

INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

EXPEDIENTE: IEQ/POS/019/2012-P.

DENUNCIANDO: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

ASUNTO: SE DICTA RESOLUCIÓN.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente relativo al inicio oficioso del Procedimiento Ordinario Sancionador, instruido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro con motivo de la vista dada por la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, como resultado de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por el Partido de la Revolución Democrática, en el proceso electoral dos mil ocho - dos mil nueve, y

RESULTANDO:

I. Inicio de procedimiento oficioso en contra del Partido de la Revolución Democrática. En sesión extraordinaria celebrada el siete de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la resolución CG223/2010 respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos, correspondientes al proceso electoral federal dos mil ocho - dos mil nueve, mediante el cual, entre otras cosas, ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido de la Revolución Democrática, en relación con el punto resolutivo décimo, considerando 15.3, inciso m).

II. Instalación de la Comisión Técnica. En fecha primero de abril de dos mil once, se llevó a cabo la instalación de la Comisión Técnica para el desarrollo de actividades del Convenio de Coordinación para el Apoyo y Colaboración en el Intercambio de Información sobre el Origen, Monto y Destino de los Recursos de los Partidos Políticos; convenio firmado el dos de febrero de dos mil diez, en el que intervinieron la autoridad electoral federal y la local.

III. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha catorce de diciembre de dos mil once, se aprobó por unanimidad la resolución del procedimiento de referencia, la que, en su resolutive VIGÉSIMO SEGUNDO en relación con el Considerando 11, ordena dar vista al Instituto Electoral de Querétaro, para que en el ámbito de su competencia, determine lo que en derecho corresponda respecto a dos circunstancias: a) registros indebidamente reportados por el partido político y b) aportaciones de personas morales de carácter mercantil.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

IV. Vista al Instituto Electoral de Querétaro. Mediante oficio UF/DRN/00231/2012, de fecha diez de enero de dos mil doce, recibido en la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral, a las once horas con cuarenta y cuatro minutos del día doce de enero del mismo año, firmado por el C. P. C. Alfredo Cristalin Kaulitz, Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el que da vista al Instituto Electoral de Querétaro, de los hechos denunciados dentro del expediente P-UFRPP 36/10, para que, dentro del ámbito de su competencia, determine lo que en derecho corresponda.

V. Remisión de vista a la Secretaría Ejecutiva. Mediante oficio P/016/12, fechado el doce de enero de la presente anualidad, el Presidente del Consejo General, Lic. José Vidal Uribe Concha, remitió a la Secretaría Ejecutiva, la vista hecha por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral; lo anterior, a efecto de que en el ámbito de competencia de este órgano electoral, se determine lo que en derecho corresponda.

VI. Radicación como asunto general. Atendiendo al contenido del escrito referido en el antecedente IV, mediante proveído de fecha siete de febrero de la presente anualidad, se tuvo por recibido el escrito de cuenta; en consecuencia, se admitió a trámite como asunto general y se le asignó el número de expediente IEQ/AG/013/2012-P, del índice del libro de gobierno de la Secretaría Ejecutiva.

VII. Inicio de Procedimiento Ordinario Sancionador Oficioso. En sesión ordinaria de fecha quince de febrero del presente año, el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro aprobó el acuerdo por el que se determina iniciar de oficio, procedimiento sancionador ordinario con motivo de la vista dada por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral en contra del Partido de la Revolución Democrática.

VIII. Requerimiento de constancias a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Por ser necesarias para correr traslado, por auto de fecha cinco de marzo de dos mil doce, se ordenó solicitar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, copias certificadas de la resolución CG400/2011 aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria celebrada el catorce de diciembre de dos mil once; determinación que motiva la causa en que se actúa.

IX. Radicación de procedimiento. Por auto de fecha veinte de marzo del año que transcurre, se dictó auto de radicación ordenando el emplazamiento de la parte denunciada, lo anterior a efecto de que en términos de lo dispuesto



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

por el numeral 229 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, produjera su contestación en el plazo de cinco días.

X. Contestación de la parte denunciada. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral de Querétaro, a las ocho horas con cuarenta y nueve minutos, del veintiséis de marzo del presente año, el Arq. Carlos Lázaro Sánchez Tapia en su carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, dio contestación en tiempo y forma a los hechos que se le imputan dentro del procedimiento incoado en contra de su representada.

XI. Ampliación del plazo para dictar resolución. Mediante proveído fechado el siete de mayo del dos mil doce, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, con fundamento en lo que establece el diverso 231 de la ley comicial local, determinó ampliar el plazo para resolver el asunto de cuenta; lo anterior, por diez días, los cuales fenecen el 19 de mayo de la anualidad que transcurre.

CONSIDERANDOS:

Primero. Competencia. El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad e independencia, rijan todas las actividades de los órganos electorales.

Con fundamento en el artículo 116, fracción IV, inciso h), el cual establece que, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, deben garantizar que se fijen los criterios para establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y, establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, encontramos que la Ley Electoral contiene un capítulo específico en el que se le reconocen amplias facultades para conocer y sancionar eventuales infracciones a las disposiciones aplicables en la materia.

En este sentido, el artículo 65, en su fracción VIII, establece que el Consejo General es competente para vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la Ley Electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; contando con instrumentos para tal efecto, como lo es la potestad de imponer sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de observancia obligatoria para los partidos políticos, tal como lo dispone la fracción XXVIII del numeral en comento. Por su parte, el artículo 226, de



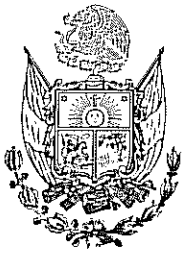
INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

dicho ordenamiento, señala que se podrá iniciar el procedimiento para el conocimiento de las infracciones y aplicación de sanciones administrativas cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas que infrinjan la Ley Electoral del Estado de Querétaro y lo informe a la Secretaría Ejecutiva, quien iniciará la investigación conducente y posteriormente informará al Consejo General para que éste, en su caso, ordene el inicio del procedimiento.

En tales circunstancias, es por lo que una vez que esta Secretaría recibiera la vista dada por parte de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, es que resultó procedente hacer del conocimiento del Consejo, el contenido de la misma, para que dicho colegiado, en el ámbito de su competencia, decidiera instruir el inicio del procedimiento sancionador conducente cuyo aspecto de fondo habrá de resolverse mediante el dictado de la presente determinación.

Segundo. Presupuestos procesales. Al tratarse de cuestiones de interés público, su estudio se aborda de la siguiente manera:

- a) **Personalidad:** Se encuentra acreditada la personalidad del Arq. Carlos Lázaro Sánchez Tapia, en su carácter de representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, toda vez que la misma se desprende de las constancias que obran en los archivos de la Secretaría Ejecutiva.
- b) **Competencia:** El Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro es competente para conocer, sustanciar y resolver el presente asunto, en términos de los razonamientos insertos en el considerando primero, precisando que en dicha autoridad, descansa la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principio de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad e independencia, rijan todas las actividades de los órganos electorales, tal como lo dispone el artículo 60 de la Ley Electoral del Estado.
- c) **Vía:** Es la correcta, en términos de lo que dispone el numeral 226, fracción I de la norma comicial en la entidad, en atención a que los hechos que se imputan, derivan de irregularidades que pudieran constituir eventualmente violaciones a la norma electoral local; lo anterior, en virtud de los actos identificados con motivo de la revisión de los informes de campaña presentados por el Partido de la Revolución Democrática, en el proceso electoral dos mil ocho - dos mil nueve, y que son parte integrante del expediente P-UFRPP 36/10, relativo al inicio oficioso de procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ordenado y resuelto por el Consejo General del Instituto



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Federal Electoral. Lo anterior de conformidad con los artículos 229, 230 y 231 de la ley comicial local.

Tercero. Análisis de la Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral. De un análisis exhaustivo a las constancias de las que deriva la vista dada a este órgano electoral, en especial las correspondientes a la Resolución CG400/2011, se obtiene que la materia de controversia o análisis en la causa es:

- a) Determinar si se configura un rebase a los topes de campañas locales derivado de inserciones que constituyeron propaganda electoral, pagadas por el Partido de la Revolución Democrática y fueron indebidamente reportadas en el informe anual del dos mil nueve, como gastos ordinarios, y
- b) Determinar lo que en derecho proceda respecto de cuatro inserciones que constituyeron propaganda electoral, las cuales se consideraron como aportación de empresa mexicana de carácter mercantil.

Se deduce lo anterior, de los razonamientos que derivan del texto de la resolución CG400/2011 emitida al resolver los autos del expediente P-UFRPP/36/10, la cual en su parte conducente determina:

Por lo que con base en los razonamientos antes esgrimidos, esta autoridad considera procedente declarar fundado el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que hace a dieciocho inserciones de mérito.

Cuantificación del monto involucrado. Una vez determinada y acreditada la falta, esta autoridad procedió a efectuar el cálculo del monto involucrado, para lo cual debía determinar el beneficio económico que recibió el Partido de la Revolución Democrática para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Al respecto, resulta relevante señalar que las inserciones que de conformidad con lo establecido en el artículo 21.10 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, constituyan propaganda genérica, al no desprenderse de la misma un beneficio para algún candidato en específico o para el tipo de campaña que se promociona, deberán ser prorrateadas en términos de los dispuesto por los artículos 13.8 y 21.11 del citado Reglamento.

Respecto de la aplicación del artículo 13.8 del Reglamento aludido, es importante destacar que en el proceso de revisión de los Informes de



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Campaña del Proceso Electoral 2008-2009, el partido presentó un criterio de prorrateo consistente en aplicar el 50% de manera igualitaria entre cada una de las campañas beneficiadas y el 50% restante aplicando los porcentajes señalados en el cuadro siguiente:

0.00% .0342% .3773% .3953% .4116%

En razón de lo anterior, la autoridad fiscalizadora aplicó de manera homogénea, dentro del procedimiento que nos ocupa, el criterio adoptado por el partido cuando las inserciones beneficien a los trescientos distritos electorales.

Asimismo, respecto de los gastos que beneficiaron a todos o sólo alguno de los candidatos de un Estado en específico, en el marco de la revisión de los Informes de Campaña de dos mil nueve, el citado instituto político no indicó los montos ni los criterios y bases que adoptó para la aplicación del prorrateo, así como los porcentajes de distribución aplicados a cada campaña beneficiada, razón por la cual, se determinó que la aplicación de los gastos se haría de manera igualitaria entre todas las campañas beneficiadas, en términos del artículo 13.8, inciso a) del instrumento Reglamentario aludido.

Igualmente, es necesario mencionar que en el año dos mil nueve se presentaron elecciones locales en las siguientes entidades de la República Mexicana:

- *Campeche.*
- *Colima.*
- *Distrito Federal.*
- *Guanajuato.*
- *Jalisco.*
- *México.*
- *Morelos.*
- *Nuevo León.*
- *Querétaro.*
- *San Luis Potosí.*
- *Sonora.*

En ese tenor, al existir inserciones que generaron un beneficio en campañas electorales federales y locales, resultaría aplicable lo establecido en el oficio UF/DAPPAPO/1081/09, en el cual se señaló que los porcentajes de prorrateo del gasto realizado por los partidos políticos nacionales y coaliciones que beneficien campañas electorales federales y locales, realizadas de forma coincidente son:



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

I. Elecciones Federales: 68.03%

II. Elecciones Locales: 31.97%

Por lo expuesto, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, utilizó tres criterios de prorrateo de conformidad con lo siguiente:

a) En aquellos Distritos en los cuales no se llevaron a cabo elecciones de carácter local, se aplicó lo establecido en el artículo 13.8 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, es decir, 50% de forma igualitaria y el 50% restante aplicando el criterio de prorrateo presentado por el partido.

b) En aquellos Distritos en los cuales se efectuaron elecciones de carácter local, se aplicó lo dispuesto por el artículo 21.11 antes referido, toda vez que se generó un beneficio a elecciones federales y locales (68.03%-31.97%).

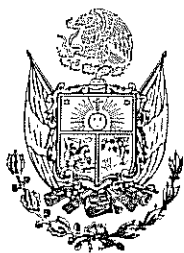
c) Respecto de los gastos que beneficiaron a todos o sólo alguno de los candidatos de un Estado en específico, los gastos se aplicaron de manera igualitaria entre todas las campañas beneficiadas, en términos del artículo 13.8, inciso a) del instrumento Reglamentario aludido, toda vez que el partido no presentó los porcentajes de distribución aplicados.

En este orden de ideas, para efectos de la cuantificación del monto involucrado, a continuación se señalan los recursos utilizados para la publicación de las inserciones señaladas previamente y las candidaturas beneficiadas:¹

Es así que el monto de los gastos reportados indebidamente por el partido político, en sus Informes Anuales correspondientes al ejercicio dos mil nueve, ascendió a la cantidad de \$554,548.21 (Quinientos cincuenta y cuatro mil quinientos cuarenta y ocho pesos 21/100 M.N.), en consecuencia, se concluye que el Partido de la Revolución Democrática vulneró lo dispuesto por los artículos 83, numeral 1, inciso d), fracción IV en relación con el 229, numeral 2, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 21.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Por lo que respecta al análisis para verificar si el partido político incurrió en un rebase de topes de gastos de campaña, se realizará en un considerando posterior, una vez que se haya finalizado el análisis de todos los hechos que integran el presente procedimiento y determinado si

¹ En la resolución se inserta tabla que describe cada una de las inserciones.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

es necesario sumar algún otro gasto al monto total de gastos de campaña reportados por el partido.

Ahora bien, por lo que refiere al segundo de los puntos que serán objeto del estudio de fondo, tenemos que la determinación de cuenta dispone:

Así las cosas, del cuadro anterior se desprende que el Partido de la Revolución Democrática no pagó los desplegados de mérito, sin embargo, sí estuvo en aptitud de conocer su publicación, sin que en ningún momento se haya deslindado de las mismas, por lo cual en el presente caso, dichas publicaciones constituyen aportaciones en especie.

Ahora bien, sentado lo anterior, a fin de determinar si lo dicho contraviene la normatividad electoral, debe señalarse lo siguiente:

El artículo 77, numeral 2, inciso g) del Código Electoral establece la prohibición a los partidos políticos de recibir aportaciones o donaciones en dinero o en especie, por sí o interpósita persona, de empresas mexicanas de carácter mercantil.

La prohibición de recibir aportaciones de empresas mercantiles responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de las personas jurídicas mencionadas, esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de los intereses particulares de las empresas en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con la propia actividad democrática.

La norma persigue como finalidad mantener al margen de los procesos democráticos los intereses particulares a los que responde la actividad comercial.

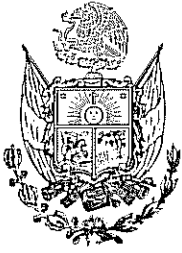
Ahora bien, es necesario enfatizar que entre las "empresas mexicanas de carácter mercantil", de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y en el Código de Comercio, se encuentran las personas físicas o morales cuya actividad sea la edición de medios de comunicación impresos con fines lucrativos.

La legislación aplicable se transcribe, para mayor referencia, en la parte que interesa:

Código Fiscal de la Federación

"Artículo 16. Se entenderá por actividades empresariales las siguientes:

I. Las comerciales que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

(...)

Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros; por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.”

Código de Comercio

“Artículo 3o. Se reputan en derecho comerciantes:

I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;”

“Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

(...)

IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

(...)

XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este Código.”

Por lo tanto, los medios informativos arriba referidos, al editar diariamente un periódico en el que publican contenidos específicos a cambio de dinero, deben ser considerados como empresas mexicanas de carácter mercantil.

Así las cosas, en el presente caso, las publicaciones gratuitas de las inserciones en cuestión provienen del patrimonio de las empresas mexicanas de carácter mercantil señaladas, pues como se desprende del contenido de los comunicados emitidos por los titulares de los medios informativos, en todos los casos no medió un pago para la realización de las inserciones, es decir, que los periódicos no recibieron retribución alguna como contraprestación por colocar, en una de sus ediciones, publicidad a favor de diversos candidatos a Diputados Federales postulados por el Partido de la Revolución Democrática para el Proceso Electoral Federal de 2008-2009.

Esto es, se utilizaron recursos que forman parte del patrimonio de entes impedidos por la normatividad electoral para realizar aportaciones a partidos políticos y coaliciones.

Cuarto. Marco jurídico aplicable. En primer término, es dable fijar el marco constitucional y legal aplicable a esta controversia:



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 41. (...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.*

(...)

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

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

(...)

- V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

(...)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.”

“Artículo 116. (...)

III. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

(...)

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;”



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 79.

1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

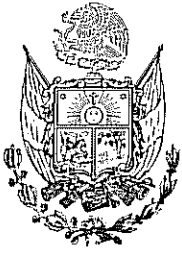
1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

- a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;
- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- (...)
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;”

“Artículo 118.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

(...)

m) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en este Código;”

Constitución Política del Estado de Querétaro.

“Artículo 32. El Instituto Electoral de Querétaro, es un organismo público autónomo; será la autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales.

(...)”

Ley Electoral del Estado de Querétaro

“Artículo 36. La Ley reconoce como fuentes de financiamiento de los partidos políticos, únicamente las tres siguientes:

II. El privado, que no podrá exceder en ningún caso del 99% del importe del financiamiento público que otorgue el Instituto Electoral de Querétaro;”

“Artículo 39. El financiamiento privado de los partidos políticos, comprende las cuotas de sus afiliados, así como las donaciones que reciban.

Por cuotas de los afiliados se entienden las aportaciones que los militantes entregan a los partidos de manera periódica y como consecuencia de una obligación estatutaria.

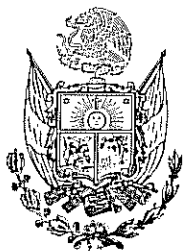
Las donaciones y aportaciones que cada persona física o moral, entregue a los partidos políticos para que éstos cumplan sus fines, en ningún caso podrán exceder de seis mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado de Querétaro, por ejercicio fiscal anual.

Cualquier donación o aportación que exceda de doscientos cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado de Querétaro debe ser pública, estableciendo el nombre, domicilio y aportación del donante. Las donaciones en especie deberán satisfacer los requisitos que establece el Código Civil del Estado de Querétaro.

Las donaciones a los partidos políticos no estarán exentas de contribuciones estatales o municipales.

De cada cuota o donación, el partido estará obligado a extender un recibo que cumpla con los requisitos fiscales, a quien haga la aportación, debiendo conservar copia de cada recibo.

Ningún candidato o miembro del partido, salvo el responsable del órgano interno encargado de sus finanzas, podrá recibir aportaciones en dinero o en especie.”



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

*“Artículo 40. Quedan prohibidas las aportaciones o donaciones a los partidos políticos, por si o por interpósita persona, provenientes de:
IV. Personas morales con fines lucrativos”*

“Artículo 46. Los partidos políticos y las coaliciones, están obligados a presentar ante el Consejo General del Instituto, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la elección, los estados financieros que contengan el balance general, un estado de ingresos y egresos, un estado de origen y aplicación de recursos y las relaciones analíticas respecto al financiamiento público estatal, privado y autofinanciamiento, relativo a las actividades de campaña, en los formatos indicados en el catalogo de cuentas y formatos vigente. Los estados financieros deberán acompañarse con toda la documentación legal comprobatoria sobre el origen, monto y aplicación de los recursos que respalden los asientos contables y serán detallados por candidato o formula de candidatos.”

“Artículo 60. El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad e independencia rijan todas las actividades de los órganos electorales.”

*“Artículo 65. El Consejo General tiene competencia para:
(...)*

XXVIII. Imponer las sanciones que correspondan.”

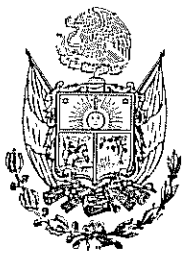
“Artículo 226. El procedimiento para el conocimiento de las infracciones y aplicación de sanciones administrativas se podrá iniciar:

I. De oficio: Cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas que infrinjan la presente Ley y lo informe a la Secretaría Ejecutiva, quien iniciara la investigación conducente, a fin de allegarse los elementos de convicción que estime pertinentes, integrando el expediente correspondiente.

Hecho lo anterior informará al Consejo General para que éste, en su caso, ordene el inicio del procedimiento.”

“Artículo 241. El Consejo General, en la resolución respectiva, impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en el Capítulo Primero del presente título.

Para fijar la sanción, se tomarán en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta conforme a lo siguiente:



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

- a) Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo lo falta.
- b) Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma transgredida y los efectos que genere respecto los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma.”

Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Querétaro.

*“Artículo 19. Las aportaciones o donativos que se reciban deberán documentarse en contratos o recibos que se celebren conforme a los ordenamientos legales aplicables y al catálogo.
(...)”*

“Artículo 20. Los registros contables de los partidos políticos, coaliciones o asociaciones políticas deberán establecer en forma clara y por separado los ingresos que obtengan en efectivo de aquellos que reciban en especie.”

CONVENIO COORDINACIÓN PARA EL APOYO Y COLABORACIÓN EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SOBRE EL ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE KIS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“PRIMERA. OBJETO.

El presente Convenio tiene por objeto, establecer las bases y los mecanismos de colaboración a fin de implementar las acciones, los mecanismos y los procedimientos entre “LAS PARTES”, por conducto de sus respectivos órganos competentes, a fin de establecer y desarrollar apoyo en el intercambio de información, y divulgación respecto del origen, monto y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, para la consecución de fines lícitos.

SEGUNDA. COLABORACIÓN Y APOYO RECÍPROCO EN LO RELATIVO AL CONTROL Y VIGILANCIA DEL ORIGEN Y USO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

“LAS PARTES” se apoyarán recíprocamente con la información respecto a la documentación comprobatoria relativa a los ingresos y egresos de los partidos políticos naciones a través de los siguientes compromisos:

- a) Si derivado de la revisión que efectúen las “PARTES” de los recursos obtenidos por los partidos políticos y/o coaliciones a través de las



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

diversas modalidades o fuentes de financiamiento, que se encuentren en las cuentas bancarias, se acredita que existen recursos federales y/o estatales, se notificarán "LAS PARTES" dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se resuelva en definitiva por las instancias competentes el procedimiento para la revisión de los informes y estados financieros correspondientes, con independencia de que si se detecta el posible ingreso de recursos ilícitos, se notificará a otras autoridades competentes, a fin de que determinen lo conducente.

b) Si derivado de la revisión que efectúa "EL IEQ", a las cuentas bancarias en las que se depositen tanto ingresos federales como locales, se hayan efectuado aportaciones anónimas superiores a las doscientas cincuenta veces el salario mínimo diario vigente en la zona económica del Estado de Querétaro, se notificarán "LAS PARTES" dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se resuelva en definitiva por las instancias competentes el procedimiento para la revisión de los informes y estados financieros correspondientes, y en caso de considerarlo procedente, la parte competente instruirá el procedimiento sancionador respectivo.

c) "LAS PARTES" se informarán de las transferencias que los partidos políticos realicen de forma conjunta entre los Comités Ejecutivos Nacionales y Comités Ejecutivos Estatales u órganos equivalentes, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se resuelva en definitiva por las instancias competentes el procedimiento para la revisión de los informes y estados financieros correspondientes.

d) "EL IEQ" podrá solicitar a "EL IFE" dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se resuelva en definitiva por las instancias competentes el procedimiento para la revisión de los informes correspondientes, al información referente a los estados o informes financieros, balanzas de comprobación y auxiliares, documentos comprobatorios de las operaciones realizadas, chequeras donde se manejen los recursos en efectivo, así como conciliaciones bancarias y estados de cuenta, correspondientes a cuentas bancarias aperturadas por los partidos políticos en el Estado de Querétaro.

e) (...)

TERCERA. DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA.

Todas las acciones comprendidas en los apartados y rubros señalados en la cláusula anterior, se llevarán a cabo con estricto respeto de las competencias y atribuciones de los órganos comiciales participantes. De



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

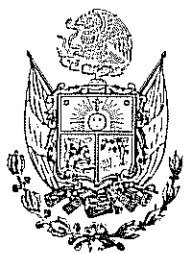
igual forma, se respetaran y garantizaran puntualmente los derechos y prerrogativas de los partidos políticos naciones en los ámbitos de las respectivas legislaciones.

De las disposiciones constitucionales y legales transcritas se desprende lo siguiente:

- 1. La función estatal de organizar los comicios en el ámbito federal corresponde al Instituto Federal Electoral y en las Entidades a los Institutos Locales.*
- 2. Dicha función electoral se rige por los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, equidad y objetividad.*
- 3. Las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos de los partidos políticos en los casos que la ley se los permita.*
- 4. Los partidos políticos son entidades de interés público y tienen por objeto la participación del pueblo en la vida democrática; reciben financiamiento público, privado y auto financiamiento.*
- 5. Los partidos políticos tienen la obligación de rendir cuentas y transparentar sus actividades, así como reportar cada uno de sus gastos, aportaciones y egresos, en correlación, las autoridades electorales tienen la facultad de revisar dicha información, confrontarla y en su caso, imponer las sanciones a que haya lugar, cuando se presenten irregularidades.”*

Quinto. Análisis de fondo. De las disposiciones constitucionales y legales transcritas, se desprende lo siguiente:

1. La función estatal de organizar los comicios en el ámbito federal corresponde al Instituto Federal Electoral y en las Entidades a los Institutos Locales.
2. Dicha función electoral se rige por los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, equidad y objetividad.
3. Las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos de los partidos políticos en los casos que la ley se los permita.
4. Los partidos políticos son entidades de interés público y tienen por objeto la participación del pueblo en la vida democrática; reciben financiamiento público, privado y auto financiamiento.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

5. Los partidos políticos tienen la obligación de rendir cuentas y transparentar sus actividades, así como reportar cada uno de sus gastos, aportaciones y egresos, en correlación, las autoridades electorales tienen la facultad de revisar dicha información, confrontarla y, en su caso, imponer las sanciones a que haya lugar, cuando se presenten irregularidades.

En la especie, según oficio UF/DRN/0231/2012 de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, envió a este Instituto Electoral de Querétaro, la resolución CG400/2011, de fecha catorce de diciembre de dos mil once, cuyos puntos resolutivos, en la parte que interesa, son del tenor literal siguiente:

"(...)

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Se ordena dar vista a los Institutos Electorales Locales de las Entidades Federativas, de conformidad al considerando 11 de esta Resolución para los efectos en él consignados."

En tal virtud, la Secretaría Ejecutiva, mediante auto de fecha veinte de marzo de dos mil doce, radicó la vista y conformó el expediente IEQ/AG/013/2012-P; lo anterior, para los efectos procesales y legales a que hubiere lugar.

En esta tesitura, cabe mencionar que las conductas materia de esta resolución, están acreditadas en autos, de conformidad a la resolución CG400/2011, la cual es turnada a este Instituto para que de conformidad al principio de proporcionalidad se aplique, en caso de resultar fundada, la sanción atinente.

En razón de lo anterior, este Consejo General procede a analizar las faltas cometida por el Partido de la Revolución Democrática y en vía de consecuencia, aplicar la sanción que resulte del procedimiento de graduación.

a) Determinar si se configura un rebase a los topes de campañas locales derivado de inserciones que constituyeron propaganda electoral, pagadas por el Partido de la Revolución Democrática y fueron indebidamente reportadas en el informe anual del dos mil nueve como gastos ordinarios.

Al respecto, cabe precisar que si bien es cierto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral considera que el reporte indebido de las inserciones materia de controversia, pudieran ser computadas para efecto de identificar eventuales rebases de topes a los gastos de campaña erogados por el Partido de la Revolución Democrática, durante el proceso electoral ordinario dos mil nueve, es conveniente precisar que atendiendo al marco jurídico vigente, no es posible determinar, graduar y sancionar el efecto que el reporte indebido de cuenta haya generado en los referidos gastos del partido político.

Se afirma lo anterior, partiendo de la base constitucional que deriva de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina como un principio rector en el ejercicio de la función encomendada a este órgano electoral, entre otros, el de legalidad.

Siendo entonces la legalidad el sustento total de todo acto que emita esta autoridad, debe ceñir sus actos a lo dispuesto por las leyes vigentes y aplicables al caso concreto, debiendo observar que por mandato del artículo 13 de la propia Carta Magna, nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir, las autoridades tienen prohibido expedir o crear disposiciones normativas para regular una situación específicamente particularizada.

En el caso concreto tenemos que existe determinado un porcentaje o beneficio económico que las inserciones sancionadas por el Instituto Federal Electoral, ocasionaron en el proceso electoral local. Se dice en la resolución, que esta autoridad deberá analizar si ese beneficio económico implica un rebase en el tope de gastos de campaña, lo cual necesariamente implica realizar un prorrateo de la cantidad obtenida entre cada una de las elecciones y candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática.

Bajo esta tesitura, tenemos que no existe disposición constitucional a nivel local, legal o reglamentaria que nos fije criterios objetivos e imparciales que nos permitan distribuir el monto del beneficio obtenido con motivo de las inserciones entre todos los candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática, por tal motivo, y partiendo del criterio de que en el ejercicio de la potestad sancionadora reconocida a esta autoridad, deben seguirse los principios de *ius puniendi*, es que debe declararse infundado el fincar responsabilidad al partido político encausado, toda vez que no existe marco jurídico expedido con anterioridad al hecho que nos permita resolver la situación controvertida.

b) Determinar lo que en derecho proceda respecto de cuatro inserciones que constituyeron propaganda electoral, las cuales se consideraron como aportación de empresa mexicana de carácter mercantil.

La propaganda electoral por la cual se sancionó al Partido de la Revolución Democrática consistió en lo siguiente, tal como se desprende de la información que obra a fojas 148 a 163 de la Resolución CG/400/2011 y que se traduce en lo siguiente:

PROPAGANDA GENÉRICA (300 DISTRITOS ELECTORALES BENEFICIADOS)								
INSERCIÓN	CONCLUSIÓN	MEDIO	IMAGEN	FECHA DE PUBLICACIÓN	CANDIDATO BENEFICIADO Y	ENTIDAD FEDERATIVA	COSTO DE LA INSERCIÓN	BENEFICIO P/
					DISTRITO			ELECCIÓN FEDERAL
267	97 LA JORNADA	323		21/04/2009	PROPAGANDA GENÉRICA	NACIONAL	\$103,155.00	\$87,719.27
286	97 EXCELSIOR	231		18/06/2009	PROPAGANDA GENÉRICA	NACIONAL	\$55,666.00	\$47,336.35
331	99 EXCELSIOR	289		19/06/2009	PROPAGANDA GENÉRICA	NACIONAL	\$55,666.00	\$47,336.35
332	99 EXCELSIOR	304		22/06/2009	PROPAGANDA GENÉRICA	NACIONAL	\$55,666.00	\$47,336.35
SUBTOTAL								\$229,728.32



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Cabe mencionar, que las probanzas mediante las cuales el Instituto Federal Electoral sancionó al Partido de la Revolución Democrática obran en autos y son valoradas en términos de los artículos 38, fracción I, y 42, fracción III de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Determinación de la responsabilidad del Partido de la Revolución Democrática en el ámbito local.

- Individualización de la sanción.

En efecto, inicialmente se precisa que para la imposición de una sanción, cualquiera que esta sea, la autoridad debe realizar un estudio exhaustivo de las constancias que integren la causa, con la finalidad de fundar y motivar debidamente la imposición de la sanción, por lo que en principio, la autoridad administrativa debe corroborar la comisión de la infracción denunciada; en segundo término, se deberá demostrar la responsabilidad del sujeto a quien se le imputa la infracción, y tercero, para fijar la sanción a que pudiera hacerse acreedor con motivo de la conducta típica demostrada, a través de la individualización de aquella.

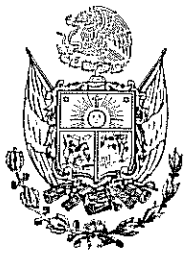
De ahí, que en la valoración de pruebas debe considerarse:

- a) El resultado de la valoración es contextual, es decir, referido a un determinado grupo de elementos de juicio, en virtud de lo cual, de cambiar el conjunto por la adición o sustracción de uno de los datos de convicción, es factible la alteración o cambio de la conclusión, y
- b) La libertad para la valoración, es en el sentido de que no está sujeta a normas jurídicas que predeterminen el resultado de esa valoración.

Bajo este esquema es que la aplicación de criterios generales de la lógica y de la racionalidad se constituyen en mecanismos indispensables en la ponderación de los elementos de convicción con que se cuenta para resolver en una determinada causa legal, en correlación con los preceptos legales establecidos.

Así, tenemos que el artículo 224 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, prevé que para la individualización de las sanciones, se deben tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley, en atención al bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él;



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por tanto, este órgano colegiado procede al estudio atinente:

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

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

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

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada Autoridad Jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso a estudio, la falta relativa fue de omisión o de no hacer, y consistió en que el partido político no se deslindó ni vigiló adecuadamente las inserciones que constituyeron propaganda electoral, las cuales fueron consideradas como aportaciones de personas morales con fines lucrativos en diversos medios nacionales con impacto en el proceso electoral 2009 en el



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Estado de Querétaro y, en tal virtud, no fueron reportadas a la autoridad electoral fiscalizadora.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizó la falta.

Modo: El Partido de la Revolución Democrática cometió la irregularidad al haber recibido las aportaciones en especie provenientes de empresas mexicanas de carácter mercantil, mediante las cuatro inserciones en medios de comunicación impresos con cobertura en esta entidad federativa, las cuales se detallan en el cuadro inserto en la foja 163 de la resolución, da motivo a la causa en que se actúa y que se identifican con los folios 267, 286, 331, y 332.

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió de la resolución CG400/2011, emitida en sesión extraordinaria del día catorce de diciembre de dos mil once, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos, entre los que se encuentra el Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al proceso electoral federal 2008 – 2009.

Lugar: La irregularidad se cometió en el Estado de Querétaro, en el marco de las campañas locales y federales del año 2009.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

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

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

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiera deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática 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 partido, para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Asimismo, es incuestionable que el partido intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión del informe de mérito; sin embargo, de la verificación a la documentación presentada por el partido, se acreditó que el mismo no reportó las inserciones periodísticas.

Por lo anterior, se concluye que si bien no puede acreditarse la existencia de dolo, sí existe negligencia y falta de cuidado por parte del Partido de la Revolución Democrática; lo anterior, en virtud de que no se revisó y reportó la existencia de estas inserciones periodísticas.

Máxime que al ser un ente político con registro nacional, el cual se encuentra reconocido a nivel local, los beneficios que le reportó dicha omisión trascienden o se materializan en un beneficio indebido en el desahogo del proceso electoral ordinario 2009.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar, que al actualizarse una falta sustantiva, se presenta un daño directo y efectivo en el bien jurídico protegido, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial, se vulneran directamente los bienes jurídicos protegidos por las normas.

Como ya fue señalado, con la conducta detallada, el Partido de la Revolución Democrática vulnera lo dispuesto en los artículos 40, fracción IV; 44; 45 y 46 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y, 19 y 20 del Reglamento de Fiscalización.

El presupuesto de la responsabilidad en el presente asunto deriva de la *culpa in vigilando* o por hecho de otro, atento que, con motivo de los hechos investigados, como ya se dijo, están plenamente demostradas las conductas irregulares consistentes en recepción de aportaciones provenientes de personas no autorizadas por la ley, realizada en beneficio de los candidatos postulados por este instituto político, en el proceso electoral federal 2008-2009.

Ello porque no se trata de una exigencia que resulte desproporcionada, innecesaria o no razonable, ya que se trata de cuestiones que están vinculadas con la correcta presentación de los informes de campaña, sin omisiones respecto de los gastos que realmente realicen los partidos políticos coaligados y sus candidatos, ante el órgano electoral encargado de fiscalizar los gastos de los partidos políticos, así como la sujeción a los topes de gastos de campaña.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Es idónea porque de esa manera se logra asegurar que los partidos políticos coaligados se corresponsabilicen en la vigilancia de la conducta de sus militantes y simpatizantes, así como evitar que evadan un deber de cuidado que les es impuesto en la ley, en tanto garantes de la correcta realización de las conductas precisadas para que se respete el principio de legalidad. De otra forma, se provocaría una elusión de dicha responsabilidad, lo cual es inadmisibles porque los partidos políticos (coaligados o no) son los responsables de la presentación de los informes de campaña y también están obligados a respetar los topes máximos a los gastos de campaña.

Además, es proporcional porque los partidos políticos tienen los recursos humanos, económicos y materiales para la presentación oportuna y en forma de estados financieros ordinarios, de precampaña y de campaña, así como para controlar que no se rebasen los topes de gastos de precampaña y los topes de gastos de campaña.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

a) Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta sustantiva cometida por el Partido de la Revolución Democrática debe ser calificada como **grave especial**.

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

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

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática 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.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el "*Valor o importancia de algo*", mientras que por



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

lesión entiende "*daño, perjuicio o detrimento*". Por otro lado, establece que **detrimento** es la "*destrucción leve o parcial de algo*".

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

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

Debe considerarse, como una vulneración al marco jurídico vigente, el hecho de que el partido encausado haya recibido aportaciones de personas morales con fines lucrativos, como lo son: Demos, Desarrollo de Medios S.A. de C.V. y Periódico Excelsior S.A. de C.V; toda vez que una de las razones torales de las reformas constitucionales en materia electoral del año 2007, fue inhibir la intervención de intereses particulares en el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, vigilando en todo momento, que los recursos de origen público prevalezcan sobre aquellos de naturaleza privada.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que no resulta aplicable al presente caso, toda vez que no está acreditada la reincidencia del instituto político bajo estudio.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

III. IMPOSICION DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a la conducta cometida por el partido, se desprende lo siguiente:

- * La falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.
- * Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- * No se impidió, pero se obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido.
- * El Partido de la Revolución Democrática no presentó una conducta reiterada.
- * El partido político nacional no es reincidente.
- * El instituto político, no demostró mala fe en su conducta.
- * Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende una incorrecta interpretación por parte del partido para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por la ley electoral y el reglamento de la materia, por lo que contravino disposiciones que conocía previamente.

Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a la que arribó esta autoridad, asciende a **\$3,674.97 (TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.)** que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio del correcto uso de los recursos públicos.

Se arriba a la conclusión anterior, toda vez que se realizó la sumatoria del costo de las inserciones (identificadas con los folios 267, 286, 331, y 332), obteniendo como resultado la cantidad de **\$270,153.00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.)**; en consecuencia, se le restó a ese monto, el costo total del beneficio económico obtenido para las elecciones federales, produciéndose el importe de **\$40,424.68 (CUARENTA MIL CUATROCIENTOS VEINTICUATRO PESOS 68/100 M.N.)**. Así las cosas, y dada las circunstancias de lugar en que se cometió la falta, se dividió dicho resultado entre once, siendo éste el número de entidades federativas en que se llevaron campañas electorales locales, para obtener finalmente la cantidad de **\$3,674.97 (TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.)** y que es la atribuible a esta entidad federativa.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 222, numeral 1 de la Ley Electoral del Estado, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“Artículo 222. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores, serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I. Respecto de los partidos políticos, coaliciones y las asociaciones políticas:

- a) Con amonestación pública.*
- b) Con multa de una hasta cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado de Querétaro.*

En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gasto de precampaña o campaña, si el monto del excedente fuera superior a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado de Querétaro, la multa consistirá en una cantidad equivalente hasta por el doble del monto ejercido en exceso.

Para el caso de que se infrinjan las disposiciones relativas a las aportaciones o donativos que reciban, se aplicará multa consistente en una cantidad equivalente hasta por el doble del monto recibido en exceso.

- c) Con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, durante el periodo que se determine en la resolución correspondiente.*
- d) Con la supresión total de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, durante el periodo que se determine en la resolución correspondiente.*
- e) Con la suspensión o cancelación de su registro como partido político o asociación política.*
- f) Con las demás que esta Ley señale.*



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

En caso de infracciones cometidas por las coaliciones, se aplicarán las sanciones que procedan a los partidos políticos coaligados, de forma individual”.

Es importante destacar, que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente 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-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las 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 de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad, toda vez que, como ya se dijo, resulta de importancia relevante garantizar que en el desahogo de los procedimientos de fiscalización se tenga certeza en cuanto al origen monto y destino de los recursos que manejen los partidos políticos; todo lo anterior, con el objeto de procurar que los recursos de origen público prevalezcan sobre aquellos de carácter privado, pero que además se inhiba el ingreso de recursos que por la naturaleza de las actividades del aportante, puedan interferir en el adecuado cumplimiento de los fines de los partidos políticos, al ser parciales en respuesta a la agrupación o empresa que les capitaliza.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 222, numeral 1, inciso a), del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos erogados indebidamente que ascienden a la cantidad de \$3,674.97 (**TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.**), puesto que una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa, para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en los incisos b), d), e) y f), de dicho precepto, no resultan convenientes para ser impuestas al Partido de la Revolución Democrática, toda vez que las sanciones consistentes en la supresión de ministraciones del financiamiento que le corresponda por un periodo determinado, la cancelación del registro como partido político, resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que dichas sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de la magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

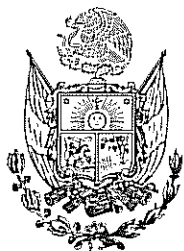
En este sentido, se estima que el inciso c), numeral 1 del artículo 222 que contempla como la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que corresponda durante el periodo que se determine la resolución correspondiente, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

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

Es así, que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de Grave Especial, las circunstancias de la ejecución de la infracción, un daño directo al bien jurídico protegido por las normas electorales y que el monto implicado es de \$3,674.97 (**TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.**).

Determinado el beneficio, es que este Consejo General considera procedente aplicar una sanción consistente en la reducción de la ministración que corresponda al mes siguiente a que cause ejecutoria la presente determinación, la que se verá afectada en un monto equivalente al beneficio reportado, es decir \$3,674.97 (**TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.**). Al hacer efectiva la sanción de mérito, deberá procurarse que ésta no se haga efectiva de manera simultánea con sanciones resultantes de procedimientos diversos.

Lo anterior es así, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.²

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil doce, un monto por la cantidad de \$1'164,527.97 (UN MILLÓN CIENTO SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS 97/100 M.N.), como consta en el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro en sesión ordinaria de celebrada el diecisiete de enero de dos mil doce.

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

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.

Por lo expuesto y fundado, **SE RESUELVE:**

PRIMERO. Este Consejo General es competente para resolver el Procedimiento Ordinario Sancionador que deriva de la vista dada por la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el cual fuera radicado en el expediente IEQ/POS/019/2012-P; lo anterior, en términos de los razonamientos que se insertan en el considerando primero de esta determinación.

² Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

SEGUNDO. Se declara fundado el presente procedimiento sancionador electoral instruido en contra del Partido de la Revolución Democrática, al actualizarse una infracción a las disposiciones en materia de financiamiento de los partidos políticos, por *culpa in vigilando*, toda vez que omitió vigilar la licitud de la conducta de las personas o sectores que conforman su estructura, al haber aceptado recibir aportaciones de personas morales que por ley se encuentran impedidas para financiar las actividades de los partidos políticos, tal como se expone en el considerando quinto de esta determinación.

TERCERO. Por los razonamientos vertidos en el considerando quinto de esta resolución, se impone al Partido de la Revolución Democrática una sanción consistente en la reducción de la ministración que corresponda al mes siguiente a que cause ejecutoria la presente determinación, la que se verá afectada en un monto equivalente al beneficio reportado con motivo de la omisión que se sanciona, es decir \$3,674.97 (**TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 97/100 M.N.**). Al aplicar la reducción de mérito, deberá procurarse que esta no se haga efectiva de manera simultánea con sanciones resultantes de procedimientos diversos.

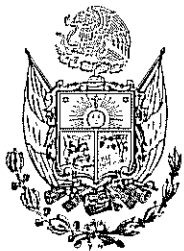
Se instruye al Director General para que una vez que cause ejecutoria la presente resolución, realice los procedimientos necesarios para la aplicación de la sanción impuesta en el presente punto resolutivo.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo, a efecto de que remita copia certificada de la presente determinación al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, con el fin de hacer de su conocimiento el trámite a la vista dada.

QUINTO. Se ordena notificar personalmente al Partido de la Revolución Democrática, autorizando para que realicen indistintamente dicha diligencia, a los licenciados José Eugenio Plascencia Zarazúa, Fanny Castrejón Aguilar, Laura Valencia Lira, Ana Karen Venegas Rivera, Ricardo Alejandro Guerrero Olvera, Alberto Sigfrido Olmos López y Oscar Hinojosa Martínez.

SEXTO. Publíquese la presente determinación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

Dada en la ciudad de Santiago de Querétaro, Qro., a los diecisiete días del mes de mayo del dos mil doce. **DOY FE.**



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, **HACE CONSTAR:** que el sentido de la votación en la presente resolución fue como sigue:

NOMBRE DEL CONSEJERO	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
MTRO. CARLOS ALFREDO DE LOS COBOS SEPÚLVEDA	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
PROF. ALFREDO FLORES RÍOS	✓	
LIC. DEMETRIO JUARISTI MENDOZA	✓	
LIC. MARÍA ESPERANZA VEGA MENDOZA	✓	
LIC. JOSÉ VIDAL URIBE CONCHA	✓	
LIC. MAGDIEL HERNÁNDEZ TINAJERO	✓	

~~LIC. JOSÉ VIDAL URIBE CONCHA~~
~~Presidente~~



~~LIC. MAGDIEL HERNÁNDEZ TINAJERO~~
~~Secretario Ejecutivo~~

INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL