precandidato Simón Díaz Flores

Referente a esta observación, le informo a usted que en ningún momento se omitió algún registro contable por la realización de los eventos señalados en el cuadro anterior. En la cuantificación de la agenda se consideraron todos los gastos implícitos en cada evento, los cuales fueron prorrateados de acuerdo a los insumos necesarios para la realización de cada evento, como fue: combustible y propaganda utilitaria entregada. Estos conceptos fueron debidamente contabilizados en el Sistema Integral de Fiscalización V 2.0 a través de las pólizas DR-1, DR-2, DR-3, EG-1, EG-3. Para mayor claridad, se presenta en el Sistema Integral de Fiscalización V 2.0, como información anexa, el papel de trabajo con la cuantificación de la agenda por evento, así como el archivo Anexo 1-A_PAC_G_1 en el cual se adicionan los tipos y números de pólizas con los cuales se contabilizaron de manera general los bienes y servicios utilizados para llevar a cabo los gastos de agenda, lo que puede ser comprobado en las pólizas antes señaladas.

Por lo anterior, no existe ninguna omisión, pues todos los gastos realizados facturados y pagados, fueron contabilizados a través de las pólizas de Egresos con su documentación comprobatoria correspondiente y las aportaciones en especie fueron contabilizadas a través de las pólizas de Diario con su documentación comprobatoria correspondiente.

Del análisis a la información registrada mediante el SIF V 2.0, apartado "Ajuste", sub-apartado "Documentación adjunta al informe", se constató que el PAC adjuntó un anexo denominado "1_PAC_G_1" correspondiente a los precandidatos Seraffín Ortiz Ortiz y Simón Díaz Flores en el cual se pueden identificar los gastos realizados en cada uno de los eventos informados a través del sistema; por tal razón, la observación quedó **atendida**.

- ♦ De la revisión a la cuenta “Gastos”, se observó el registro de pólizas por diferentes conceptos que rebasan los noventa días de salario mínimo, los cuales presentan como soporte documental, pólizas cheque, facturas y contratos de prestación de servicios; sin embargo, omitió presentar copias de los cheques con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”. Los casos en comento se detallan a continuación:

Precandidato	Número de cheque	Póliza		Factura				Referencia de dictamen	Referencia Acatamiento
		Número	Fecha	Núm.	Fecha	Descripción	Importe		
Serafín Ortiz Ortiz	0000002	PE-1	17-02-16	649	02-02-16	Pago de publicación de 1 banner en el periódico digital E-Consulta	\$8,120.00	1	
	0000003	PE-2	17-02-16	A 477	01-02-16	Pago por la publicación de 1 banner en el periódico digital Gentetlx	6,960.00	1	
	0000009	PE-7	17-02-16	FE 1054599	30-01-16	Compra de vales de combustible para precampaña	50,000.00	2	2a
	0000012	PE-8	17-02-16	A 67	02-02-16	Compra de 1 lona impresa en gran formato para marco de Soriana	10,184.80	2	2c
	0000014	PE-10	17-02-16	A 66	02-02-16	Servicio de publicidad estática por en los municipios de Tlaxcala, Apizaco y San Pablo del Monte	43,546.77	1	
	0000015	PE-11	17-02-16	60	03-02-16	Renta de espacio publicitario carretera federal Tlaxcala- San Martín Texmelucan	9,280.00	2	2b
	0000018	PE-14	17-02-16	127	08-02-16	Pago de renta de espacio publicitario ubicado en Ocotlán, Tlaxcala.	12,500.00	1	
	0000020	PE-16	17-02-16	A 583	09-02-16	Pago de la factura A 583 por el arrendamiento de sillas y lonas para las actividades de precampaña del Dr. Serafín Ortiz Ortiz.	25,322.80	1	
	0000020	PE-19	17-02-16	3	09-02-16	Pago por pinta de bardas para precampaña del precandidato Serafín Ortiz Ortiz.	88,914.00	2	2b
	0000026	PE-20	17-02-16	489	09-02-16	Pago de la factura 489 al proveedor María del Carmen Munive Escobar ,por la renta de dos sistemas de audio profesional portátil con tripie para montaje y micrófono.	12,000.00	2	2b
Simón Díaz Flores	0000002	PE-1	17-02-16	19050B 14DA41	17-02-16	Pago a comercializadora Mercavisa S.A. de C.V. por la compra de 3,000 volantes, 100 micro-perforados y 3,000 calcomanías, acreditadas al precandidato Simón Díaz Flores.	11,310.00	1	
Total							\$278,138.37		

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/4486/16.

Fecha de notificación del oficio: 5 de marzo de 2016.

Escrito de respuesta: sin núm. de fecha 12 de marzo de 2016.

“(...) me permito manifestar lo siguiente:

Precandidato Serafín Ortiz Ortiz

*La instrucción girada desde el Partido Alianza Ciudadana a todos los Proveedores de bienes o servicios fue que los cheques se depositaran a sus cuentas bancarias fiscales, sin embargo por la desatención a la instrucción por parte de algunos proveedores, sus cheques fueron cobrados en ventanilla del Banco Santander. Lo anterior se puede considerar como un error administrativo, pero vale la pena señalar que en **ningún momento se omitieron gastos.***

De conformidad con el numeral 5 del artículo 126 del Reglamento de Fiscalización, presento a través del sistema integral de fiscalización V 2.0, el estado de cuenta bancaria número 65505392628, en donde se reflejan fielmente los depósitos a las cuentas bancarias fiscales de los proveedores de los cheques núm. 0000002, 0000003, 0000009, 0000012, 0000014, 0000018 y 0000020; adicionalmente se identifica en el estado de cuenta la Fecha, Número de cheque, RFC del proveedor e importe de la operación. Adicionalmente se reporta la verificación de los comprobantes fiscales digitales por internet, mediante los cuales podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 08 y 09 de marzo de 2016.

Por lo que respecta a los cheques núm. 0000015, 0000024 y 0000026 los cuales fueron cobrados en efectivo, presento a través del Sistema Integral de Fiscalización V 2.0 los siguientes documentos:

- *Póliza cheque con firma autógrafa del proveedor, mediante la cual se hace constar que recibió el cheque por los bienes o servicios prestados.*

- *Copia de la credencial de elector de la persona que recibió el cheque y la cual coincide con la firma de recibido de la póliza cheque.*
- *Verificación de los comprobantes fiscales digitales por internet, mediante los cuales podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 08 y 09 de marzo de 2016.*

Precandidato Simón Díaz Flores

De conformidad con el numeral 5 del artículo 126 del Reglamento de Fiscalización, presento a través del sistema integral de fiscalización V 2.0, el estado de la cuenta bancaria número 65505395396, en donde se reflejan fielmente el depósito a la cuenta bancaria fiscal del proveedor Comercializadora Mercavisa S.A. de C.V. Cabe hacer mención que el cheque núm. 0000002 fue rechazado en el banco debido a que una de las firmas según criterio del cajero, no coincidía con la firma dada de alta en el sistema del banco, por lo cual fue necesario reexpedir el pago a través del cheque núm. 0000008. El cobro del mismo se identifica en el estado de cuenta del mes de febrero. Adicionalmente se reporta la verificación del comprobante fiscal digital por internet, mediante el cual podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 09 de marzo de 2016.

Del análisis a las aclaraciones y a la documentación presentada por el PAC, mediante el SIF V 2.0, se determinó lo siguiente:

En relación a los cheques señalados con (1) en la columna “Referencia de dictamen” del cuadro que antecede, se localizaron los estados de cuenta en los cuales se puede identificar el R.F.C. de los proveedores o prestadores de servicios a los que se depositaron; por tal razón, la observación quedó atendida.

Respecto a los cheques señalados con (2) en la columna de “Referencia de dictamen” del cuadro que antecede, al efectuar el cruce con los estados de cuentas bancarios se observó que los seis cheques por \$170,378.80 fueron cobrados en efectivo; por lo que esta autoridad no tuvo certeza del destino de los recursos; por lo tanto se consideran gastos no comprobados; por tal razón, la observación quedó **no atendida**.

Al presentar evidencia de 6 cheques por \$170,378.80 sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, y haber sido cobrados en efectivo, el PAC incumplió con el artículo 126, numeral 4 del RF.

Con la finalidad de atender lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad debe valorar de nueva cuenta la documentación presentada en el SIF por el partido político.

En este sentido, tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la ejecutoria, identificada con el número de expediente SUP-RAP-203/2016, se determinó lo siguiente:

En relación a los cheques señalados con (2a) en la columna “Referencia de Acatamiento” del cuadro que antecede, se constató que se localizó el cheque núm. 0000009 por \$50,000.00, en el estado de cuenta bancario de Santander Serfin, del mes de enero, en el cual se puede identificar el R.F.C. del proveedor o prestador de servicio al que se depositó, por lo que la observación quedó sin efectos por este importe.

Respecto a los 3 cheques señalados con (2b) en la columna “Referencia Acatamiento” del presente dictamen, se constató que el sujeto obligado presentó mediante el SIF 2.0, documentación consistente en: pólizas cheque, copia de la credencial para votar de la persona que recibió el cheque, comprobantes fiscales digitales CFDI y los contratos de prestación de servicios; al respecto del análisis a las pólizas cheque, se constató que los cheques fueron recibidos por los proveedores respectivos (personas físicas), ya que las firmas de las pólizas en comento tienen similitud con las firmas de la credencial para votar, así como del contrato respectivo; por lo tanto se tiene certeza de que los proveedores recibieron los cheques.

No obstante lo anterior, los cheques carecían de la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, ya que en el estado de cuenta de la cuenta número 65-50539262-8 del mes de febrero, del banco Santander, se refleja que los mismos fueron cobrados en efectivo incumpliendo con lo establecido en el artículo 126, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización; por tal razón, la observación **no quedo atendida (Conclusión Final 6 bis)**

Asimismo se aclara que cheque que soporta el registro contable de la póliza de egresos número 19, corresponde al cheque número 0000024 y no al cheque número 0000020.

Respecto al cheque señalado con (2c) en la columna de “Referencia Acatamiento” del presente dictamen, por \$10,184.80, se constató que presentó documentación soporte consistente en: póliza cheque, la factura, el contrato de prestación de servicios, la verificación del comprobante fiscal CFDI y el estado de cuenta bancario; al respecto, del análisis a la póliza cheque, se constató que la firma del proveedor (persona física) no coincide con la firma contenida en el contrato, asimismo no presentó copia de la credencial para votar, de tal manera, esta autoridad no tiene certeza de que tal proveedor haya recibido el cheque en estudio.

Aunado a lo anterior, de la verificación al estado de cuenta bancario de la cuenta número 65-50539262-8 del mes de febrero, del banco Santander, no se identificó el Registro Federal de Contribuyentes del proveedor que permita vincular el cobro; por tal razón, la observación **no quedo atendida. (Conclusión Final 6)**

En consecuencia, al omitir comprobar debidamente el gasto de un cheque, por \$10,184.80 cobrado en efectivo, el PAC incumplió con el artículo 127 del RF.

Por último, en cuanto a que el cheque número 0000014, que fue expedido en los mismos términos que el cheque número 0000012 sujeto de observación, no es posible aplicar sanción al cheque número 0000014 atendiendo al principio “non reformatio in peius”.

(...)

c. Cuentas de Balance

Bancos

- ◆ *De la revisión a la documentación proporcionada en forma física por el PAC, se observó que mediante escrito de fecha 23 de enero de 2016, informó la apertura de dos cuentas bancarias utilizadas para el manejo de los recursos de sus precandidatos; sin embargo, omitió presentar a través del Sistema Integral de Fiscalización V 2.0, los contratos de apertura y los registros de firmas. Los casos en comento se detallan a continuación:*

<i>Precandidato</i>	<i>Nombre de la Institución bancaria</i>	<i>No. de cuenta</i>
<i>Serafín Ortiz Ortiz</i>	<i>Santander</i>	<i>65505392628</i>
<i>Simón Díaz Flores</i>	<i>Santander</i>	<i>65505395396</i>

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/4486/16.

Fecha de notificación del oficio: 5 de marzo de 2016.

Escrito de respuesta: sin núm. de fecha 12 de marzo de 2016.

*“En referencia al **numeral 1 del rubro Bancos**, se presenta a través del Sistema Integral de Fiscalización V 2.0 la siguiente información:*

- 1. Contratos de apertura de cuentas bancarias No. 65505392628 y 65505395396 de Banco Santander a nombre del Partido Alianza Ciudadana, en la cual se administraron los recursos de precampaña del precandidato Serafín Ortiz Ortiz y Simón Díaz Flores respectivamente.*
- 2. Carta Certificación de la cuenta tradicional No. 65505392628 y 65505395396 en la cual se encuentran los registros de firmas*

De la revisión al SIF V 2.0, se constató que el PAC proporcionó los contratos de apertura de las cuentas bancarias observadas, así como el registro de firmas; sin embargo, se constató que en estos no figura como parte de una de las dos firmas mancomunadas, la correspondiente al responsable de finanzas o bien, su autorización o visto bueno del mismo en dado caso de no firmar; por tal razón, la observación quedó **no atendida**.

Al abrir 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas la del responsable de finanzas el PAC incumplió con lo dispuesto en el artículo 54, numeral 1, inciso c) del RF.

Con la finalidad de atender lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad debe valorar de nueva cuenta la documentación presentada en el SIF V 2.0 por el partido político.

En este sentido, tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la ejecutoria, identificada con el número de expediente SUP-RAP-203/2016, se determinó lo siguiente:

Del análisis y valoración a la documentación presentada en el SIF V 2.0, por el sujeto obligado, se constató que presentó los contratos de apertura y las cartas de certificación emitidas por la Institución Bancaria “Santander”, bajo los números de cuentas 65505395396 y 65505392628, las cuales fueron aperturadas el día 15 de enero de 2016, en donde se observó que las personas autorizadas como firmantes de ambas cuentas son: Felipe Hernández Hernández y Jesús Andrés Ortega Hernández; sin embargo, mediante escrito sin núm. de fecha 29 de enero de 2016, el Dr. Felipe Hernández Hernández, presidente del Comité Estatal, informó que la Lic. Inés Carvente Báez tendría el carácter de responsable financiero, por lo que se constató que la disposición de los recursos, no contaron con la autorización o visto bueno de la actual representante de finanzas; por tal razón, la observación quedó **no atendida**.

Al abrir 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas el PAC incumplió con lo dispuesto en el artículo 54, numeral 1, inciso c) del RF.

(...)

Conclusiones finales de la revisión a los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de Gobernador presentados por el PAC, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Tlaxcala

Gastos

6. El PAC omitió comprobar debidamente el gasto de 1 cheque sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, el cual se cobró en efectivo por \$10,184.80.

Tal situación incumple con el artículo 127 del RF.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-203/2016, se valoró y analizó la documentación e información presentada por el sujeto obligado.

6 bis. El PAC emitió 3 cheques sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.

Tal situación incumple con el artículo 126, numeral 1 del RF.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-203/2016, se valoró y analizó la documentación e información presentada por el sujeto obligado.

(...)

9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.

Tal situación incumple con el artículo 54, numeral 1, inciso c) del RF.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-203/2016, se valoró y analizó la documentación e información presentada por el sujeto obligado.

6. Cuestión previa a la modificación de la resolución.

En virtud de que han sido determinadas diversas irregularidades en la modificación al dictamen consolidado, lo que conlleva un impacto en la correlativa resolución, este Consejo General estima necesario pronunciarse sobre la forma en que se deben imponer las multas, así como el modo en que el Organismo Público Local Electoral habrá de cobrar las sanciones impuestas.

Es importante señalar que el **veintisiete** de enero de dos mil **dieciséis**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la determinación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto del valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, **el cual será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país³**, mismo que para el ejercicio **2016**, corresponde a **\$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N.)**.

³ De conformidad con el Punto Resolutivo PRIMERO de la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fijó los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1º de enero de 2016, publicada el pasado 18 de diciembre de 2015, *“para fines de aplicación de los salarios mínimos en la República Mexicana habrá una sola área geográfica integrada por todos los municipios del país y demarcaciones territoriales (Delegaciones) del Distrito Federal.”*

Lo anterior de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Cabe señalar que en el artículo tercero transitorio del decreto referido en el párrafo precedente establece *“A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.”*

No escapa a esta autoridad que el día nueve del presente mes y año se publicó en igual forma el valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, mismo que para el ejercicio 2017, corresponde a \$75.49 (setenta y cinco pesos 49/100 M.N.), sin embargo, dicho valor entrará en vigor a partir del primero de febrero próximo.

En este contexto, la referencia a “salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”, en las leyes generales y reglamentarias se entenderá como Unidad de Medida y Actualización; por lo que, las multas impuestas mediante el presente Acuerdo, a las que les corresponde la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización para el ejercicio 2016, se ajustan al valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente a la fecha.

Por otra parte, en lo atinente a la ejecución de las sanciones, toda vez que la autoridad ejecutora de las sanciones ordenadas en el presente Acuerdo corresponde al Organismo Público Local de Tlaxcala, dicho organismo deberá considerar para la ejecución de las sanciones lo siguiente:

1. Una vez que las sanciones impuestas por la autoridad electoral nacional queden firmes, sea por determinación de la autoridad jurisdiccional correspondiente o por que las mismas no hayan sido materia de impugnación, las sanciones se harán efectivas a partir del mes siguiente en que quedaron firmes.

2. De conformidad con lo anterior, el Organismo Público Local deberá llevar un registro de las sanciones en el que advierta las que han quedado firmes por cada uno de los partidos políticos con acreditación local y aquellas que ejecuta.

El área competente de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales informará al Organismo las sanciones que hayan quedado firmes.

Para lo anterior, la UTV OPLE deberá remitir oportunamente las constancias de notificación correspondientes a la Dirección Jurídica.

3. Para la ejecución de las sanciones, el Organismo Público Local deberá considerar un descuento económico que no puede exceder del 50% (cincuenta por ciento) del financiamiento público mensual que reciba el instituto político en la entidad para el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Conforme lo anterior, el Organismo Público Local determinará las sanciones a ejecutar en el mes correspondiente; considerando en todo momento, que de existir un conjunto de sanciones firmes pendientes de cobro por un importe superior al 50% del financiamiento público del partido político, no podrá descontarse un importe menor al equivalente al porcentaje antes mencionado; por lo que de acuerdo al monto de sanción, podrá acumular para su ejecución el número de sanciones necesarias hasta que queden completamente pagadas.

4. Las sanciones impuestas y cobradas con recursos provenientes del financiamiento público estatal deberán de ser destinadas al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa correspondiente en términos de las disposiciones aplicables, por lo que se estará a lo establecido en el resolutivo respectivo.
5. Una vez ejecutadas las sanciones correspondientes, de forma mensual el Organismo Público Local en la entidad deberá rendir un informe detallado a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de las sanciones impuestas en la presente resolución.

7. Modificación a la Resolución INE/CG178/2016.

En cumplimiento con lo mandatado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en atención a las modificaciones realizadas al dictamen consolidado, las determinaciones de la autoridad impactarán en el considerando **20.5**, incisos **a)** y **c)**, así como en el resolutive **QUINTO** de la resolución de mérito, los cuales contemplan las conclusiones **6 y 6 bis** materia del presente acatamiento.

Cabe precisar que el análisis y sanción de la conclusión formal **9** queda intocada, sin embargo, ya que de la conclusión **6 bis** se considera con el mismo carácter se modificará el inciso y resolutive respectivo, adicionándose lo relativo a la conclusión 6 bis.

20.5 INFORMES DE PRECAMPAÑA DE LOS PRECANDIDATOS DEL PARTIDO ALIANZA CIUDADANA A LOS CARGOS DE DIPUTADO LOCAL, AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENTES DE COMUNIDAD EN EL ESTADO DE TLAXCALA

Previo al análisis de las conclusiones sancionatorias descritas en el Dictamen Consolidado correspondiente, cabe hacer mención que por cuestión de método y para facilitar el estudio de las diversas irregularidades encontradas en la revisión del Informe de Precampaña en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 en el estado de Tlaxcala, se procederá a realizar su demostración y acreditación por subgrupos temáticos.

De la revisión llevada a cabo al dictamen referido y de las conclusiones ahí realizadas, se desprende que las irregularidades en las que incurrió el Partido Alianza Ciudadana son las siguientes:

(...)

a) 2 faltas de carácter formal: conclusiones **6 bis** y **9**.

c) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión **6**

(...)

a) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establecieron las siguientes conclusiones sancionatorias de carácter formal, mismas que tienen relación con el apartado de ingresos y egresos, las cuales se presentarán por ejes temáticos para mayor referencia.

Es importante señalar que la actualización de las faltas formales no acreditan una afectación a valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, si no únicamente representan infracciones en la rendición de cuentas, en este sentido, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de los partidos políticos no representan un indebido manejo de recursos.⁴

Por otro lado, el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas durante la revisión de los informes, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron y en su caso, las aclaraciones que realizaron los entes políticos a cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora, una vez que ha cumplido con todas las etapas de revisión de los informes en comento, esto es, una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado⁵ presenta el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídico y contable; y forma parte de la motivación de la presente resolución.

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que el partido político conozca a detalle y de manera completa la esencia de todas las

⁴ Criterio orientador dictado en la sentencia de 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado en el expediente SUP-RAP-62/2005, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que "*Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos...*".

circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa.

Visto lo anterior, a continuación se presentan las conclusiones finales sancionatorias determinadas por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

Gastos

Conclusión 9

“9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.”

En consecuencia, al abrir 2 cuentas bancarias sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas la del responsable de finanzas el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 54, numeral 1, inciso c) del RF.

Conclusión 6 bis

“6 bis. El PAC emitió 3 cheques sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.

En consecuencia, al presentar 3 cheques sin la leyenda para abono en cuenta del beneficiario el sujeto obligado incumplió con lo dispuesto en el artículo 126, numeral 1 del RF.

De las faltas descritas en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie abrir 2 cuentas bancarias sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas de la responsable de finanzas, así como emitir 3 cheques sin la leyenda para abono en cuenta del beneficiario; en este orden de ideas dichas conductas se hicieron del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 223 numeral 6 y 238 numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus precandidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión. Esto, a efecto que los precandidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los precandidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus precandidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia de los sujetos obligados, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Visto lo anterior es importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia de análisis.

En este orden de ideas, de conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y los precandidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”*

Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III *“DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS*

POLÍTICOS” de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual-, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los precandidatos, el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que *“los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de precampaña y campaña.”*

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar el informe de precampaña respectivo, así como la documentación soporte de los ingresos y egresos, y omitir registrarlos en el Sistema Integral de Fiscalización, no es justificación para no valorar el grado de responsabilidad del precandidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos.

En este tenor, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; derivado del nuevo modelo de fiscalización también lo es el precandidato de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado.
- Que respecto a las campañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda.
- Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos en relación con los informes de ingresos y gastos que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir

ese objetivo, las cuales generan una responsabilidad solidaria, entre los precandidatos, candidatos, partidos o coaliciones, pero en modo alguno condiciona la determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan (es decir, el precandidato está obligado a presentar el informe de ingresos y egresos ante el partido y éste a su vez ante la autoridad electoral) según sea el caso de que se trate.

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos y los precandidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido y precandidato, a determinar al sujeto responsable, ya sea al partido político, y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.⁶

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de informes de precampaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos y precandidatos, a continuación se determinará la existencia o no de responsabilidad por parte de los sujetos obligados.

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los precandidatos obligados solidarios.

En ese sentido, el incumplimiento de lo anterior, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de precampaña, está a cargo de los partidos políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por estos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación

⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-171/2015.

requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.

Cabe destacar que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 7, inciso c), establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea; esto es, existe la obligación originaria de responsabilidad de la documentación que se incorpore al referido sistema.

Por tanto, la responsabilidad de presentar informes de gastos de precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema en Línea, es original y en un primer plano para el instituto político, como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria en los precandidatos.

En este orden de ideas, los institutos políticos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, acredite la imposibilidad para cumplir con su obligación en materia de fiscalización y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador. Es así que de actualizarse dicho supuesto se aplicaría la responsabilidad solidaria para el precandidato.

En este contexto y bajo la premisa de que se observen diversas irregularidades a los partidos y para efectos de hacer extensiva la responsabilidad solidaria a los precandidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de precampaña respectivos, y cuando éstos se enfrenten ante la situación de no contar con la documentación solicitada, que los institutos políticos presenten acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para acreditar que requirió a los precandidatos y que les haya dado vista de la presunta infracción.

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición de informes de gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad

fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentar los correspondientes informes de precampaña.

Sobre esta lógica, frente a un requerimiento de la autoridad para presentar documentación relacionada con gastos encontrados en el monitoreo que realiza la autoridad fiscalizadora o ante la omisión de presentar los informes de gastos de los precandidatos; no es suficiente que los partidos políticos aleguen, en los oficios de errores y omisiones, una imposibilidad material para entregar la documentación requerida y, con ello pretender que la autoridad fiscalizadora los exima de sus obligaciones en la rendición de cuentas.

Al respecto, mutatis mutandi, aplica el criterio de esta Sala Superior en el que sostiene que la ausencia de dolo para evitar la sanción por la omisión de presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades las organizaciones de observadores electorales; no puede ser eximente de responsabilidad, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse las disposiciones legales y reglamentarias que imponen la obligación de cumplir en tiempo y forma con la rendición del informe respectivo.”

Respecto de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables a cargo del partido político, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, cabe precisar que el deslinde que realice un partido político debe cumplir con determinados requisitos, para lo cual resulta pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones

permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

De lo anterior se concluye, concatenado con lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-153/2015, que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan los requisitos señalados.

Consecuentemente, las respuestas del partido no fueron idóneas para atender las observaciones realizadas, pues no se advierten conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que esta autoridad fiscalizadora considera que no procede eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues el partido no presentó acciones contundentes para deslindarse de las conductas de las cuales es originalmente responsable.

Señalado lo anterior a continuación se procederá a la individualización de la sanción correspondiente.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, la Sala Superior ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

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

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

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

político, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

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

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

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

En este orden de ideas, en el cuadro siguiente en la columna identificada como **(1)** se señalan cada una de las irregularidades cometidas por el partido político, y en la columna **(2)** se indica si se trata de una omisión o una acción.

Descripción de la Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.	Omisión
6 bis. El PAC emitió 3 cheques sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.	Omisión

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

Modo: Tal como se describe en el cuadro que antecede, existe diversidad de conductas realizadas por el ente político, por lo que para efectos de su exposición cabe referirnos a lo señalado en la columna (1) del citado cuadro, siendo lo que en ella se expone, el modo de llevar a cabo las violaciones al código electoral.

Tiempo: Las irregularidades se cometieron en el marco de las precampañas a Gobernador en el estado de Tlaxcala dentro del proceso electoral local ordinario 2015-2016; y surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los

informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral aludido.

Lugar: La irregularidad se actualizó en el estado de Tlaxcala

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

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del partido político, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior se confirma, ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los sujetos obligados⁷.

En la conclusiones **9** y **6 bis** el instituto político en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 54, numeral 1, inciso c) y 126, numeral 1 del RF.

⁷ En la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:

*“En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, derivadas de la revisión de su informe anual o de campaña, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, **porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos**, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.*

*En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad **por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público**, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación.”*

De la valoración en conjunto de los artículos señalados, se contemplan disposiciones cuya finalidad es que la Unidad Técnica de Fiscalización tenga conocimiento del debido control contable de las operaciones que el partido político, realice, es decir, los ingresos y egresos reportados deberán acreditarse conforme a la documentación establecida en el reglamento, acuerdos, manuales o lineamientos emitidos para ello, por la autoridad, lo anterior con el objeto de contar con los elementos idóneos para llevar a cabo la fusión de la fiscalización.

Al respecto, debe señalarse que el procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las diversas funciones que le fueron encomendadas a la autoridad fiscalizadora, a fin de que ejecute sus facultades de revisión, comprobación e investigación, que tienen por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados. Ello implica tener certeza del origen y destino de los recursos que los entes políticos utilizan como parte de su financiamiento.

En este orden de ideas, por lo que hace a los ingresos, los sujetos obligados tienen dos deberes: 1) Registrar contablemente todos los ingresos que reciban a través de financiamiento público o privado, ya sea en efectivo o en especie y, 2) Acreditar la veracidad de lo registrado con la documentación soporte establecida para ello en cumplimiento a los requisitos señalados para su comprobación, para que la autoridad fiscalizadora pueda verificar con certeza que cumplan en forma transparente con la normativa establecida para la rendición de cuentas.

Así, se tiene como propósito fijar las reglas de control a través de las cuales se aseguren los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por ello se establece la obligación de registrar contablemente y sustentar con documentación original la totalidad de los ingresos que reciban los sujetos obligados por cualquier clase de financiamiento, especificando su fuente legítima.

Por otro lado, de la misma manera se establecen obligaciones respecto a sus egresos, consistentes en: 1) El deber de los sujetos obligados de registrar contablemente los gastos realizados; 2) Soportar todos los egresos con documentación original que se expida a nombre del sujeto obligado, por parte de los proveedores o prestadores de servicios a quienes el ente efectuó el pago; 3) La obligación de entregar la documentación con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables y, 4) Los registros deberán hacerse en términos de la normatividad de la materia.

En síntesis, las normas señaladas regulan, entre otras, la obligación de los partidos políticos de realizar bajo un debido control el registro contable de sus egresos, consecuentemente en ejercicio de sus atribuciones de verificación, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento la presentación de dicha documentación, con la finalidad de comprobar la veracidad de lo reportado en sus informes. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora.

Lo anterior, para lograr un orden y control adecuado de las operaciones contables llevadas a cabo por los sujetos obligados y permitir que realicen el registro de sus operaciones de forma clara.

Del análisis anterior, se concluye que con la inobservancia de los artículos referidos no se vulneran directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, ya que, únicamente se trata de la puesta en peligro de los principios en comento, sin que ello obstaculice la facultad de revisión de la autoridad electoral, esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo certeza respecto al origen, destino y aplicación de los recursos utilizados por el sujeto obligado, máxime que no se vio impedida para llevar a cabo la revisión a los ingresos y egresos de origen público o privado del partido político.

En consecuencia, el incumplimiento de las disposiciones citadas, únicamente constituyen faltas de cuidado del sujeto obligado al rendir cuentas, toda vez que dichas normas ordenan un correcto registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, presentar en tiempo los informes de campaña, cargar el informe en el Sistema Integral de Fiscalización, y exhibir toda la documentación soporte de ingresos y egresos del partido político, de conformidad con los preceptos previamente citados, tales como la realización de operaciones aritméticas incorrectas; informar de manera extemporánea la apertura de cuentas bancarias; presentación de cheques; cifras reportadas en el formato correspondiente que no coinciden contra los saldos reportados en la balanza de comprobación, entre otros.

Esto es, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el adecuado control de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de manera adecuada de los recursos de los entes políticos.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador 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 ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos del ente político, derivadas de la revisión del informe de los ingresos y gastos de precampaña en el marco del Proceso Electoral mencionado, por sí mismas constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación del adecuado control en la rendición de cuentas.

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 generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien jurídico tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

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

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

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

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

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

El bien jurídico tutelado por las diversas normas infringidas por distintas conductas, es el adecuado control en la rendición de cuentas de los recursos de los entes políticos, por lo que las infracciones expuestas en el apartado del análisis temático de las irregularidades reportadas en el Dictamen Consolidado, consistentes en los errores en la contabilidad y formatos, así como la falta de presentación de la totalidad de la documentación soporte de los ingresos y

egresos del ente político infractor, no se acredita la vulneración o afectación al aludido bien jurídico protegido, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de un adecuado control, vulnerando el principio del adecuado control de rendición de cuentas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al ente político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado al vulnerar el principio, consistente en el adecuado control de rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el ente en el informe al presentar 3 cheques sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario” y abrir dos cuentas bancarias sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas la del responsable de finanzas.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye a agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

El ente político materia de análisis cometió pluralidad de irregularidades que se traducen en la existencia de **FALTAS FORMALES**, en las que se viola el mismo valor común, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso en el inciso d), se trata de una diversidad de faltas, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, el adecuado control de recursos, sin que exista una afectación directa.

Calificación de la falta

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

- Se trata de faltas formales, al incumplir con diversas normas que ordenan un debido registro contable, la entrega de formatos debidamente requisitados, la presentación en tiempo los informes, la entrega del informe en el Sistema Integral de Fiscalización, de documentación soporte de ingresos y egresos del

ente político infractor, de diferencias en el registro contable, entre otras, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos en la materia.

- Con la actualización de faltas formales no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de entes políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

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

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por el instituto político se califican como **LEVES**.

Lo anterior es así, en razón de la ausencia de dolo por el ente político, adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

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

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

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

Debe considerarse que el hecho de que el ente no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, impidió que la Unidad de Fiscalización tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, situación que trae como consecuencia que este Consejo General no pueda vigilar a cabalidad que

las actividades de los entes se desarrollen con apego a la ley y se pone en riesgo el principio del adecuado control en la rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político, hubiese cumplido con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los entes políticos sustenten en medios objetivos la totalidad de los ingresos y egresos.

De la revisión al informe en comentó del ente político, se advierte que el mismo incumplió con su obligación de presentar documentación comprobatoria soporte. Por lo tanto, la irregularidad se tradujo en diversas faltas que impidieron que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el ente utilizó diversos recursos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el sujeto obligado presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el ente infractor no es reincidente respecto de la conducta que aquí se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a las conductas infractoras cometidas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Que las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Que con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización del sujeto obligado, sino únicamente su puesta en peligro.
- Que el partido político, conocía los alcances de las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos referidos.

- Que el partido político, no es reincidente.
- Que aun cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende falta de cuidado por parte del partido político, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

Ahora bien, resulta relevante advertir que el monto involucrado no es un elemento exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas formales, sino solo uno de los parámetros que se consideran al momento de imponerla, debiendo atenderse a la naturaleza de las faltas implicadas, por lo que la autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos.

Asimismo, se trata de un elemento discrecional sobre el cual la autoridad determinará su importancia y relevancia para la fijación de la sanción, no obstante tal facultad no será arbitraria pues debe atender a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral. Al respecto, cabe mencionar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, en el cual sostiene que en ciertos casos, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para lo cual debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En consecuencia, en las faltas formales no siempre es posible contar con un monto involucrado, toda vez que las características mismas de la infracción, en ocasiones no permiten hacer determinable el grado de afectación que se traduciría en un monto determinado. Ilustra lo anterior, el tipo de infracciones relacionadas con la omisión de presentar documentación soporte, vulneración que hace difícil, o bien, prácticamente imposible realizar una cuantificación al momento de sancionar.

Establecido lo anterior, es válido concluir que tratándose de faltas formales, la determinación de la proporcionalidad e idoneidad de la sanción no puede estar sujeta exclusivamente al monto involucrado en las irregularidades, ni debe ser éste el único elemento primordial, pues, para tal efecto la autoridad debe apreciar el conjunto de las circunstancias (objetivas y subjetivas) que permitan establecer bajo criterios objetivos y razonables una sanción que resulte proporcional; por tanto se toma en cuenta no sólo el monto involucrado, sino diversas

circunstancias como la comisión intencional o culposa de la falta; la trascendencia de las normas transgredidas; la reincidencia, la pluralidad, entre otros elementos que en conjunto permiten a la autoridad arribar a la sanción que en su opinión logre inhibir la conducta infractora.

De este modo, dichas irregularidades traen como resultado el incumplimiento de la obligación de tener un adecuado control en la rendición de cuentas en los recursos con que cuentan los sujetos obligados conforme a lo señalado en la normativa electoral.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se ha 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:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de 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.”

Así pues, tomando en consideración las particularidades previamente 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, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como ente político se estiman aplicables 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.

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

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 unidades de medida y actualización, 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, se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquella que guarde proporción a la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean las faltas formales se llegó a la conclusión de que las mismas son clasificables como leves, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa y la ausencia de reincidencias, el conocimiento de las conductas sancionadas y las normas infringidas, la pluralidad de conductas; por lo que el objeto de la sanción a imponer es no fomentar el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

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

Así, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, debe valorarse la capacidad económica del infractor, por lo que tomando en consideración el financiamiento 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 décimo octavo de la presente resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el sujeto obligado cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar las sanciones que en el presente caso se determinen.

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

En consecuencia, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Alianza Ciudadana, es la prevista en dicha fracción II, inciso a) del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa que asciende a **30 (treinta) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el dos mil dieciséis¹ equivalente a \$2,191.20 (Dos mil ciento noventa y un pesos 20/100 M.N.)**

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

c) En el capítulo de conclusiones finales de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria, infractora del artículo 127 del Reglamento de Fiscalización: Conclusión 6.

Ahora bien, es trascendente señalar que el Dictamen Consolidado es el documento emitido por la autoridad fiscalizadora que contiene el resultado de las observaciones realizadas en el marco de la revisión de los informes de precampaña, en las cuales se advierten los errores o irregularidades que se actualizaron con las conductas realizadas por los sujetos obligados y en su caso, las aclaraciones presentadas para atender cada una de ellas.

Consecuentemente, en la resolución de mérito se analizan las conclusiones sancionatorias contenidas en el Dictamen Consolidado, mismas que representan las determinaciones de la autoridad fiscalizadora una vez que se ha respetado la garantía de audiencia y se han valorado los elementos de prueba presentados por los sujetos obligados. En tal sentido, el Dictamen Consolidado^[1] representa el desarrollo de la revisión de los informes en sus aspectos jurídicos y contables; por lo que forma parte de la motivación de la presente resolución.

Visto lo anterior, el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumple con precisar la

^[1] Cabe señalar que en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-181/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que *"Las autoridades, en estricto apego al referido mandamiento constitucional, siempre deben exponer con claridad y precisión las razones que les llevan a tomar sus determinaciones. Ello puede tener lugar en el cuerpo de la propia resolución, o bien, en documentos anexos..."*.

irregularidad cometida y los preceptos legales aplicables al caso; así como la remisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas en el Dictamen Consolidado que forma parte integral de la Resolución que aprueba este Consejo General; es decir, tiene como propósito que los sujetos obligados conozcan a detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron la conducta, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir en su caso, la decisión de la autoridad, permitiéndole una real y auténtica defensa

Visto lo anterior, a continuación se presenta la conclusión final sancionatoria determinada por la autoridad en el Dictamen Consolidado.

Gastos

Conclusión 6

“6 El PAC omitió comprobar debidamente el gasto de 1 cheque sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, el cual se cobró en efectivo por \$10,184.80.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

De la revisión a la cuenta “Gastos”, se observó el registro de pólizas por diferentes conceptos que rebasan las noventa unidades de medida y actualización, los cuales presentan como soporte documental, pólizas cheque, facturas y contratos de prestación de servicios; sin embargo, omitió presentar copias de los cheques con la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”. Los casos en comento se detallan a continuación:

Precandidato	Número de cheque	Póliza		Factura				Referencia Dictamen
		Número	Fecha	Núm.	Fecha	Descripción	Importe	
Serafín Ortiz Ortiz	0000002	PE-1	17-02-16	649	02-02-16	Pago de publicación de 1 banner en el periódico digital E-Consulta	\$8,120.00	1
	0000003	PE-2	17-02-16	A 477	01-02-16	Pago por la publicación de 1 banner en el periódico digital Gentetx	6,960.00	1
	0000009	PE-7	17-02-16	FE 1054599	30-01-16	Compra de vales de combustible para precampaña	50,000.00	2
	0000012	PE-8	17-02-16	A 67	02-02-16	Compra de 1 lona impresa en gran formato para marco de Soriana	10,184.80	2

Precandidato	Número de cheque	Póliza		Factura				Referencia Dictamen
		Número	Fecha	Núm.	Fecha	Descripción	Importe	
	0000014	PE-10	17-02-16	A 66	02-02-16	Servicio de publicidad estática por en los municipios de Tlaxcala, Apizaco y San Pablo del Monte	43,546.77	1
	0000015	PE-11	17-02-16	60	03-02-16	Renta de espacio publicitario carretera federal Tlaxcala- San Martín Texmelucan	9,280.00	2
	0000018	PE-14	17-02-16	127	08-02-16	Pago de renta de espacio publicitario ubicado en Ocotlán, Tlaxcala.	12,500.00	1
	0000020	PE-16	17-02-16	A 583	09-02-16	Pago de la factura A 583 por el arrendamiento de sillas y lonas para las actividades de precampaña del Dr. Serafín Ortiz Ortiz.	25,322.80	1
	0000020	PE-19	17-02-16	3	09-02-16	Pago por pinta de bardas para precampaña del precandidato Serafín Ortiz Ortiz.	88,914.00	2
	0000026	PE-20	17-02-16	489	09-02-16	Pago de la factura 489 al proveedor María del Carmen Munive Escobar , por la renta de dos sistemas de audio profesional portátil con tripié para montaje y micrófono.	12,000.00	2
Simón Díaz Flores	0000002	PE-1	17-02-16	19050B 14DA41	17-02-16	Pago a comercializadora Mercavisa S.A. de C.V. por la compra de 3,000 volantes, 100 micro-perforados y 3,000 calcomanías, acreditadas al precandidato Simón Díaz Flores.	11,310.00	1
Total							\$278,138.37	

Oficio de notificación de la observación: INE/UTF/DA-L/4486/16.

Fecha de notificación del oficio: 5 de marzo de 2016.

Escrito de respuesta: sin núm. de fecha 12 de marzo de 2016.

“(…) me permito manifestar lo siguiente:

Precandidato Serafín Ortiz Ortiz

La instrucción girada desde el Partido Alianza Ciudadana a todos los Proveedores de bienes o servicios fue que los cheques se depositaran a sus cuentas bancarias fiscales, sin embargo por la desatención a la instrucción por parte de algunos proveedores, sus cheques fueron cobrados en ventanilla del Banco Santander. Lo anterior se puede considerar como un error administrativo, pero vale la pena señalar que en **ningún momento se omitieron gastos.**

De conformidad con el numeral 5 del artículo 126 del Reglamento de Fiscalización, presento a través del sistema integral de fiscalización V 2.0, el estado de cuenta bancaria número 65505392628, en donde se reflejan fielmente los depósitos a las cuentas bancarias fiscales de los proveedores de los cheques núm. 0000002, 0000003, 0000009, 0000012, 0000014, 0000018 y 0000020; adicionalmente se identifica en el estado de cuenta la Fecha, Número de cheque, RFC del proveedor e importe de la operación. Adicionalmente se reporta la verificación de los comprobantes fiscales digitales por internet, mediante los cuales podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 08 y 09 de marzo de 2016.

Por lo que respecta a los cheques núm. 0000015, 0000024 y 0000026 los cuales fueron cobrados en efectivo, presento a través del Sistema Integral de Fiscalización V 2.0 los siguientes documentos:

- *Póliza cheque con firma autógrafa del proveedor, mediante la cual se hace constar que recibió el cheque por los bienes o servicios prestados.*
- *Copia de la credencial de elector de la persona que recibió el cheque y la cual coincide con la firma de recibido de la póliza cheque.*
- *Verificación de los comprobantes fiscales digitales por internet, mediante los cuales podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 08 y 09 de marzo de 2016.*

Precandidato Simón Díaz Flores

De conformidad con el numeral 5 del artículo 126 del Reglamento de Fiscalización, presento a través del sistema integral de fiscalización V 2.0, el estado de la cuenta bancaria número 65505395396, en donde se reflejan fielmente el depósito a la cuenta bancaria fiscal del proveedor Comercializadora Mercavisa S.A. de C.V. Cabe hacer mención que el cheque núm. 0000002 fue rechazado en el banco debido a que una de las firmas según criterio del cajero, no coincidía con la firma dada de alta en el sistema del banco, por lo cual fue necesario reexpedir el pago a través del cheque núm. 0000008. El cobro del mismo se identifica en el estado de cuenta del mes de febrero. Adicionalmente se reporta la verificación del comprobante fiscal digital por internet, mediante el cual podemos certificar la autenticidad del CFDI, y la vigencia del mismo. Las verificaciones fueron realizadas con fecha 09 de marzo de 2016.”

Del análisis a las aclaraciones y a la documentación presentada por el PAC, mediante el SIF V 2.0, se determinó lo siguiente:

En relación a los cheques señalados con (1) en la columna “Referencia de dictamen” del cuadro que antecede, se localizaron los estados de cuenta en los cuales se puede identificar el R.F.C. de los proveedores o prestadores de servicios a los que se depositaron; por tal razón, la observación quedó atendida.

Respecto a los cheques señalados con (2) en la columna de “Referencia de dictamen” del cuadro que antecede, al efectuar el cruce con los estados de cuentas bancarios se observó que los seis cheques por \$170,378.80 fueron cobrados en efectivo; por lo que esta autoridad **no tuvo certeza del destino de los recursos**; por lo tanto se consideran gastos no comprobados; por tal razón, la observación quedó **no atendida**.

Al presentar evidencia de 6 cheques por \$170,378.80 sin la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, y haber sido cobrados en efectivo, el PAC incumplió con el artículo 126, numeral 4 del RF.

Con la finalidad de atender lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta autoridad debe valorar de nueva cuenta la documentación presentada en el SIF por el partido político.

En este sentido, tomando en cuenta las consideraciones y razonamientos hechos por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la ejecutoria, identificada con el número de expediente SUP-RAP-203/2016, se determinó lo siguiente:

(...)

Respecto al cheque señalado con (2c) en la columna de “Referencia Acatamiento” del presente dictamen, por \$10,184.80, se constató que presentó documentación soporte consistente en: póliza cheque, la factura, el contrato de prestación de servicios, la verificación del comprobante fiscal CFDI y el estado de cuenta bancario; al respecto, del análisis a la póliza cheque, se constató que la firma del proveedor (persona física) no coincide con la firma contenida en el contrato, asimismo no presentó copia de la credencial para votar, de tal manera, esta autoridad no tiene certeza de que tal proveedor haya recibido el cheque en estudio.

Aunado a lo anterior, de la verificación al estado de cuenta bancario de la cuenta número 65-50539262-8 del mes de febrero, del banco Santander, no se identificó el Registro Federal de Contribuyentes del proveedor que permita vincular el cobro; por tal razón, la observación **no quedo atendida**.

En consecuencia, al omitir comprobar debidamente el gasto de un cheque, por \$10,184.80 cobrados en efectivo, el PAC incumplió con el artículo 127 del RF.

Por último, en cuanto a que el cheque número 0000014, que fue expedido en los mismos términos que el cheque número 0000012 sujeto de observación, no es posible aplicar sanción al cheque número 0000014 atendiendo al principio “non reformatio in peius”.

De la falta descrita en el presente apartado, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 80, numeral 1, inciso c), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertirse el incumplimiento de una obligación por parte de los sujetos obligados, la autoridad debe de hacer de su conocimiento el supuesto que se actualiza con su conducta, en la especie la no comprobación de los egresos realizados; en este orden de ideas dicha conducta se hizo del conocimiento del partido a través del oficio de errores y omisiones técnicas, mediante el oficio referido en el análisis de la conclusión, por el cual la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de siete días, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes para los efectos conducentes.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 223 numeral 6 y 238 numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, se solicitó al partido político hiciera del conocimiento de sus precandidatos las observaciones que se detallan en el oficio referido en el análisis de la conclusión. Esto, a efecto que los precandidatos presentaran las aclaraciones que consideraran procedentes, dentro del plazo máximo establecido para el envío de respuestas al oficio de errores y omisiones.

En este contexto, el proceder de la autoridad fiscalizadora fue en el sentido de entablar comunicación con los precandidatos por conducto de su partido, mediante requerimiento al instituto político con la finalidad de hacer del conocimiento de sus precandidatos las irregularidades de mérito, con la finalidad de salvaguardar la

garantía de audiencia y que los precandidatos contaran con la oportunidad de preparar una adecuada defensa previo al dictado de la resolución, respetando con ello las formalidades que rigen al debido proceso.

Visto lo anterior es importante previo a la individualización de las sanciones correspondientes determinar la **responsabilidad de los sujetos obligados** en la consecución de las conductas materia de análisis.

En este orden de ideas, de conformidad con las reformas en materia político electoral realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce; así como la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, se crea un sistema de fiscalización nacional sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y los precandidatos, el cual atiende a la necesidad de expedites del nuevo modelo de fiscalización integral -registro contable en línea-, el cual debe ser de aplicación estricta a los sujetos obligados.

Así, respecto del régimen financiero de los partidos políticos la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 60, numeral 1, inciso b) refiere que éstos se sujetarán a *“las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma.”*

Visto lo anterior, los partidos políticos tienen la obligación de conformidad con el capítulo III *“DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”* de presentar ante la autoridad electoral, los informes correspondientes a su operación Ordinaria -Trimestrales, Anual-, de Precampaña y de Campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los precandidatos, el artículo, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que *“el precandidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior.”*

De lo anterior se desprende que no obstante que el partido político haya omitido presentar el informe de precampaña respectivo, así como la documentación soporte de los ingresos y egresos, y omitir registrarlos en el Sistema Integral de Fiscalización, no es justificación para no valorar el grado de responsabilidad del

precandidato en la obligación de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos.

En este tenor, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización; derivado del nuevo modelo de fiscalización también lo es el precandidato de manera solidaria, por lo que es dable desprender lo siguiente:

- Que los partidos políticos son directamente responsables, en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen es público o privado.
- Que respecto a las precampañas, se advierte una obligación específica de los partidos políticos para que sean ellos quienes lleven un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados por todos y cada uno de los precandidatos que hayan postulado, resulten o no ganadores en la contienda.
- Que los precandidatos son sujetos de derechos y de obligaciones en el desarrollo de sus actividades de precampaña; en este sentido el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente los precandidatos son responsables solidarios respecto de la conducta materia de análisis.

En el sistema electoral se puede observar que a los precandidatos, partidos o coaliciones en relación con los informes de ingresos y gastos que deben presentar al Instituto Nacional Electoral, se imponen obligaciones específicas tendientes a conseguir ese objetivo, las cuales generan una responsabilidad solidaria, entre los precandidatos, candidatos, partidos o coaliciones, pero en modo alguno condiciona la determinación de responsabilidades por la comisión de irregularidades, ya que ello dependerá del incumplimiento de las obligaciones que a cada uno tocan (es decir, el precandidato está obligado a presentar el informe de ingresos y egresos ante el partido y éste a su vez ante la autoridad electoral) según sea el caso de que se trate.

Consecuentemente, el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en nuestro sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones y los precandidatos, obliga a esta autoridad, frente a cada irregularidad encontrada en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de precampaña, ante las responsabilidades compartidas entre partido y precandidato, a determinar al sujeto

responsable, ya sea al partido político, y/o precandidato, con la finalidad de calificar las faltas cometidas, en su caso, por cada uno y, en consecuencia, a individualizar las sanciones que a cada uno le correspondan.⁸

En ese contexto, atendiendo al régimen de responsabilidad solidaria que en materia de informes de precampaña, la Constitución, las leyes generales y el Reglamento de Fiscalización, impuso a los partidos políticos, coaliciones y precandidatos, a continuación se determinará la existencia o no de responsabilidad por parte de los sujetos obligados.

De conformidad lo establecido en los artículos 25, numeral 1, inciso s) y 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, la obligación original para rendir los informes señalados recae principalmente en los partidos políticos, siendo los precandidatos obligados solidarios.

En ese sentido, el incumplimiento de lo anterior, en términos del artículo 443, numeral 1, incisos l) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituye una infracción que tendrá como consecuencia la imposición de sanciones a los partidos políticos.

En este tenor, la obligación original de presentar los informes de campaña, está a cargo de los partidos políticos, cualquier causa excluyente de responsabilidad deberá ser aducida por estos y deberá estar justificada y en condiciones en las que se acredite plenamente la imposibilidad de presentar la documentación requerida por la autoridad, o en su caso, a lo que legal y reglamentariamente ésta obligado.

Cabe destacar que el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización, numeral 7, inciso c), establece que los partidos políticos serán los responsables de la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea; esto es, existe la obligación originaria de responsabilidad de la documentación que se incorpore al referido sistema.

Por tanto, la responsabilidad de presentar informes de gastos de precampaña y de incorporar la documentación en el Sistema en Línea, es original y en un primer plano para el instituto político, como sujeto principal de la obligación y de manera solidaria en los precandidatos.

⁸ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-171/2015.

En este orden de ideas, los institutos políticos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, acredite la imposibilidad para cumplir con su obligación en materia de fiscalización y en su caso, para subsanar las faltas señaladas o de presentar las aclaraciones o la documentación necesaria para desvirtuar lo observado por el órgano fiscalizador. Es así que de actualizarse dicho supuesto se aplicaría la responsabilidad solidaria para el precandidato.

En este contexto y bajo la premisa de que se observen diversas irregularidades a los partidos y para efectos de hacer extensiva la responsabilidad solidaria a los precandidatos, es menester que ante los requerimientos de la autoridad fiscalizadora para presentar documentación relacionada con gastos e ingresos encontrados en los informes de precampaña respectivos, y cuando éstos se enfrenten ante la situación de no contar con la documentación solicitada, que los institutos políticos presenten acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, para acreditar que requirió a los precandidatos y que les haya dado vista de la presunta infracción.

Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-153/2015 y su acumulado al determinar lo siguiente:

“Aunado a ello, conforme con los precedentes invocados, los institutos políticos que pretendan ser eximidos de sus responsabilidades de rendición de informes de gastos de sus precandidatos, deberán acreditar ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con la obligación de presentar los correspondientes informes de precampaña.

Sobre esta lógica, frente a un requerimiento de la autoridad para presentar documentación relacionada con gastos encontrados en el monitoreo que realiza la autoridad fiscalizadora o ante la omisión de presentar los informes de gastos de los precandidatos; no es suficiente que los partidos políticos aleguen, en los oficios de errores y omisiones, una imposibilidad material para entregar la documentación requerida y, con ello pretender que la autoridad fiscalizadora los exima de sus obligaciones en la rendición de cuentas.

Al respecto, mutatis mutandi, aplica el criterio de esta Sala Superior en el que sostiene que la ausencia de dolo para evitar la sanción por la omisión de

presentar el informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades las organizaciones de observadores electorales; no puede ser eximente de responsabilidad, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse las disposiciones legales y reglamentarias que imponen la obligación de cumplir en tiempo y forma con la rendición del informe respectivo.”

Respecto de las acciones eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables a cargo del partido político, a efecto de deslindarse de la responsabilidad, cabe precisar que el deslinde que realice un partido político debe cumplir con determinados requisitos, para lo cual resulta pertinente citar la Jurisprudencia 17/2010, misma que se transcribe a continuación:

“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

De lo anterior se concluye, concatenado con lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-153/2015, que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de conductas que se estimen infractoras de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan los requisitos señalados.

Consecuentemente, las respuestas del partido no fueron idóneas para atender las observaciones realizadas, pues no se advierten conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades observadas, por lo que esta autoridad fiscalizadora considera que no procede eximir al partido político de su responsabilidad ante la conducta observada, dado que no acreditó ante la autoridad fiscalizadora competente, la realización de conductas eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables, por medio de las cuales, se demuestren fehacientemente condiciones de imposibilidad para cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

Por lo anteriormente señalado este órgano fiscalizador colige que es imputable la responsabilidad de la conducta infractora de mérito, al partido político, pues el partido no presentó acciones contundentes para deslindarse de las conductas de las cuales es originalmente responsable.

Señalado lo anterior a continuación se procederá a la individualización de la sanción correspondiente.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta que violenta el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, se procede en 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.
- 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 el sujeto obligado y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

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

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

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

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

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión **6** del Dictamen Consolidado, se identificó que el sujeto obligado omitió comprobar sus egresos realizados durante la precampaña correspondiente al Proceso Electoral Local 2015-2016.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del sujeto obligado consistente en haber incumplido con su obligación de garante, al omitir reportar los gastos realizados en el Informe de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los precandidatos de los partidos políticos correspondientes al Proceso Electoral Local 2015-2016, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

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

Modo: El sujeto infractor omitió comprobar el egreso derivado de 1 cheque cobrado en efectivo. De ahí que el partido contravino lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: La irregularidad se cometió en el marco de las precampañas a Gobernadores en el estado de Tlaxcala dentro del proceso electoral local ordinario 2015-2016; y surgió del estudio a través del procedimiento de revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos, correspondientes al proceso electoral aludido.

Lugar: La irregularidad se actualizó en el estado de Tlaxcala.

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 político 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 instituto político 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 comprobar los egresos realizados dentro de los informes de precampaña presentados a partir de que el sujeto obligado.

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

En la conclusión el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, mismo que a la letra señala:

Reglamento de Fiscalización

“Artículo 127

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

2. Los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Partidos, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.”

De los artículos señalados se desprende que los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

La finalidad, es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo cual implica, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a la autoridad, coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia de los artículos referidos vulneran directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador 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.

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.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el Sujeto Obligado se ubica dentro de las hipótesis normativa prevista en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, siendo esta norma de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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, 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 descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

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

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

En la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por la conducta señalada en la conclusión **6** es garantizar certeza y transparencia en la rendición de cuentas con la que se deben conducir los partidos políticos en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En el presente caso la irregularidad imputable al sujeto obligado infractor se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, consistente en cumplir con la obligación de comprobar los gastos de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus fines.

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 tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

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 de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados.

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 falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, por lo que resulta procedente imponer una sanción.

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

Calificación de la falta

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

- Que se trata de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza sobre el uso de los recursos erogados al no presentar la documentación comprobatoria que acredite los gastos realizados; y por tanto, no se comprobó la erogación y el destino de los recursos.
- 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; esto es, certeza en el uso y destino de los recursos.
- Que se advierte la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
- Que la conducta fue singular.

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

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta de fondo cometida por instituto político infractor se califica como **GRAVE ORDINARIA**.

Lo anterior es así, en razón de que se trata de una falta de fondo o sustantiva en las que se vulnera directamente los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, toda vez que el sujeto obligado omitió comprobar el gasto realizado como parte de las actividades de precampaña, 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 ese contexto, el instituto político debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

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

Debe considerarse que el hecho de que Partido Alianza Ciudadana no cumpla con su obligación de comprobar con la documentación soporte los gastos que realizó durante un periodo establecido, impidió que la autoridad electoral conociera con plena certeza el modo en que el partido utilizó diversos recursos. Por lo tanto, no debe perderse de vista que la conducta descrita vulnera directamente el principio de certeza en el uso de los recursos con que cuenta el partido político.

En ese tenor, la falta cometida por el partido es sustantiva y el resultado lesivo es significativo, toda vez que omitió presentar aquella documentación soporte que justificara egresos realizados durante el informe de precampaña sobre el origen y destino de los recursos correspondientes al Proceso Electoral Local 2015-2016,

situación que, como ya ha quedado expuesto, vulnera el principio de certeza en el uso de los recursos.

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

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

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecue a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

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, y 4. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Político cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone; así, mediante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, asignó a dicho instituto político, como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en el ejercicio 2016 un total de **\$3,742,856.00 (Tres millones setecientos cuarenta y dos mil ochocientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.)**.

Asimismo, de conformidad con la normatividad electoral local los partidos políticos con registro local tienen como prerrogativa recibir financiamiento público para el desarrollo de actividades ordinarias, por lo cual el instituto político durante el ejercicio 2017, será acreedor a tal prerrogativa.⁹

⁹ Cabe señalar que, a la fecha de aprobación del presente, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aún no ha emitido el Acuerdo de Financiamiento respectivo.

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

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del sujeto obligado 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 el registro de sanciones pendientes de saldar por el Partido Alianza Ciudadana ante el Organismo Público Local Electoral, cuyo monto pendiente al mes de diciembre de dos mil dieciséis, asciende a la cantidad de \$460,470.89 (Cuatrocientos sesenta mil cuatrocientos setenta pesos 89/100 M.N.).

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:

“I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley; y

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.”

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

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

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

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

Conclusión 6

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE ORDINARIA** en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que no reportó los gastos erogados.
- 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 por lo que hace a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar**, respectivamente, se consideró en cuenta que la irregularidad atribuible al instituto político, que consistió en no comprobar el gasto realizado en seis cheques que fueron cobrado en efectivo incumpliendo con la obligación que le impone la normatividad electoral; aunado a ello, que la comisión de la falta derivó de la revisión al informe de precampaña al cargo de Gobernador presentado por el partido político correspondiente al Proceso Electoral Local 2015-2016 en el estado de Tlaxcala.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora durante el plazo de revisión del informe de precampaña.
- El partido político no es reincidente.
- Que el monto involucrado en la conclusión sancionatoria asciende a \$10,184.80 (Diez mil ciento ochenta y cuatro pesos 80/100 M.N)
- Que se trató de una irregularidad; es decir, se actualizó una singularidad en la conducta cometida por el sujeto obligado.

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

Asimismo, la Sala Superior sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-461/2012 que las faltas deben traer consigo una consecuencia suficiente para que en lo futuro, tanto individuos que conforman la

sociedad en general, como el partícipe de un ilícito, no cometan nuevos y menos las mismas violaciones a la ley, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Esto es, la intervención Estatal debe ser lo suficientemente apta para desalentar al infractor de continuar en su oposición a la ley, ya que, de otra manera, incluso, podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas, y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo que está en la naturaleza misma de las sanciones.

Por ello, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir con una función equivalente a la restitución o reparación del beneficio obtenido, así como los que derivaron de su comisión, con la finalidad de que no se mantengan como parte del patrimonio del autor del ilícito, para que no se vea beneficiado de alguna forma por su comisión.

Incluso, considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

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 partido 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, así como la sanción prevista en la fracción V consistente en la cancelación del registro como partido político se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas 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.

La sanción contemplada en la fracción IV no es aplicable a la materia competencial del presente procedimiento.

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 unidades de medida y actualización, 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 al Partido Alianza Ciudadana se abstengan de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, entre otras cosas, porque la doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de la sanción se fija por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, situación que se ha realizado con anterioridad, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos, tal situación es incluso adoptada por el Tribunal Electoral en la Resolución que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-62/2008.

Por lo anterior, este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Así, la graduación de la multa se deriva del análisis a los elementos objetivos que rodean la irregularidad, llegando a la conclusión que la misma es clasificable como grave ordinaria, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resulta necesario que la imposición de la sanción sea acorde con tal gravedad; de igual forma se valoraron las

circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de culpa, la ausencia de dolo y reincidencia, la singularidad de la conducta, el conocimiento de la conducta de **omitir comprobar el gasto** y la norma infringida en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, el objeto de la sanción a imponer que en el caso es que se evite o fomente el tipo de conductas ilegales similares cometidas.

Dicho lo anterior, este Consejo General considera que la sanción a imponerse al Partido Alianza Ciudadana en atención a los elementos considerados previamente, debe corresponder a una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) sobre el monto involucrado que asciende a un total de \$10,184.80 (Diez mil ciento ochenta y cuatro pesos 80/100 M.N.)¹⁰

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Alianza Ciudadana, es la prevista en el artículo partidos 456, numeral 1, partidos inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **139 (ciento treinta y nueve) unidades de medida y actualización vigente en para el ejercicio dos mil dieciséis¹, misma que asciende a la cantidad de \$10,152.56 (diez mil ciento cincuenta y dos pesos 56/100 M.N.).**

RESUELVE

(...)

SEGUNDO. Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **20.5**, de la presente Resolución, se impone al **Partido Alianza Ciudadana** las siguientes sanciones:

(...)

a) 2 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones 6 bis y 9.

¹⁰ 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 unidades de medida y actualización correspondiente a 2016.

Se sanciona Partido Alianza Ciudadana con una multa consistente en **30 (treinta) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el dos mil dieciséis¹ equivalente a \$2,191.20 (Dos mil ciento noventa y un pesos 20/100 M.N.)**
(...)

c) 1 falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 6.

Se sanciona Partido Alianza Ciudadana con una multa consistente en **139 (ciento treinta y nueve) unidades de medida y actualización vigente en para el ejercicio dos mil dieciséis¹, misma que asciende a la cantidad de \$10,152.56 (diez mil ciento cincuenta y dos pesos 56/100 M.N.).**

7. Que las modificaciones a las sanciones originalmente impuestas al Partido Alianza Ciudadana en la resolución INE/CG178/2016 en su resolutive QUINTO incisos a) y c), conclusiones 9 y 6 consistieron en:

Resolución INE/CG598/2016 Sanciones originales		Acatamiento Modificación de sanciones	
Conclusión	Sanción	Conclusión	Sanción
9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.	20 Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$1,460.80 (mil cuatrocientos sesenta pesos 80/100 M.N.)	9. El PAC abrió 2 cuentas bancarias al cargo de Gobernador, sin la inclusión en el registro de firmas mancomunadas del responsable de finanzas.	30 (treinta) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el dos mil dieciséis ¹ equivalente a \$2,191.20 (Dos mil ciento noventa y un pesos 20/100 M.N.)
6. El PAC omitió comprobar debidamente el gasto derivado de 6 cheques por \$170,378.80, que fueron cobrados en efectivo	2,332 Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil dieciséis, equivalente a \$170,329.28 (ciento setenta y mil trescientos veintinueve 28/100 M.N.).	6. El PAC presento 3 cheques sin la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" por \$120,378.80, que fueron cobrados en efectivo.	
		6 bis. El PAC omitió comprobar debidamente el gasto de 1 cheque sin la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario", los cuales se cobraron en efectivo por \$10,184.80	139 (ciento treinta y nueve) unidades de medida y actualización vigente en para el ejercicio dos mil dieciséis ¹ , misma que asciende a la cantidad de \$10,152.56 (diez mil ciento cincuenta y dos pesos 56/100 M.N.)."

En atención a los Antecedentes y Consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se modifica la parte conducente del Dictamen Consolidado **INE/CG177/2016**, así como la Resolución **INE/CG178/2016**, aprobados en sesión extraordinaria celebrada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos al cargo de gobernador del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 del estado de Tlaxcala, en la parte conducente al **Partido Alianza Ciudadana**, únicamente por lo que hace a las conclusiones **6** y **6 bis**, en los términos precisados en los considerandos **5** y **7** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Notifíquese el contenido del presente Acuerdo al Partido Alianza Ciudadana, a efecto de que la sanción determinada sea pagada en el Instituto Electoral de Tlaxcala, la cual se hará efectiva a partir del mes siguiente a aquél en el que el presente Acuerdo haya causado estado.

TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación hacer del conocimiento del Instituto Electoral de Tlaxcala, a efecto de que la multa determinada en el resolutivo anterior 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 esta Resolución, 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.

CUARTO. Infórmese a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-203/2016 dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo.

QUINTO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de enero de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**