



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-20/2017

RECURRENTE: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDADES RESPONSABLES:  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, a **veintitrés de mayo de dos mil diecisiete**.---  
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado en la **RESOLUCIÓN dictada en esta fecha**, por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecisiete horas**, del día de la fecha, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia del mismo constante de doscientocincuenta y un páginas con texto. **DOY FE.** -----

EL ACTUARIO

LIC. DANIEL ALEJANDRO GARCÍA LÓPEZ



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-20/2017

RECURRENTE: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE  
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: MARIBEL  
TATIANA REYES PÉREZ, ANGEL  
FERNANDO PRADO LÓPEZ,  
GABRIELA FIGUEROA  
SALMORAN, Y KARINA  
QUETZALLI TREJO TREJO.

Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-20/2017, en el sentido de **modificar** la resolución impugnada y declarar la inaplicación de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente

<sup>1</sup> En adelante INE.

se pueden realizar durante los procesos electorales, **revocar** la sanción impuesta respecto a la conclusión 11, así como **confirmar** el dictamen consolidado y resolución controvertida en relación a las demás conclusiones impugnadas, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

### **I. ANTECEDENTES:**

**I. Dictamen consolidado.** Con motivo de la conclusión del ejercicio fiscal dos mil quince (2015), la Unidad Técnica del Fiscalización del INE fiscalizó, a nivel nacional y estatal, los ingresos y egresos del Partido de la Revolución Democrática<sup>2</sup> y emitió el dictamen respectivo.

**II. Resolución INE/CG810/2016.** En sesión extraordinaria de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup> aprobó la resolución "*respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil quince*".

**III. Recurso de apelación.** Disconforme con la resolución anterior, el veinte de diciembre último, el PRD, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación.

---

<sup>2</sup> En adelante PRD, instituto político o partido político.

<sup>3</sup> En lo siguiente INE



Una vez recibidas las constancias atinentes en esta Sala Superior, se integró el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-20/2017** y se turnó a la Magistrada ponente.

**IV. Radicación.** El dieciséis de enero dos mil diecisiete, la Magistrada radicó el recurso al rubro identificado en la Ponencia a su cargo.

**V. Acuerdo general 1/2017.** El ocho de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de la Sala Superior dictó el Acuerdo General identificado con la clave 1/2017, por el cual determinó que el conocimiento y resolución de los recursos de apelación vinculados con los informes presentados por los partidos políticos relativos al ámbito estatal, debe ser delegado a las salas regionales que integran el máximo órgano jurisdiccional del país en materia electoral.

**VI. Acuerdo de escisión.** El catorce de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Superior dictó el acuerdo de escisión de la impugnación que motivo la integración del expediente al rubro indicado, por la cual se reservó la competencia para conocer de las infracciones que aquí se analizan.

**VII. Admisión y cierre.** En su oportunidad, se acordó la admisión y cerrar la instrucción del presente medio de impugnación.

**CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a fin de impugnar una resolución del órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, relacionada con las irregularidades encontradas en el *"Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil quince"*, en términos de lo considerado en la sentencia incidental de escisión de catorce de marzo de dos mil diecisiete, dictada por este órgano jurisdiccional.

**SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad.** El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos: 7, párrafo 1, 8; 9,

---

<sup>4</sup> En adelante Constitución federal, Constitución general, Carta Magna o Ley Fundamental

<sup>5</sup> En lo siguiente Ley Orgánica

<sup>6</sup> En lo subsecuente Ley de Medios, ley procesal electoral federal o ley adjetiva electoral.



apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y, 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** Queda colmado el requisito toda vez que la demanda del recurso se presentó por escrito, haciéndose constar la denominación del instituto político apelante, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación y los demás requisitos legales exigidos.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente, dado que el partido político apelante señala en su escrito de demanda que tuvo conocimiento de la resolución controvertida el catorce de diciembre de dos mil dieciséis, mientras que el escrito recursal fue presentado el día veinte siguiente, por lo que resulta evidente que se interpuso dentro del término de cuatro días que establece el artículo 8, de la Ley procesal electoral federal, ya que no se debe de computar para tal efecto los días sábado y domingo diecisiete y dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, porque son inhábiles, debido a que la controversia no está vinculada de manera inmediata y directa con algún proceso electoral federal o local que actualmente esté en desarrollo.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito se está satisfecho, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por el PRD, por conducto de Guadalupe Acosta

## SUP-RAP-20/2017

Naranjo, representante suplente del referido instituto político ante el Consejo General del INE, tal como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** Está colmado este requisito, toda vez que el partido político recurrente aduce, en esencia, que la resolución controvertida no está debidamente fundada y motivada puesto que es contrario a Derecho que se le impongan sanciones por supuestas infracciones que no cometió, aunado a que no tienen fundamento constitucional, legal o reglamentario los parámetros que utilizó la responsable para emitir tal determinación; por lo que, con independencia de que le asista o no razón, es claro que tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación en que se actúa.

**e) Definitividad.** Se cumple con este presupuesto, toda vez que el instituto político apelante controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y toda vez que esta Sala Superior no advierte la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento de los recursos de apelación al rubro indicados, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *litis* planteada.



### TERCERA. Método de estudio.

Por cuestión de método, los conceptos de agravios hechos valer por el PRD en el escrito de demanda, serán analizados y resueltos en un orden distinto al manifestado por el instituto político recurrente, puesto que en su estudio se seguirá el orden de la conclusión de la resolución identificada con la clave INE/CG810/2016 que se impugne en cada uno de esos argumentos.

El mencionado método de estudio no le genera afectación al partido político apelante, porque no es la forma como los conceptos de agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados y resueltos.

El criterio mencionado ha sido sostenido por la Sala Superior en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, con el rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."**<sup>7</sup>

Así, de la lectura de la demanda, se advierte que los agravios expresados por el partido político apelante se vinculan con las conclusiones siguientes:

#### A. Conclusión 11,

---

<sup>7</sup> Consultable a foja 128 (ciento veinticinco), del Volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**B. Conclusión 16,**

**C. Conclusión 19,**

**D. Conclusiones 23, 32 y 34**

**E. Conjunto de conclusiones (4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 18, 21, 22, 24, 10, 11, 16, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 36 y 37).**

Los agravios serán analizados de la forma en que se ha señalado.

**CUARTA. Estudio del fondo.**

**A. Conclusión 11**

**I. La inaplicación de porciones normativas.**

En la conclusión 11 se señaló por la autoridad responsable que diversos simpatizantes hicieron aportaciones al PRD fuera de procesos electorales, por lo que en la resolución impugnada el Consejo General del INE determinó imponer una sanción de \$347,350.00 (Trescientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N) al referido instituto político, toda vez que, como se dijo, éste recibió aportaciones de simpatizantes para el gasto ordinario correspondiente a dos mil quince, fuera de la temporalidad legal permitida.



Lo anterior, con fundamento en los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE.

Al respecto, el partido recurrente hace valer los agravios siguientes:

I. La inaplicación de los artículos 56, numeral 1 incisos a) y b) de la Ley de Partidos Políticos y 95, numeral 2 incisos a) y c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, al no resultar acordes con lo señalado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Violación a la garantía de audiencia y debida defensa durante la revisión del informe, toda vez que, posteriormente a la contestación del primer oficio de errores y omisiones, no se le informó que la supuesta inconsistencia no había quedado solventada o atendida.

Por razón de método, debe estudiarse en primer lugar la inaplicación solicitada, pues de resultar inconstitucionales las porciones normativas cuestionadas, no podría subsistir la sanción impuesta al recurrente, al dejar de existir la conducta tipificada.

#### **I. La inaplicación de porciones normativas.**

El recurrente solicita la inaplicación de los artículos 56, numeral 1 incisos a) y b) de la Ley de Partidos Políticos y 95, numeral 2 incisos a) y c) fracción I del Reglamento de

## SUP-RAP-20/2017

Fiscalización del INE, en virtud de que, a su parecer, no resultan acordes con lo señalado en el citado artículo 41 constitucional, por lo siguiente:

- La norma suprema constitucional reconoce el derecho humano de los partidos políticos de utilizar financiamiento público y privado proveniente de sus militantes y simpatizantes.
- La única limitación constitucional es que los recursos públicos deben de prevalecer sobre los de origen privado.
- En ningún apartado del texto constitucional existe limitación o prohibición alguna respecto a que puedan recibirse aportaciones de los simpatizantes solamente en etapas de precampaña y/o de campaña.
- Tanto la Ley de Partidos Políticos, así como el Reglamento de Fiscalización del INE entraron en vigor en el año de dos mil catorce, por lo que, en el asunto de mérito se relaciona con el primer ejercicio fiscal en que tienen aplicación las normas legales invocadas.
- Existe vulneración al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución federal.

Las porciones normativas cuya inaplicación se solicitan son del tenor siguiente:



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Partidos Políticos	Reglamento de Fiscalización del INE
<p><b>Artículo 41.</b></p> <p>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 <b>garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</b></p>	<p><b>Artículo 56.</b></p> <p>1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;</p> <p>b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p> <p>c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes <b>durante los procesos electorales federales y locales</b>, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.</p>	<p><b>Artículo 95.</b></p> <p><b>Modalidades de financiamiento</b></p> <p>2. El financiamiento de origen privado de los sujetos obligados tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>a) Para los partidos, aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen sus militantes.</p> <p>b) ...</p> <p><b>c) Para todos los sujetos obligados:</b></p> <p>i. Aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes <b>exclusivamente durante los procesos electorales federales y locales</b>, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia <b>en el país.</b></p> <p>ii. Autofinanciamiento.</p> <p>iii. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.</p>

• **Violación al principio de supremacía**

En el caso, es pertinente precisar que, si bien el partido recurrente solicita la inaplicación de los artículos 56, numeral 1 incisos a) y b) de la Ley de Partidos Políticos y 95, numeral 2 incisos a) y c) fracción I del Reglamento de Fiscalización

del INE, lo cierto es que de los motivos de agravio expresados en su escrito de demanda es posible advertir que el estudio de mérito se abocará a analizar el contenido de dichos preceptos, por lo que hace al primero de su numeral 1 inciso c) y, del segundo del numeral 2 inciso c) fracción I, en virtud de que son éstos apartados los que regulan la prohibición de que los partidos políticos puedan recibir aportaciones de sus simpatizantes solamente en etapas de precampaña y/o de campaña, lo cual como se ha mencionado, a juicio del actor resulta contrario al texto constitucional que reconoce como única limitación que los recursos públicos deben de prevalecer sobre los de origen privado.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de esta Sala Superior, identificada con la clave 04/99, cuyo rubro es al tenor siguiente: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**<sup>8</sup>.

Por otro lado, resulta inexacto el argumento del recurrente, respecto a que la norma suprema constitucional reconoce el derecho humano de los partidos políticos de utilizar financiamiento público y privado proveniente de sus

---

<sup>8</sup> Consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 445-446



militantes y simpatizantes, en razón de que ha sido criterio de esta Sala Superior en los juicios SUP-JRC-4/2017 y acumulados y SUP-JRC-12/2017, que las prerrogativas constitucionales relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos, no constituyen en sí mismas "*derechos humanos*" o "*derechos fundamentales*", sino medios para cumplir su finalidad legítima, esto es, para que las personas a través de los partidos políticos, participen en los procesos electorales y ejerzan los derechos de esta naturaleza.

La concesión de la prerrogativa constitucional del financiamiento público, tiene como objetivo que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuenten con los recursos que el Estado proporciona para el desarrollo de sus actividades, tanto dentro, como fuera de los procesos electorales. Así, el recurso privado tiene como tarea principal recaudar fondos que les permita afinar sus puentes de contacto con la sociedad, ya que de esta manera los ciudadanos respaldan a un determinado partido político, no sólo a través del voto sino también mediante sus aportaciones.

Resulta inexacto lo señalado por el PRD respecto a la vulneración del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, ya que, desde un punto de vista formal, no existe tal violación. Ello en razón de que las leyes generales pueden incidir

válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

Dichas leyes, además, no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deban ser aplicadas por las autoridades federales, locales, y municipales.

En el caso, la Ley de Partidos Políticos fue creada en cumplimiento a lo señalado en el artículo segundo transitorio<sup>9</sup>, fracción I, del decreto por el que se reforman y

---

<sup>9</sup> Segundo. - El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;



adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se determinó entre otras cuestiones, la obligación para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales. Esto significa que, formalmente la Ley General de Partidos fue creada conforme al procedimiento previsto en la Norma Fundamental, circunstancia que, en virtud del criterio referido hace presumir su constitucionalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. VII/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro LEYES

- 
5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y
- g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:
1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
  2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
  3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
  4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
  5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;
  6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;
  7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y
  8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.<sup>10</sup>

Ahora bien, el agravio aducido por el PRD mediante el cual pretende acreditar que tanto la Ley General de Partidos Políticos, como el Reglamento de Fiscalización del INE en las porciones normativas señaladas, son inconstitucionales porque la única limitante que se establece en la Carta Fundamental, es una regla de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional, considera que al solicitarse un ejercicio de control de constitucionalidad –convencionalidad de las disposiciones señaladas, dicho contraste normativo, no debe versar necesariamente a partir de las consideraciones expuestas por el partido político recurrente, pues al tratarse de una modulación interpretativa reconocida *ex officio* al juzgador, éste se encuentra en posibilidad de que, en caso de advertir alguna otra causa que lo lleve a la posible inaplicación de la norma, realice su estudio en razón de diversas consideraciones, ya que el principal objetivo del referido control, es preservar la garantía y protección de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

<sup>11</sup> Véase la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del país: **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el



En atención a ello, y del análisis que se efectúa de las porciones normativas cuestionadas, se desprende que se encuentra en juego el derecho de participación política respecto de la figura del simpatizante. Por esa razón es que el análisis sobre la constitucionalidad del artículo 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos, y el 95, numeral 2, incisos a) y c), girará principalmente en torno al referido derecho.

- **El derecho de participación política**

Dentro de la gama de los derechos humanos, se encuentran los llamados derechos civiles y políticos. Generalmente estos últimos, señala Alejandro Amaya, se dirigen a todos los individuos para posibilitarles la participación como una de las formas de expresión de la soberanía nacional.

De esta forma, en un concepto restringido que aporta el mismo autor, *los derechos políticos son tales cuando se*

---

modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

*titularizan en sujetos que tienen calidad de ciudadanos, o en entidades políticas reconocidas como los partidos políticos. De esta forma, se materializa un vínculo de los mencionados derechos con la representación a través de la participación política, que implica su ejercicio en un sistema democrático constitucional<sup>12</sup>.*

Los párrafos anteriores, dan cuenta del nexo importante entre estos derechos que permiten expresar la voluntad soberana, con quienes acceden a cargos electivos en representación de los primeros.

Los derechos que permiten a la ciudadanía participar en los procesos democráticos, además de los tradicionales derechos al voto y a ser votado, es posible también materializar dicha participación en distintas etapas dentro de la organización que una comunidad política decida tener para efectos de la toma de decisiones en los asuntos públicos.

En el caso mexicano, si bien en la Constitución General no existe expresamente el derecho de participación política, ello no es óbice para impedir que mediante el ingreso de los contenidos previstos en otras fuentes del derecho (como el caso de los tratados internacionales) el citado derecho pueda integrarse directamente al sistema jurídico mexicano.

---

<sup>12</sup> Amaya, Jorge Alejandro. Los derechos políticos. Buenos Aires – Bogotá, Editorial Aestrea.



Lo anterior, porque de acuerdo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se materializó en la norma fundamental, la posibilidad de construir un bloque de derechos a partir de la integración de los contenidos de los tratados internacionales signados por México, volviéndose éstos a la vez en referentes de interpretación del derecho<sup>13</sup>.

Bajo ese contexto, los derechos humanos previstos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales, generan un universo de derechos que, en su conjunto, se vuelven referentes interpretativos para el juzgador, potenciando de esta manera la protección de los mismos y de sus garantías.

De acuerdo a lo anterior, a pesar de que la norma de derecho interno (Constitución) no prevea el derecho de participación política expresamente, en tanto un tratado internacional firmado por México lo contenga, aquél se vuelve de inmediato en parte y extensión de la norma fundamental. En el particular, el artículo 23, inciso a) de la

---

<sup>13</sup> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, contempla el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, el cual, por disposición constitucional, ingresa directamente al sistema jurídico como parte de un bloque de derechos. Textualmente el precepto referido señala:

**Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

La interpretación que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CorIDH) sobre la disposición trasunta, ha sido en el sentido de considerar que se trata no sólo de un derecho, sino también de una oportunidad de los ciudadanos para tomar parte en las decisiones de los asuntos públicos, sea de manera directa o bien a través de representantes. Así lo señaló el tribunal interamericano en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, del cual podemos desprender los siguientes elementos que integrarían parte del núcleo del derecho en comento.

144. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y



por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

145. El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

De acuerdo a lo anterior, el derecho de participación política no se agota con el ejercicio del voto, sino que implica para los ciudadanos, una oportunidad para que, de manera constante, puedan incidir en la dirección de los asuntos públicos, como sucede a través de los partidos políticos. Esto último, porque según lo dispone la Constitución, los institutos políticos son entidades de interés público, que tienen entre otros fines, el fomento de la vida democrática.

Así, el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público. La finalidad de los mismos es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de órganos de representación

política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del voto.

Bajo ese contexto, cualquier ciudadano de acuerdo a la opción política que mejor represente sus convicciones e ideología, podría participar de distintas maneras para apoyar e impulsar la materialización de los fines constitucionales de un partido político determinado, como podría ser a través de las aportaciones que los ciudadanos realicen a los partidos políticos.

La manifestación del derecho de participación política en la vertiente señalada, puede darse en distintos niveles. Desde las aportaciones que hagan los propios militantes y afiliados a los partidos políticos, hasta las realizadas por los simpatizantes.

Además, de acuerdo al principio de interdependencia de los derechos humanos, es decir, aquel que visualiza a estos derechos como una cadena en la cual cada uno de ellos se encuentra conectado con los demás para poder ser debidamente optimizado, este órgano jurisdiccional que el derecho de participación política se relaciona directamente con el derecho de asociación política en sentido amplio.

Lo anterior, porque los simpatizantes, además de las aportaciones que pueden dar a los partidos políticos, como un mecanismo para contribuir a los fines de los referidos institutos. Existe también un nexo que conecta la



participación política en los términos apuntados, con el derecho de asociación en un sentido laxo, a partir de la identificación ideológica del simpatizante con el partido, lo cual permite también de esa forma, que dichos ciudadanos sean parte de las discusiones de la cosa pública en el contexto del modelo democrático.

De acuerdo a lo expuesto, se desprenden las siguientes conclusiones preliminares: 1) el derecho de participación política forma parte integral del sistema jurídico mexicano al integrarse dentro del bloque de derechos generado por disposición constitucional; 2) el derecho de participación política implica entre otras, la posibilidad de incidir en la dirección y toma de decisiones de los asuntos públicos; 3) el derecho de participación política de los simpatizantes, en función del principio de interdependencia de los derechos humanos, se encuentra directamente vinculado al derecho de asociación en sentido amplio; 4) los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen en otras finalidades, el fomento de la vida democrática; y 5) una de las extensiones del derecho de participación, se manifiesta con las aportaciones de los ciudadanos a dichas entidades.

- **Marco conceptual y estudio del principio de interpretación conforme a la Constitución**

Previamente a describir los motivos por los cuales este órgano jurisdiccional considera que el criterio de

## SUP-RAP-20/2017

temporalidad referido es contrario a la norma suprema, resulta pertinente realizar algunas aproximaciones acerca del principio de interpretación conforme a la Constitución. Ello porque decidir sobre la inaplicación de una disposición legal, requiere de razones de derecho suficientes para apartarse de la deferencia que se debe guardar en un primer momento hacia el legislador democrático.

El partido político actor pretende que determinada porción normativa no sea observada por el juzgador, es decir, que deje de producir efectos al caso concreto dado que estima, aquélla rompe con el orden constitucional.

Dicha solicitud deriva de la facultad de este órgano jurisdiccional, para realizar un ejercicio interpretativo a partir del control de constitucionalidad autorizado por el artículo 99 de la Constitución federal y de su interpretación. Esto es, el juez está en posibilidad de inaplicar o dejar de observar ciertas disposiciones legales cuando encuentra que éstas no se ajustan al contenido de la Constitución federal y de los tratados internacionales que involucren derechos humanos, es decir, busca privilegiar al principio de supremacía en razón de los contenidos de los derechos.

Para llegar a la consecuencia mencionada, el juzgador debe partir del principio de presunción de constitucionalidad de la norma. Ello significa que, en un primer momento, toda disposición legal se considera acorde al marco fijado por la



Constitución general en virtud de que el producto legislado tiene un origen democrático. Por tanto, concluir sobre la inaplicación de la norma, o solo de una parte de ella, requiere de un ejercicio de modulación interpretativa que lleve a determinar si el orden constitucional se respeta o no.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad –convencionalidad, debe ser la última consecuencia, porque como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, donde el juez a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

En razón de lo anterior, es que el análisis planteado por el instituto político recurrente, implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Éste ejercicio debe partir primeramente de la presunción de constitucionalidad de la norma, pues a través de él la ley se somete al escrutinio de la Constitución que permite allegarse de las siguientes consideraciones: 1) la Constitución opera como referente del ejercicio interpretativo a partir de su contenido; 2) en virtud de aquella, se pretende armonizar las

disposiciones contenidas entre las normas secundarias y aquélla; y 3) para evaluar si existe ajuste o no a los estándares de dicho referente.

Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la Ley General de Partidos Políticos. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues a favor del legislador y de su acto opera una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad<sup>14</sup>.

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser tildada de inconstitucional, pues recordemos que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

- **Estudio de la constitucionalidad de las porciones normativas cuestionadas.**

---

<sup>14</sup> José Miguel Cabrales Lucio. El principio de interpretación conforme en la justicia constitucional. Teoría, práctica y propuesta en perspectiva comparada, p. 5.



En párrafos anteriores, se señaló que, en principio, desde un punto de vista formal, la Ley General de Partidos Políticos por sí misma no es contraria a la Constitución, pues dicha norma siguió un procedimiento establecido en la propia ley fundamental que hace presumir su adecuación al principio de supremacía constitucional.

Sin embargo, es a nivel sustantivo donde se produce una vulneración a los principios constitucionales. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 41, en su párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, así como a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, y de las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Así en su párrafo segundo, base II, se dispone, entre otras cuestiones que, **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.**

En el caso, es dable advertir que dicha norma constitucional establece el principio de reserva legal para regular el financiamiento que deben tener los partidos políticos y sus campañas electorales.

De esta manera, si bien el legislador secundario puede desarrollar los contenidos previstos en la Constitución, lo cierto es que el criterio de temporalidad fijada en la norma impugnada debe encontrarse plenamente justificado, con la finalidad de optimizar la consecución de otros derechos o bien de los fines de los partidos políticos.

En relación al concepto de agravio aducido por el PRD, resulta pertinente definir someramente la figura del simpatizante. En su acepción política, se entiende al simpatizante como la persona que se adhiere espontáneamente a un partido, por afinidad con las ideas que éste postula, aunque sin llegar a vincularse a él por el acto formal de la afiliación. Así, dentro los integrantes de un partido político, el nivel de intensidad de los simpatizantes en las actividades partidistas, si bien es menor al del militante o afiliado, no se desvanece en su totalidad el vínculo hacia el instituto político, pues la identificación con la ideología que representa subsiste.



Por ello, como lo refiere Rodrigo Borja, un partido tiene un núcleo central de militantes, un círculo más amplio de afiliados y una esfera exterior de simpatizantes. En otras palabras, *a pesar de que sus relaciones con el partido no están oficializadas por la afiliación, sus actos entrañan la declaración tácita de una preferencia política y el reconocimiento de su simpatía por la línea del partido*<sup>15</sup>.

Así, la porción normativa impugnada, genera una limitante a la posibilidad de que los simpatizantes de determinado partido político puedan concretar una de las formas de participación política y del derecho de asociación política a favor de los simpatizantes. Las aportaciones que autoriza el artículo 56, párrafo 1, inciso c), deben interpretarse como uno de los medios al alcance de la ciudadanía para hacer extensiva la participación política por conducto de las entidades de interés público (partidos políticos), lo cual se traduce como un componente de accesibilidad del derecho para involucrarse en el escenario democrático.

Fijar una temporalidad específica para realizar las aportaciones de los simpatizantes, resulta incompatible a la Constitución, precisamente porque las mismas operan como uno de los medios que permiten la materialización del derecho de participación política, ya que, los sujetos autorizados referidos, en razón de la identificación ideológica

---

<sup>15</sup> Consultable en:  
<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=s&idind=1376&termino=>

con un instituto político, pueden apoyar a la consecución de fines partidistas no solamente en la etapa del proceso electoral, sino también en razón del fomento de la vida democrática, lo cual no puede circunscribirse únicamente a un momento determinado, sino que por el contrario, rebasa cualquier límite temporal.

La interpretación conforme como se dijo, busca integrar los contenidos de las normas legales como una primera aproximación a dejar subsistente el principio de deferencia al legislador. Sin embargo, cuando no es posible, la disposición cuestionada deberá ceder frente el dispositivo constitucional.

Si uno de los principales fines constitucionales de los partidos políticos es el fomento de la vida democrática, ésta como se dijo, no se encuentra sujeta a un periodo determinado, sino que en principio, el impulso a la participación constante de la ciudadanía en los asuntos públicos, se ve extendida a partir de que las contribuciones que realicen en ejercicio de ese derecho, como en el caso de los simpatizantes con algún partido político, que a la vez impacta en el derecho de asociación comentado.

La justificación de fijar una temporalidad para el ejercicio de ese derecho, no encuentra armonía con el dispositivo Constitución – tratados internacionales, ya que, su ajuste debe tener como punto de partida, al ser un derecho de los simpatizantes, la posibilidad de ser ejecutado como una





opción propia, capaz de ser ejecutada en cualquier momento. Esto último, desde luego no significa que tal derecho sea ilimitable, sino que su regulación en todo caso debería permitir las aportaciones a fin de hacer efectivos los fines constitucionales de los partidos políticos, y desde el punto de vista del simpatizante, bajo el ámbito no solo de su libertad general personal y política de decisión, sino también su libertad de asociación política en sentido amplio para incidir o no en ellos”.

Por esa razón, este órgano jurisdiccional advierte que el criterio de temporalidad cuestionado, en efecto, no logra adecuarse al propósito del artículo 41 constitucional y el diverso 23, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues **no se encuentra justificado** de conformidad con los fines que los partidos políticos como entidades de interés público deben desarrollar. Estos últimos, se mencionó, no solamente cumplen con sus objetivos en los procesos electorales, sino que, además, se encuentran otros vinculados a incentivar la participación de la ciudadanía, misma que no se encuentra sujeta a una temporalidad específica.

Por ello, si bien el partido político actor refiere que la inconstitucionalidad se deriva de una violación a la regla de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, derivado del contraste entre normas permitido por el control de convencionalidad – constitucionalidad *ex officio*, la porción

## SUP-RAP-20/2017

normativa impugnada no es conforme a la Constitución porque limita injustificadamente un medio de acceso de los simpatizantes a la participación política y al derecho de asociación en sentido amplio, en la medida que la accesibilidad a la misma tiene que interpretarse en función de que tal atribución impulsa a que los institutos políticos puedan desarrollar sus fines constitucionales, los cuales no se encuentran reducidos exclusivamente a los procesos electorales, sino que se extienden al fomento constante de la vida democrática.

El hecho de que esto suceda, tiene como fundamento que en tanto los partidos políticos abonen a ese desarrollo que se edifica en el modelo del Estado Democrático, la ciudadanía en general al verse identificada con el posicionamiento, ideología y propuesta de un partido político determinado, no debe encontrarse limitada a respaldar mediante sus aportaciones, a los fines constitucionales de los institutos políticos, los cuales se insiste, rebasan el ámbito temporal del proceso electoral.

No pasa desapercibido que en párrafos anteriores se dijo que no existía violación formal al principio de supremacía constitucional, sin embargo desde el punto de vista sustantivo, sí existe tal vulneración, en virtud de que el criterio de temporalidad previsto en los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de



Fiscalización del INE, relacionados con la obligación de los partidos políticos de recibir financiamiento privado por parte de sus simpatizantes, solamente en procesos electorales, no es acorde con el artículo 41 de la Constitución Federal y tampoco con el diverso 23, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos toda vez que reduce de manera injustificada, la posibilidad de que los simpatizantes puedan realizar aportaciones al financiamiento de los referidos institutos políticos, pues esa limitación incide de manera negativa en el derecho de participación política de acuerdo a los términos precisados.

Por otro lado, resulta pertinente agregar que, en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se establecía la limitación analizada, cuestión que ahora sí prevé la Ley General de Partidos Políticos, sin que el legislador haya justificado tal requisito, cuestión que se evidencia a continuación.

<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b> (abrogado)	<b>Ley General de Partidos Políticos</b>
<b>Artículo 78.</b> ... 4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:  a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas	<b>Artículo 56.</b>  1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:  a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;  b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado)	Ley General de Partidos Políticos
<p>conforme a las siguientes reglas:</p> <p>...</p> <p>c) El <b>financiamiento de simpatizantes</b> estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77.</p>	<p>c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes <b>durante los procesos electorales federales y locales</b>, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.</p>

Además, debe señalarse que, en la exposición de motivos de la reforma al señalado Código electoral, no se desarrolla razón alguna que indique una ruta sobre la necesidad de fijar un criterio de temporalidad para las aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos, lo que implica una falta de motivación de su decisión.

De ahí que no se pueda desprender que exista alguna razón de la temporalidad que aluda incluso a alguna optimización de la fiscalización de las aportaciones de los simpatizantes respecto a periodos distintos al proceso electoral.

La motivación que en el régimen democrático mexicano se le exige al legislador puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria<sup>16</sup>.

La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a

<sup>16</sup> Jurisprudencia 120/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS"; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 1255; registro IUS 165745.



afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

En estos supuestos se estima que el legislador debe llevar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma, y los fines que pretende alcanzar.

Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En el particular, la exposición de motivos de la Ley General de Partidos Políticos contiene un vacío provocado por el legislador, pues no justifica la confección del límite impuesto a los simpatizantes para poder ejercer su derecho de participación política a través de las aportaciones que hagan

a los partidos políticos con quienes se identifiquen. Temporalidad que además no se encontraba en el abrogado Código Electoral. Por tanto, al estimarse que dicho requisito incide en el derecho referido, el legislador debió exponer las razones de su decisión, pues esta exigencia se encuentra vinculada directamente con el principio de legalidad y de certeza jurídica.

Los motivos apuntados, conducen a concluir que el resultado de buscar la armonización de la disposición controvertida con el marco constitucional, no logra salvarse porque desde el análisis de los fines de los partidos políticos derivados del artículo 41 constitucional, el criterio temporal limita injustificadamente la posibilidad de que, desde las aportaciones hechas por los simpatizantes, dichos fines se cumplan, y a la vez los ciudadanos, materialicen su derecho de participación política en la vertiente explicada con antelación.

Aunado a lo expuesto, lo inconstitucional de la norma legal y reglamentaria que limita la recepción de aportaciones de simpatizantes al proceso electoral, deriva de la falta de idoneidad de dicha medida.

Lo anterior, porque la prohibición para recibir aportaciones fuera del proceso electoral es una medida que puede ser sustituida por otras menos restrictivas y que finalmente contribuyen a la protección del fin constitucional legítimo de



garantizar, en general, la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, así como de evitar individualmente que algunas personas realicen aportaciones trascendentales que puedan generar compromisos partidistas, e incluso, para evitar aportaciones simuladas de personas prohibidas.

En efecto, el valor protegido por el artículo 41, Base II de la Constitución, en relación al origen del financiamiento partidista, es garantizar la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado.

En ese sentido, para garantizar ese valor, implícitamente, la legislación reglamentaria debe ser apta para proteger: a) que los particulares en general no realicen aportaciones que rebasen el financiamiento público, b) que las personas en lo individual no realicen aportaciones que constituyan un gran porcentaje del financiamiento recibido, y c) que no exista simulación sobre el origen de las aportaciones.

De manera que, en primer lugar, si de la propia normativa se advierte que la autoridad electoral ha desarrollado todo un sistema de fiscalización que tiene diversas medidas para cuidar el origen de los recursos privados que ingresan a las finanzas partidistas fuera de los procesos electorales, evidentemente, podrían implementarse disposiciones similares para proteger los mencionados valores constitucionales, sin llegar a la medida de máximo

## SUP-RAP-20/2017

intervencionismo de prohibir la recepción de ese tipo de financiamiento.

De igual forma, el propio instituto electoral puede supervisar el origen de los recursos a través de: fichas de depósito, identificación de la persona que realiza el depósito o la fijación de un límite máximo a los mismos.

Esto es, podría definirse e instrumentarse una serie de previsiones y obligaciones partidistas, como medidas menos intervencionistas que la prohibición absoluta de recibir recursos de particulares, para garantizar la protección de los valores constitucionales, que implícitamente buscan que: a) los particulares en general no realicen aportaciones que rebasen el financiamiento público; b) que las personas en lo individual no realicen aportaciones que constituyan un gran porcentaje del financiamiento recibido; y c) que no exista simulación sobre el origen de las aportaciones. Además, para evitar la simulación en el origen de los recursos, y evitar que empresas mercantiles o gubernamentales generen aportaciones sistemáticas a favor de un partido, mediante descuentos individuales, por montos menores, los procedimientos de fiscalización estarían expeditos para tal efecto.

Por tanto, con base en las razones expuestas es que esta Sala Superior considera que le asiste la razón al partido actor respecto de la inaplicación de los artículos 56, numeral 1



inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos. Sin embargo, tal incompatibilidad deviene por motivos distintos a los planteados en su escrito recursal. En consecuencia, al no resultar conforme a la Constitución General la porción normativa impugnada, la disposición legal prevista en el Reglamento de Fiscalización del INE tampoco lo es.

Por tanto, este órgano jurisdiccional concluye que al caso concreto deben inaplicarse los siguientes artículos: 56, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos, y el diverso 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, **al no justificarse la necesidad del criterio temporal referido**, para recibir aportaciones por parte de los simpatizantes sólo durante los procesos electorales federales y locales.

Dado lo anterior, y en virtud que dicha inaplicación impacta las reglas de la fiscalización, el INE deberá emitir la normatividad reglamentaria atinente para el registro de tales aportaciones, así como para la fiscalización de los mismos en relación al financiamiento ordinario y para actividades específicas.

En atención a que el partido recurrente de acuerdo a lo expuesto ya alcanzó su pretensión, se estima innecesario analizar el agravio restante relacionado con la violación a la garantía de audiencia y debida defensa durante la revisión del informe, ya que como se dijo al ser contraria a la Norma

Suprema la restricción contenida en los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, resulta ocioso el estudio al respecto.

### **B. Conclusión 16**

En la conclusión 16 se señaló por la autoridad responsable que el partido político giró un cheque a nombre de un tercero que no se encuentra vinculado con la operación realizada por el PRD, por lo que en la resolución impugnada el Consejo General del INE determinó imponer una sanción de \$818,610.78 (ochocientos dieciocho mil seiscientos diez pesos 78/100 M.N), en atención a que dicho partido realizó una operación pagada a un proveedor a través de la tarjeta de crédito del Subsecretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político, por un importe igual por el que se le está sancionando.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 126, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, el partido recurrente hace valer los agravios siguientes:

**I. Indebida valoración de pruebas.** A juicio del PRD la autoridad responsable deja de analizar y valorar



debidamente la documentación e información que le es proporcionada, ya que los cheques materia de reproche están justificados.

Es decir, de manera contraria a lo sustentado por la responsable, se aprecia el flujo operativo que tuvo el recurso económico, acreditándose de pleno derecho, el origen, destino y aplicación del monto.

**II. Indebida individualización de la sanción y multa excesiva.** El partido actor señala que le causa agravio el hecho de que se le imponga una multa, por faltas que no se han cometido, pues como se señaló en ningún momento cometió la falta motivo de la sanción, en virtud de que está debidamente justificado el flujo operativo que tuvo el recurso económico.

Los conceptos de agravio serán sistematizados y analizados conforme al tópico con que se vinculan, en los siguientes apartados.

**I. Indebida valoración de pruebas.**

El PRD sostiene en su escrito de demanda que contrario a derecho y en perjuicio al derecho humano del debido proceso y flagrante violación al principio de exhaustividad, así como en desacato, desobediencia e incumplimiento a lo determinado por esta Sala Superior en los recursos de

## SUP-RAP-20/2017

apelación SUP-RAP-277/2015 y acumulados, deja de analizar y valorar debidamente la documentación e información proporcionada por el actor.

Ello, pues de las documentales que se ofrecieron a la autoridad fiscalizadora era posible advertir:

- a) La existencia de una operación contractual entre el PRD y el proveedor Windows Azure, para la renta de un servidor para el alojamiento de los sistemas de ingresos y gastos, el cual es necesario para las actividades propias y permanentes del aludido instituto político.
- b) Que el proveedor al tener su residencia en los Estados Unidos de Norteamérica y al solo aceptar pagos a través de tarjeta de crédito se referenció la tarjeta del Subsecretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del PRD
- c) El proveedor, al terminar cada uno de los trabajos contratados realizaba el cobro de los mismos a la tarjeta de crédito aludida y emitía la factura correspondiente a favor del PRD.
- d) El instituto político actor una vez que tenía los estados de cuenta de la tarjeta de crédito del citado funcionario emitió el cheque respectivo a favor del C. Benito Eulalio Pérez Lazcano, Tesorero del área de finanzas del PRD, quien acudía a la institución bancaria a cobrar los títulos de crédito y depositar el



efectivo correspondiente a la tarjeta de crédito de mérito, para que en vía de reembolso recibiera el recurso económico y contará con los fondos económicos suficientes para poder seguir realizado el pago de los compromisos adquiridos derivados de la relación contractual con el proveedor Windows Azure.

En ese sentido, los cheques materia de reproche están justificados con el estado de cuenta de la tarjeta de crédito del C. José Conrado Sánchez Ortega, actual Subsecretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, así como que el pago al proveedor Windows Azure, se efectuó mediante la tarjeta de crédito del funcionario partidista mencionado.

Por tanto, el destino y aplicación de la cantidad de \$818,610.78 (Ochocientos dieciocho mil seiscientos diez pesos 78/100 M.N) se encuentra acreditada y transparentada, dada la existencia contractual entre dichas partes, para la renta de un servidor para el alojamiento de los sistemas de ingresos y gastos, el cual es necesario para las actividades propias y permanentes del aludido instituto político, en el cual dada la operación y debido a que el proveedor solo acepta pagos a través de tarjeta de crédito, fue necesario la implementación operativa para realizar su pago y no incurrir en incumplimiento de obligaciones, como se mencionó.

Esto es, el instituto político actor una vez que tenía los estados de cuenta de la tarjeta de crédito del citado funcionario emitió el cheque respectivo a favor del C. Benito Eulalio Pérez Lazcano, Tesorero del área de finanzas del PRD, quien acudía a la institución bancaria a cobrar los títulos de crédito y depositar el efectivo correspondiente a la tarjeta de crédito de mérito, para que en vía de reembolso recibiera el recurso económico y contará con los fondos económicos suficientes para poder seguir realizado el pago de los compromisos adquiridos derivados de la relación contractual con el proveedor Windows Azure, pues al terminar cada uno de los trabajos contratados, se realizaba el cobro inmediato a la tarjeta de crédito, emitiendo la factura correspondiente a nombre del PRD.

A juicio de esta Sala Superior, el motivo de agravio deviene **infundado e inoperante**, pues tal y como lo apreció la autoridad fiscalizadora responsable, no existe certeza en términos de rendición de cuentas, ya que no es posible conocer el flujo que siguió el dinero y vincular el pago realizado a la tarjeta de crédito mencionada.

En el asunto que nos ocupa debe tenerse presente que el Consejo responsable en la resolución que se controvierte, de manera preliminar y a fin de salvaguardar la garantía de audiencia del PRD, hizo de su conocimiento la conducta infractora en comento.



Esto es, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado el oficio INE/UTF/DA-F/20648/16, por el cual, entre otras cuestiones, en su punto número 11 solicitó las aclaraciones respectivas por cuanto a la emisión de facturas que debieron ser pagadas con cheque nominativo a nombre del proveedor, sin embargo, éstos fueron expedidos a nombre de un tercero por un importe de \$647,099.32 (seiscientos cuarenta y siete mil noventa y nueve 32/100 M.N.).

Para tal efecto, la autoridad fiscalizadora le otorgó al PRD un plazo de diez días hábiles contados a partir de la notificación del presente oficio, a efecto de que presentara las aclaraciones y rectificaciones que fueren necesarias, así como la documentación comprobatoria que se requirió, en medio impreso y magnético ante la Unidad de Fiscalización de mérito.

En respuesta al requerimiento mencionado el instituto político sancionado dio contestación mediante oficio SF/854/2016 de catorce de septiembre del año en curso, en el cual en relación a la conducta aducida refirió, que fue necesario que el partido contratara los servicios de Windows Azure Aportaciones y Windows Azure Rhino debido a que, por los procesos en el marco de las nuevas tecnologías de la información, se implementó el desarrollo de un sistema integral en los ciclos de ingresos y gastos que era necesario fuera alojado en un servidor robusto.

**SUP-RAP-20/2017**

Los pagos de estos servicios necesariamente tenían que ser realizados con tarjetas de crédito y como el partido no cuenta con este medio de pago y el servidor ya estaba instalado tuvo que hacer uso de la tarjeta de crédito del Subsecretario de Finanzas del partido, por lo tanto, el pago al proveedor no fue realizado en efectivo, lo que si fue realizado en efectivo fue el pago de la aludida tarjeta de crédito.

Siendo el procedimiento de pago el siguiente:

1. Se emitía un cheque a nombre del contador Benito Eulalio Pérez Lazcano, por el monto de lo cobrado en la tarjeta de crédito y facturado por Windows Azure.
2. El referido contador realizaba el cobro del cheque y en efectivo pagaba la tarjeta de crédito del contador exclusivamente por el monto facturado, mismo que se encuentra detallado en el estado de cuenta de la tarjeta de crédito.

En atención a lo anterior, adjuntó la siguiente documentación:

Impreso de pólizas	Fechas	01/01/2015 al 31/01/2015
--------------------	--------	--------------------------------

Facturas						
Documentos	Número	Fecha	Método de pago	Importe en Dólares	Total	Importe en pesos
1	E04000P1SU	12/01/2015	Tarjeta de Crédito	1,301.56	1,301.56	19,208.57



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

2	E04000FV3W	12/09/2014	Tarjeta de Crédito	3,271.20	3,271.20	43,798.62
3	E04000HZQ8	12/10/2014	Tarjeta de Crédito	3,530.26	3,530.26	48,237.78
4	E04000K9OV	12/11/2014	Tarjeta de Crédito	98.9	3,736.22	55,229.78
5	E04000K8YN		Tarjeta de Crédito	3,637.32		
6	E04000MKYJ	12/12/2014	Tarjeta de Crédito	1,261.50	4,797.05	70,911.24
7	E04000MKA3		Tarjeta de Crédito	3,535.55		

Impreso de pólizas	Fechas	29/04/2015 al 29/04/2015
--------------------	--------	--------------------------------

Cheques						
Documentos	Número	Fecha	Banco	Páguese a:	Concepto de pago	Importe en pesos
1	779	29/04/2015	HSBC	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago MSFT (Servidores)	256,327.00

Estado de cuenta tarjeta de crédito del Banco HSBC						
	Número de cuenta	Periodo	Nombre	Transacciones		
				Fecha	Concepto	Importe
2	4912 8080 0280 8363	26/03/15 a 25/04/15	José C Sánchez Ortega	16 de abril	Pago de tarjeta	- 9,626.90
				21 de abril	MSFT E04000X1CL BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 3,659.02 USD, tipo de cambio: 15.60631	57,103.83
				24 de abril	Intereses sujetos a IVA	7,547.25

**SUP-RAP-20/2017**

				24 de abril	Intereses NO sujetos a IVA	1,061.30
				24 de abril	IVA sobre comisiones e intereses	1,261.96
				14 de abril	Comisión pago tardío	340.00
				20 de abril	Iusacell CR	315.00
3	4912 8080 0280 8363	26/02/15 a 25/03/15	José C Sánchez Ortega	<b>Fecha</b>	<b>Concepto</b>	<b>Importe</b>
				21 de marzo	MSFT E04000U9DB BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 3,084.21 USD, tipo de cambio: 15.18201	46,824.53
				23 de marzo	Pago de tarjeta	- 3,105.00
				24 de abril	Intereses sujetos a IVA	5,517.35
				24 de abril	Intereses NO sujetos a IVA	293.93
				24 de abril	IVA sobre comisiones e intereses	937.18
				14 de abril	Comisión pago tardío	340.00
				20 de abril	Iusacell MEX	320.00

				<b>Fecha</b>	<b>Concepto</b>	<b>Importe</b>
				26 de enero	MSFT E04000MKYJ AZURE US Moneda Extranjera 315.37 USD, tipo de cambio:	- 4,646.37



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

4	4912 8080 0280 8363	26/01/15 a 25/02/15	José C Sánchez Ortega		14.73307	
				26 de enero	MSFT E04000MKA3 AZURE US Moneda Extranjera 883.89 USD, tipo de cambio: 14.73307	- 13,022.41
				(inelegible) de febrero	Pago de tarjeta	- 87,380.00
				08 de febrero	MSFT E04000P1H5 BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 6,643.38 USD, tipo de cambio: 14.94941	99,314.63
				09 de febrero	Pago de tarjeta	90,000.00
				10 de febrero	Pago de tarjeta	46,817.22
				21 de febrero	MSFT E04000RMR5 BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 4,305.09 USD, tipo de cambio: 15.22645	65,551.27
				20 de febrero	Iusacell CR	320.00
<b>Facturas</b>						
	Número	Fecha	Método de pago	Importe en Dólares	Total	Importe en pesos
5	E04000P1H5	12/01/2015	Tarjeta de Crédito	6,643.38	6,643.38	99,314.63

**SUP-RAP-20/2017**

<b>6</b>	E04000RMR5	12/02/2015	Tarjeta de Crédito	4,305.09	4,305.09	5,551.27
<b>7</b>	E04000U951	12/03/2015	Tarjeta de Crédito	0.00	0.00	-
<b>8</b>	E04000U9DB		Tarjeta de Crédito	3,084.21	3,084.21	46,824.53
<b>9</b>	E04000RMBW	12/02/2015	Tarjeta de Crédito	0.00	0.00	-
<b>10</b>	E04000X1CL	12/04/2015	Tarjeta de Crédito	3,659.02	3,659.02	57,103.83
<b>11</b>	E04000WYV6		Tarjeta de Crédito	0.00	0.00	-

<b>Impreso de pólizas</b>	<b>Fechas</b>	<b>15/07/2015 al 15/07/2015</b>
---------------------------	---------------	---

<b>Cheques</b>						
Documentos	Número	Fecha	Banco	Páguese a:	Concepto de pago	Importe en pesos
<b>1</b>	799	15/07/2015	HSBC	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago MSFT (Servidores)	75,257.57

<b>Solicitud de Cheque o Transferencia electrónica del PRD</b>						
	Folio	Fecha	Status	Beneficiario	Concepto	Importe en pesos
<b>2</b>	1375	15/07/2015	Autorizado	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago de gastos MSFT (Servidor)	75,257.57

<b>3</b>	<b>Credencial de Elector a nombre de Benito Eulalio Lazcano Perez</b>
----------	---

<b>Estado de cuenta tarjeta de crédito del Banco HSBC</b>						
	Número de cuenta	Periodo	Nombre	Transacciones		
				Fecha	Concepto	Importe
<b>4</b>	4912 8080 0280 8363	26/05/15 a 25/06/15	José C Sánchez Ortega	16 de junio	Pago de tarjeta	- 54,945.42



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

				21 de junio	MSFT E040012THS BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 3,654.88 USD, tipo de cambio: 15.46027	56,505.44
				21 de junio	MSFT E040012QLT BILL.MS.NET US Moneda Extranjera 1,192.29 USD, tipo de cambio: 15.46027	18,433.13
				25 de junio	IVA sobre comisiones e intereses	54.40
				14 de abril	Comisión pago tardío	340.00
				20 de abril	Iusacell CR	319.00

Facturas						
	Número	Fecha	Método de pago	Importe en Dólares	Total	Importe en pesos
5	E0400012THS	12/06/2015	Tarjeta de Crédito	3,654.88	3,654.88	56,505.44
6	E0400012QLT		Tarjeta de Crédito	1,192.29	1,192.29	18,433.13

Impreso de pólizas	Fechas	13/08/2015 al 13/08/2015
--------------------	--------	--------------------------------

Cheques						
Documentos	Número	Fecha	Banco	Páguese a:	Concepto de pago	Importe en pesos
1	812	13/08/2015	HSBC	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago MSFT (Servidores)	23,504.37

**SUP-RAP-20/2017**

Solicitud de Cheque o Transferencia electrónica del PRD						
	Folio	Fecha	Status	Beneficiario	Concepto	Importe en pesos
<b>2</b>	1556	13/08/2015	Autorizado	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago de gastos MSFT (Servidor)	23,504.37

Estado de cuenta tarjeta de crédito del Banco HSBC						
	Número de cuenta	Periodo	Nombre	Transacciones		
				<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Importe</i>
<b>3</b>	4912 8080 0280 8363	26/06/15 a 25/07/15	José C Sánchez Ortega	15 de julio	Pago de tarjeta	-75,257.57
				21 de julio	MSFT E040015TL6 8006427676 US Moneda Extranjera 1,273.33 USD, tipo de cambio: 16.25595	20,699.19
				24 de julio	Intereses sujetos a IVA	2,009.07
				24 de julio	Intereses NO sujetos a IVA	80.26
				24 de julio	IVA sobre comisiones e intereses	321.45
				20 de julio	Iusacell CR	320.00
				<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Importe</i>
				15 de julio	Pago de tarjeta	-75,257.57
<b>4 (mismos datos que el documento anterior)</b>	4912 8080 0280 8363	26/06/15 a 25/07/15	José C Sánchez Ortega	21 de julio	MSFT E040015TL6 8006427676 US Moneda Extranjera 1,273.33 USD, tipo de cambio:	20,699.19



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

					16.25595	
				24 de julio	Intereses sujetos a IVA	2,009.07
				24 de julio	Intereses NO sujetos a IVA	80.26
				24 de julio	IVA sobre comisiones e intereses	321.45
				20 de julio	Iusacell CR	320.00

Facturas						
	Número	Fecha	Método de pago	Importe en Dólares	Total	Importe en pesos
5	E040015TL6	12/07/2015	Tarjeta de Crédito	1,273.33	1,273.33	20,699.19

Impreso de pólizas	Fechas	15/10/2015 al 15/10/2015
--------------------	--------	--------------------------------

Cheques						
Documentos	Número	Fecha	Banco	Páguese a:	Concepto de pago	Importe en pesos
1	833	15/10/2015	HSBC	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago MSFT (Servidores)	246,769.03

Solicitud de Cheque o Transferencia electrónica del PRD						
	Folio	Fecha	Status	Beneficiario	Concepto	Importe en pesos
2	1939	15/10/2015	Autorizado	Benito Eulalio Perez Lazcano	Pago de gastos MSFT (Servidor)	23,504.37

**SUP-RAP-20/2017**

Estado de cuenta tarjeta de crédito del Banco HSBC						
	Número de cuenta	Periodo	Nombre	Transacciones		
				Fecha	Concepto	Importe
3	4912 8080 0280 8363	26/08/15 a 25/09/15	José C Sánchez Ortega	17 de septiembre	Pago de tarjeta	3,101.25
				21 de septiembre	MSFT E04001C4YJ 8006427676 US Moneda Extranjera 3,432.82 USD, tipo de cambio: 17.04001	58,495.30
				25 de septiembre	Intereses sujetos a IVA	8,039.90
				25 de septiembre	Intereses NO sujetos a IVA	437.95
				25 de septiembre	IVA sobre comisiones e intereses	1,340.78
				14 de septiembre	Comisión pago tardío	340.00

Comprobante de pago de tarjeta de crédito						
	Número de tarjeta	Fecha de pago	Banco	Titular	Importe de pago	
4	8363 últimos 4 dígitos	17/09/2015	HSBC	José C Sánchez Ortega	3,101.25	
5	4912 8080 0280 8363	27/07/15 a 25/08/15	José C Sánchez Ortega	24 de julio	MSFT E040015SD5 8006427676 US Moneda Extranjera 6,536.87 USD, tipo de cambio:	107,196.59



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

					16.39876	
				08 de agosto	Pago de tarjeta	23,824.37

Facturas						
	Número	Fecha	Método de pago	Importe en Dólares	Total	Importe en pesos
6	E040015SD5	12/07/2015	Tarjeta de Crédito	6,536.87	3,536.87	107,196.59
7	E040018XZ5	12/08/2015	Tarjeta de Crédito	4,308.65	1,308.65	(No se señala)

No obstante lo anterior, la Unidad Técnica citada, mediante oficio INE/UTF/DA-F/22129/16 señaló que si bien, el partido proporcionó aclaraciones respecto a las operaciones observadas que consistieron en la emisión de cheques a nombre de Benito Eulalio Pérez Lazcano por un monto total de \$818,610.78 que fueron cobrados y se encuentran comprobados contablemente con facturas del proveedor Windows Azure por concepto de arrendamiento de servidores mismas que fueron pagadas con cargo a tarjeta de crédito, lo cierto era que dicha autoridad se encargaba de vigilar el origen y destino de los recursos y el uso de efectivo en las operaciones, por lo que subsistía el hecho de que tal información no proveía de certeza en términos de rendición de cuentas ya que no era posible conocer el flujo que siguió el dinero y vincular el pago realizado a la tarjeta de crédito.

## SUP-RAP-20/2017

En ese tenor, dio de nueva cuenta un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la notificación del presente oficio, a efecto de que presentaran las aclaraciones que a su derecho convinieran.

En el plazo señalado para ello, el PRD mediante oficio SF/921/2016 de trece de octubre de dos mil dieciséis precisó que concerniente a la conducta imputada tal información se enviaría en alcance.

Así mediante diverso oficio SF/941/2016 de veintiuno de octubre siguiente, el partido recurrente señaló de nueva cuenta lo precisado previamente mediante oficio SF/854/2016, adjuntando para tal efecto la misma documentación.

Al respecto, en el dictamen correspondiente la autoridad fiscalizadora adujo que las respuestas otorgadas por el PRD no fueron satisfactorias, toda vez que la normatividad es clara respecto a que los pagos superiores a 90 días de salario mínimo deben realizarse con cheque nominativo a nombre del proveedor o prestador del servicio, por lo que en la resolución controvertida concluyó que la observación **no había quedado atendida.**

En consecuencia, a juicio de esta Sala Superior, no asiste razón al partido político recurrente cuando argumenta una indebida valoración de pruebas, de ahí como se adelantó, lo infundado del motivo de agravio en comento, pues si bien la



autoridad fiscalizadora se allegó de diversa documentación, con la finalidad de transparentar el gasto, la misma no fue suficiente para la autoridad fiscalizadora a efecto de que fuera posible advertir el flujo que tuvo el recurso máxime que la normativa atinente es clara al advertir que **los pagos superiores a 90 (noventa) días de salario mínimo deben realizarse con cheque nominativo a nombre del proveedor o prestador del servicio**, situación que en la especie no aconteció.

Por otro lado, resulta **inoperante** el motivo de agravio, en razón de que el PRD en su escrito de demanda no señala que pruebas dejó de valorar la responsable y con las que se pudiera garantizar la transparencia y el manejo de los recursos, máxime que resulta evidente que infringió lo dispuesto en el artículo 126, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización que indica que los cheques girados a nombre de terceros que carezcan de documentación comprobatoria, serán considerados como egresos no comprobados,

Respecto del argumento manifestado por el PRD en el que señala que la autoridad responsable incumplió el criterio establecido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-277/2016, para este órgano jurisdiccional resulta **inoperante**.

Esto es así, porque se trata de un razonamiento vago y genérico, debido a que el instituto político apelante omite

señalar los argumentos por los cuales se pueda evidenciar que el criterio asumido por esta Sala Superior es aplicable en el caso.

Por tanto, se estima que el PRD deja de cumplir con la carga argumentativa mínima para que se esté en aptitud jurídica de analizar, comparar, dilucidar y concluir si en el caso al dictar el acto impugnado, la autoridad responsable se aparta del criterio dictado por este órgano jurisdiccional en el mencionado precedente.

**II. Indebida individualización de la sanción y multa excesiva.**

El partido actor señala que le causa agravio el hecho de que se le imponga una multa, por faltas que no se han cometido, en virtud de que en ningún momento cometió la falta motivo de la sanción, ya que se encuentra debidamente justificado el flujo operativo que tuvo el recurso económico.

Esto es, la multa impuesta por la responsable es sumamente excesiva, dado que rebasa el límite de lo ordinario y razonable, en atención a que, a su juicio, no se ha cometido alguna falta en materia de fiscalización, dado que se encuentra debidamente acreditado el origen, destino y aplicación de los recursos.

Al respecto, a juicio de esta Sala Superior el motivo de agravio resulta **inoperante**, ello toda vez que como se



señaló en el punto anterior, quedó debidamente acreditada la falta en que incurrió el PRD al girar cheques a nombre de un tercero ajeno a la operación, en el caso, al contratar un proveedor y realizar el pago de sus servicios a través de la tarjeta de crédito del Subsecretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político.

Asimismo, señala que la formula aplicada para la imposición de la sanción no tiene sustento legal, dado que no existe precepto constitucional, legal o reglamentario en el que se establezcan los parámetros y condiciones conceptuales para aplicar las multas, por lo que es dable colegir que la resolución es un acto de autoridad carente de fundamentación y motivación, lo cual contraviene las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio resulta **infundado**, en razón de que contrario a lo señalado por el partido recurrente la autoridad responsable sí fundo y motivo debidamente la sanción.

Ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que, para poder cuantificar correctamente una sanción, es necesario que se tomen en cuenta las circunstancias particulares que se presentan en cada caso, así como la participación que el sujeto involucrado tuvo respecto de los hechos que dan lugar a la determinación de la infracción administrativa.

## **SUP-RAP-20/2017**

De esa suerte, tal ejercicio impone que deba hacerse expresando las razones que lo justifiquen, para lo cual deben tenerse en cuenta factores como: el tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la comisión intencional o culposa; así como la trascendencia de las normas transgredidas.

En el caso, el Consejo General del INE tuvo por acreditado la conducta realizada por el PRD al girar cheques a nombre de un tercero ajeno a la operación, lo cual trastocó el contenido del artículo 126, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización que señala que éstos cuando carezcan de documentación comprobatoria, serán considerados como egresos no comprobados,

Al respecto, la conducta denunciada, como se señaló en la resolución controvertida es de omisión pues el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable, se establecieron las condiciones de modo, tiempo y lugar, aunado a que no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de la falta, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

La irregularidad acreditada se traduce en una falta de fondo, cuyo objeto infractor concurre directamente en tener certeza



y transparencia en la rendición de cuentas respecto de los recursos erogados por el partido infractor.

En ese sentido, concluyó que las sanciones contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción I y II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no son aptas, no obstante, el Consejo General consideró que la sanción prevista en la fracción III de la citada disposición consistente en una reducción de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, resultó la idónea. Por tanto, consideró que la sanción que le corresponde es la equivalente 100% sobre el monto involucrado.

En ese orden de ideas, es erróneo lo referido por el actor respecto a que la resolución combatida no se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que como se demostró la sanción resultó proporcional con la falta atribuida.

### C. CONCLUSIÓN 19

Respecto a la **conclusión 19** la autoridad identificó que la conducta desplegada por el partido político consistió en la **omisión de reportar gastos por concepto de producción de spots y encuestas en el informe de campaña correspondiente al Proceso Electoral Federal y Local por un importe de \$42,010,710.24. (4,684,240.00 +**

## SUP-RAP-20/2017

2,594,800.00 + 8,198,300.00 + 718,620.00 + 2,923,780.00 + \$22,890,970.24).

Tal situación constituye a juicio de la autoridad responsable un incumplimiento a lo establecido en el artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción II Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.

En relación a la **conclusión 19**, el partido político recurrente hace valer diversos conceptos de agravios que, sustancialmente, pueden identificarse a través de las siguientes temáticas:

- Falta de tipicidad e indebida clasificación de la falta como sustancial y no como formal;
- Inexistencia de dolo, por lo que, a juicio del actor, opera a su favor el principio de presunción de inocencia;
- Conculcación al principio de intervención mínima y exhaustividad de las sentencias que redundan en el reconocimiento explícito de que, al parecer del recurrente, no se le otorgó el derecho de audiencia;
- Vulneración a los principios de congruencia y legalidad; así como ausencia de motivación en relación a la calificación de la falta, por no tomar en cuenta al grado de responsabilidad, la afectación al bien jurídico tutelado, las



circunstancias de modo, tiempo y lugar, capacidad económica del infractor, y la reincidencia respecto al capítulo de individualización de la sanción en la resolución.

- Indebida individualización de la sanción en vulneración al principio de congruencia, indebida utilización de analogía y mayoría de razón, así como la imposición de una multa desproporcionada.

Los conceptos de agravio serán analizados conforme al tópico con que se vinculan.

- **Falta de tipicidad e indebida clasificación de la falta como sustancial y no como formal.**

El partido recurrente indica que la autoridad reconoce que, en su dictamen, tuvo a la vista los registros contables y la documentación comprobatoria de ellos, entre los que se encuentra el gasto cuestionado, por lo que a su parecer la falta no está tipificada como gasto no comprobado ni como gasto no reportado.

Señala que la autoridad no realizó un análisis debido y simplemente califica como omisión de reporte, y falta el hecho evidente y reconocido de que el gasto se encontraba debidamente registrado y comprobado en la contabilidad del Comité Ejecutivo Nacional.

## SUP-RAP-20/2017

Respecto a este agravio, debe precisarse que este órgano jurisdiccional ha considerado que los principios de la facultad punitiva del Estado (*ius puniendi*) desarrollados por el derecho penal son aplicables, en lo que se útil y pertinente al derecho administrativo sancionador electoral.

En este sentido, se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, o bien en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una **unidad sistémica**, entendida de forma que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa.

Los principios del derecho punitivo operan de forma distinta en la materia administrativa sancionadora electoral, si se tiene en cuenta que el derecho penal se rige por el principio de mínima intervención, conforme al cual se reserva a dicha materia la represión de conductas que afecte a los principios



y valores de mayor envergadura, como la vida y libertad, lo cual, a su vez, justifica la imposición de sanciones graves.

Lo anterior no sucede en la materia administrativa, que se ocupa de regular una multiplicidad de situaciones de la vida en sociedad y, que, para hacer cumplir las normas, se establecen a favor de las autoridades facultades sancionatorias con el fin de reprimir e inhibir conductas que transgredan normas de dicho carácter.

Debido a la amplitud de situaciones que regula el derecho administrativo, y sobre todo el derecho electoral, respecto del cual ha aumentado la reglamentación tanto constitucional como legal, no es posible establecer un catálogo de conductas sancionables de la misma forma que se codifica en materia penal, pues su complejidad lo hace casi imposible.

En este sentido, la conducta (sea de acción u omisión), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar previa y expresamente prevista o tipificada en la normativa electoral vigente aplicable, lo cual puede implicar la interrelación de varias normas que en conjunto protegen un mismo bien jurídico tutelado.

En ese tenor, el agravio del actor resulta **infundado** toda vez que parte de la premisa inexacta que la conducta no está tipificada y que, a su parecer, al final de cuentas la autoridad fiscalizadora tuvo a la vista los registros contables y la

documentación comprobatoria que daba cuenta de las operaciones, aun cuando no fueron reportados en el informe de campaña respectivo, ello aunado a que el gasto estaba registrado en la contabilidad del CEN, por lo que aún a pesar de que no se registró en el informe de campaña respectivo, considera que solo se trató de un error contable y no de una infracción sancionable, ya que ese tipo de errores carece de tipificación.

**Contrariamente a lo aducido por el partido recurrente, la omisión de reportar operaciones que corresponden a un periodo distinto al que se fiscaliza, en este caso los conceptos de gastos por producción de spots y encuestas que corresponden al informe de campaña, conculca el artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización, tal como lo señaló la autoridad administrativa electoral.**

En efecto, el primero de los artículos citados establece que los partidos políticos deberán presentar sus informes de gastos ordinarios reportando los ingresos totales y gasto ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio de objeto del informe.

Por su parte, el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización indica que 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.

El precepto en cita señala que los egresos deberán registrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>17</sup>, las guías contabilizadoras y los catálogos de cuenta descritos en el Manual General de Contabilidad.

<sup>17</sup> Artículo 60.

1. El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes:

- a) Estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político;
- b) 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;
- c) Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;
- d) Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- e) Reflejar la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo General del Instituto;
- f) Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- g) Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- h) Permitir que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- i) Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- j) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- k) Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

2. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

3. En su caso, el Instituto formulará recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con vistas a mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que esta Ley señala.

En su párrafo tercero, el artículo en mención precisa que el registro contable de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, de periodo de obtención de apoyo ciudadano y de campaña deberán indicar la fecha de realización de dicho evento y el monto involucrado, en la descripción de la póliza a través del Sistema de Contabilidad en Línea.

Tal como refiere la autoridad administrativa sancionadora, de dichos preceptos se desprende que **los partidos políticos tienen la obligación de reportar ante la autoridad electoral, en el informe del periodo que se fiscaliza, la totalidad de los ingresos y gastos que se hayan destinado.**

Al respecto, es importante tener presente que el artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, señala que son fines de los partidos políticos:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.





- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

De conformidad con el artículo constitucional citado en relación con el numeral 26, inciso d) de la Ley de Partidos, son prerrogativas de los partidos políticos participar, en los términos de la Ley de Partidos, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Dicho financiamiento público a que tienen acceso los partidos políticos debe destinarse para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- a) Ordinarias permanentes;
- b) Las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y;
- c) De carácter específico.

Según lo previsto en los artículos 41 fracción II, inciso a), constitucional y 72, párrafo 2 de la Ley de Partidos, el financiamiento público para el sostenimiento de las

## SUP-RAP-20/2017

actividades ordinarias permanentes debe ser aplicado única y exclusivamente para sufragar los gastos relacionados con la operación ordinaria del instituto político dentro o fuera de un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que tienen por objeto proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica del partido, a fin de conseguir una mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa; de ahí que pueda afirmarse válidamente que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con los dos primeros fines que constitucionalmente le son exigidos a los partidos políticos.

En cambio, acorde con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 1, de la Ley de Partidos, **el financiamiento público para la obtención del voto durante los procesos electorales, debe de aplicarse exclusivamente para solventar los gastos de campaña, dentro de los cuales no se encuentran comprendidos los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria**, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones (párrafo 2 del artículo citado).

El propósito del financiamiento público para la obtención del voto, es garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre un mayor número de opciones



políticas y programas. Este financiamiento público desempeña un papel positivo en la democracia, pues favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos, asimismo, ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas. Por ende, se puede considerar que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con el fin que tienen los partidos de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, toda vez que constituye la base para sufragar los gastos generados en las contiendas electorales.

De conformidad con los artículos 41, fracción II, inciso c), constitucional y 74 de la Ley de Partidos, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades de carácter específico, se enfoca concretamente a las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, tendentes a fomentar la relación partido-ciudadanos, más allá del puro interés electoral, por lo que, al igual que el financiamiento para actividades ordinarias, está dirigido a promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y a contribuir en la integración de órganos de representación política.

Los partidos políticos en términos de los artículos 78 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos deberán presentar sus informes de gastos ordinario y **de campaña**, estableciéndose en los numerales 22 y 237, párrafo 1, inciso a) del

Reglamento de Fiscalización, que los informes se clasifican, entre otros, en gasto ordinario y de procesos electorales, y que los informes respecto a los procesos electorales deben incluir la **totalidad** de ingresos y gastos realizados.

A partir de las premisas anteriores se puede apreciar que en el sistema de fiscalización de los partidos políticos, **existe la exigencia de éstos de reportar cada uno de los gastos en sus respectivos informes, cuestión que permite el orden, la transparencia y la adecuada rendición de cuentas, sin que exista justificación para omitir cumplir con esta responsabilidad por parte del partido político en el ámbito federal, en virtud que dicha responsabilidad implica entender que el manejo de recursos públicos para el cumplimiento de sus fines se constituye en un deber de óptimo control, tanto del origen como del destino de dichos recursos tanto de los Comités Ejecutivos Nacionales como de los locales, en aras de la adecuada funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral.**

La obligación de los partidos políticos (de todos sus Comités) de entregar de forma correcta sus informes de origen y uso de recursos se encuentra regulada en el artículo 25 párrafo 1, inciso s) de la Ley General de Partidos Políticos, y opuestamente a lo indicado por el partido recurrente, no puede declinarse bajo afirmaciones respecto a que la autoridad administrativa tiene los elementos para conocer de



tales gastos, en otro tipo de actividades o documentos como los reportes de monitoreo de radio y televisión, informes de precampaña y campaña realizada por los precandidatos, candidatos y partidos nacionales con registro local, las solicitudes presentadas por diversos proveedores para la realización de las encuestas, ya que la responsabilidad en la observancia de la norma de cada sujeto obligado y cada tramo o elemento de control es importante para la debida tutela de los principios que rigen el sistema de fiscalización en materia electoral, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas.

Lo anterior, máxime que el artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos señala que cada instituto político es responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, mismo en que en términos del numeral 60, párrafo 1, incisos b) f) e i), implica concebir que el reporte y la clasificación adecuada de los conceptos de gasto de campaña son de **interpretación estricta**; esto es que las normas se deben aplicar a los supuestos comprendidos en ellas, debiéndose utilizar además del método gramatical, el sistemático y el funcional<sup>18</sup>, de ahí que en virtud del sistema constitucional y legal que regula los gastos de campaña y su vinculación para

---

<sup>18</sup> Tesis X/2015 de Sala Superior de rubro INTERPRETACIÓN Estricta DE NORMAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SEA GRAMATICAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 51 y 52.

el análisis de una causal de nulidad, sea necesariamente en el informe respectivo en que se tengan que reportar.

Aunado a lo expuesto, la contabilidad de los partidos políticos debe facilitar el reconocimiento de operaciones, reflejando un registro congruente y ordenado de cada operación; por lo que no puede argumentarse, ante la omisión de reportar adecuadamente en el informe correspondiente, que existen otros elementos para que la autoridad hubiera llevado a cabo la fiscalización, ya que el cumplimiento de las obligaciones en esa materia, por parte de los partidos políticos no admite flexibilización, pues de otra manera se atentaría contra la adecuada rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos.

Bajo el contexto anterior, cabe mencionar que tampoco asiste la razón al partido político cuando aduce que la falta debió clasificarse como formal y no como sustancial, pues lo cierto es que, tal como indicó la autoridad responsable, **la infracción cometida por el partido político está vinculada con propiciar, a través de la adecuada rendición de cuentas, el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora y el correcto manejo de los recursos de los partidos políticos.**

Dicha actividad está reconocida en el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el adecuado registro y



reconocimiento de operaciones, ello aunado a que la **importancia de los informes de campaña** y el registro de las operaciones respectivas (egresos-ingresos/origen-destino), en nuestro actual sistema jurídico electoral tienen correspondencia con el deber de verificación de que no se actualice la causal de nulidad referente al exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, prevista en el artículo 41, Base VI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente tener presente que en ciertos estudios se ha señalado que la **pedra angular** de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir **que todos los involucrados en la política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero**. Dicha presentación de informes persigue dos objetivos principales. En primer lugar, esta información puede ayudar a conseguir la transparencia demandada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y permitir a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar. El segundo objetivo de la presentación de informes consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *“El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político”*, p. 30.

## SUP-RAP-20/2017

Ahora bien, a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, consecuencia de la reforma constitucional expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron reglas específicas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos.

Dado lo anterior, se dispone en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, párrafo tercero que:

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten**; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Por su parte, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

SEGUNDO. - El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:



I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

g) Un **sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos**, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de **forma expedita y oportuna durante la campaña electoral**;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la **información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados**. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

[...]

Así, se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que en la Ley general se deben establecer los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de los gastos de campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes, por lo que dentro de un marco de fiscalización permanente, no estableció impedimento para la identificación de dichos gastos durante la revisión de otro tipo de informes (como son los anuales), fortaleciendo el sistema de control y vigilancia de los recursos.

En este sentido, el Poder Permanente, estableció los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que se debe **llevar a cabo de manera oportuna**, mediante los procedimientos que garanticen que **se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza respecto del origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral**, lo cual garantiza, por una parte, que participen en condiciones de equidad y que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja



indebida en beneficio de algún partido político, coalición ó candidato.

Lo anterior dota de vigencia y efectividad al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos en los que, entre otros, se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento (5%) del monto total autorizado para una elección determinada, el cual debe ser acreditado de manera objetiva y material, en cuyo caso se presumirá que la violación es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor a cinco por ciento, conforme a lo previsto en el 41, párrafo segundo, Base VI, de la Norma Fundamental, a partir de la citada reforma constitucional.

Al respecto, se reitera que el citado Poder Permanente indicó que en la Ley general se deben establecer los procedimientos para el control, **fiscalización oportuna** y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos y debe desarrollar las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de su función en la materia, la cual se desempeña permanentemente.

Ahora bien, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Partidos

Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se desarrollan, entre otros aspectos, las reglas sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procedimientos electorales.

En la Exposición de Motivos de la Ley General de Partidos Políticos se destaca lo siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

[...]

Financiamiento y fiscalización.

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, la iniciativa contempla que prevalecerá el público sobre otros tipos de financiamiento, los cuales pueden ser aportados por la militancia; por simpatizantes; por autofinanciamiento, así el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A cargo de la fiscalización de los medios de financiamiento de los partidos políticos estará la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a la cual se confieren diversas facultades para el cumplimiento de su objeto. **En esa tesitura, también se obliga a los partidos políticos a presentarle informes trimestrales del origen y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento durante las campañas electorales, así como informes anuales de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informa, además de informes de gastos en campañas y precampañas.**

Adicionalmente, los partidos deberán llevar su contabilidad mediante sistemas electrónicos, cuya instrumentación se regirá a partir de criterios y normas homogéneas que emita la Unidad de Fiscalización, órgano técnico perteneciente a aquella Comisión.

[...]



En este contexto, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales citadas, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se establecen los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, candidatos independientes.

El cumplimiento de las obligaciones por parte de los partidos políticos, entre los que se encuentra la incorporación o registro oportuno de todas las operaciones respectivas en los informes de campaña y el ejercicio de la función fiscalizadora que lleva a cabo la autoridad administrativa electoral, de carácter cuantitativo y cualitativo, constituyen elementos fundamentales para la operación del sistema de fiscalización, ya que permiten determinar la licitud en el origen de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos independientes, así como en su caso, verificar si se respetó el monto máximo autorizado para una campaña electoral, y por otra parte, el ejercicio de tal atribución trasciende para efecto de dilucidar la validez de una la elección, dado que el Poder Revisor Permanente de la Constitución, como se precisó, estableció que el rebase del monto total respectivo, constituye una causal de nulidad de la elección.

Cabe indicar que el financiamiento de campaña es administrado en su totalidad por los partidos políticos<sup>20</sup>, y que el órgano interno de los partidos políticos es responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes<sup>21</sup>, entre estos los de campaña.

En ese tenor, cada informe tiene una finalidad, temporalidad y sentido, por lo que la irregularidad en que incurrió el instituto político vulneró las reglas de la fiscalización oportuna en campaña, vinculadas con los principios de transparencia y adecuada rendición de cuentas es que esta Sala Superior considera una **falta sustancial** la omisión de reportar operaciones que corresponden a un informe de campaña en un informe de actividades ordinarias, que se rinde en un distinto periodo al que deben fiscalizarse tales operaciones, de ahí que si el recurrente omitió reportar gastos por concepto de producción de spots y encuestas en el informe de campaña correspondiente es que se califique como una falta de fondo y no formal.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Artículo 51, inciso b), fracción III de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>21</sup> Artículo 77, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>22</sup> **INFORMES DE CAMPAÑA.** En relación a los informes de campaña los partidos políticos y candidatos independientes deben presentar informes de campaña parciales por periodos de 30 días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña (artículo 79.1, inciso b de la Ley General de Partidos Políticos). La Unidad Técnica de Fiscalización deberá revisar y auditar el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña, simultáneamente al desarrollo de ésta. Para ello, contará con 10 días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial. En el caso de existir errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, se otorgará un plazo de 5 días (contados a partir de la notificación), para que el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluida la



En ese marco, las alegaciones del actor son **infundadas**, ya que al omitir reportar a la autoridad fiscalizadora gastos dentro del periodo que se estaba fiscalizando, con dicho actuar **se impidió la revisión del destino otorgado por los sujetos obligados a los recursos para actividades proselitistas de los cuales disponen**, lo que resulta suficiente para estimar vulnerados, en forma directa, los principios rectores de certeza y transparencia.

En ese tenor, la irregularidad cometida por el partido político recurrente se tradujo en una **falta sustantiva** cuyas consecuencias obstaculizaron el ejercicio de las atribuciones revisoras conferidas a la autoridad electoral administrativa para garantizar la rendición de cuentas y transparentar el manejo de los recursos partidistas.

En apoyo a lo expuesto, es aplicable la *razón esencial* contenida en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 9/2016, de rubro **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA**, en términos de la cual el registro fuera de tiempo de la información que deba someterse a fiscalización, actualiza un **daño directo a la rendición de cuentas y a la**

---

revisión del último informe, la Unidad Técnica de Fiscalización contará con un término de 10 días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tendrá un término de 6 días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, instancia que deberá votarlos en un término improrrogable de 6 días (artículo 80.1, inciso d de la Ley General de Partidos Políticos).

**transparencia**, que permiten conocer oportunamente el uso dado a los recursos partidistas para fines proselitistas; de esta manera, si el retraso en el reporte de un egreso actualiza una falta sustantiva, la omisión total de registrar un gasto de campaña en el informe correspondiente, aun cuando se hubiera hecho en un informe distinto, ya que en este supuesto se obstaculiza la fiscalización oportuna, misma que se diseñó con normas específicas de control, entre las cuales se encuentra la rendición de informes con el contenido atinente, de ahí que al no haberse reportado dichas operaciones en el informe respectivo, se considera que impide la adecuada fiscalización en el periodo y para el cumplimiento del fin que tienen los informes de campaña.

En ese contexto, las alegaciones del actor referentes a que, en su caso, solamente incurrió en un error de clasificación y/o procedimiento de registro de los gastos informados y reportados, no tiene asidero jurídico, pues de conformidad tanto el CEN como los Comités Estatales tienen obligación de registrar oportuna y exactamente lo atinente a los gastos de campaña.

Por todo lo anterior, fue conforme a Derecho que la autoridad administrativa considerara la falta como sustancial, pues la falta cometida por el PRD impidió a la autoridad conocer con oportunidad y certeza el modo en que el instituto político utilizó los recursos recibidos para la campaña en el periodo correspondiente.



Finalmente, deviene **inoperante** en relación al disenso en estudio (calificación de la falta como sustantiva) que el recurrente refiera que la responsable contravino los principios pro persona, de debido proceso y debida valoración de pruebas, toda vez que las manifestaciones del actor son genéricas, vagas e imprecisas, pues se limita a invocar su falta de aplicación por parte de la autoridad responsable.

Ello aunado a que toda petición respecto a la perspectiva progresista en materia de derechos humanos y de la aplicación del *principio pro persona*, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los agravios que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado reúna requisitos mínimos, como es la identificación del derecho humano, sin que en el caso, el recurrente hubiera señalado cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada CCCXXVII/2014 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN de rubro **“PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU**

**APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.”<sup>23</sup>**

De igual manera, es de hacer notar que en relación a la manifestación del actor referente a que la autoridad responsable no atendió el *principio pro persona*, la invocación de dicho principio no deriva necesariamente de que las cuestiones planteadas por los promoventes deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando éstas no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de ellas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

Sustenta lo expuesto, la Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro **“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS**

---

<sup>23</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 2007561, Primera Sala, Tesis Aislada, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, p. 613. Otros requisitos son indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.



**PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.”<sup>24</sup>**

- **Inexistencia de dolo, por lo que, a juicio del actor, opera a su favor el principio de presunción de inocencia.**

Es importante indicar que la autoridad administrativa electoral determinó que la conducta era culposa no dolosa, argumentando el partido recurrente que, por esa sola razón debe operar a su favor del principio de presunción de inocencia. Tal agravio es **infundado** por lo siguiente:

Al respecto, si bien el PRD señala que no se trató de una conducta dolosa, lo cierto es que para estimar que se actualiza el tipo administrativo electoral que se analiza, no es necesario que se acredite que la conducta infractora se cometió de manera intencional o dolosa, toda vez que los partidos políticos deben ser cuidadosos en respetar lo señalado en la normativa electoral, es decir, aun cuando actúen de manera negligente o culposa, tal conducta resulta sancionable.

Lo anterior, máxime que como se indicó, el financiamiento de campaña es administrado en su totalidad por los partidos políticos, y que el órgano interno de los partidos políticos es responsable de la administración de su patrimonio y de sus

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, tomo 2, Octubre de 2013, p. 906.

recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes, entre estos, los de campaña.

Asimismo, respecto a la aplicación del principio de presunción de inocencia, se estima que el mismo se basa en que no estén acreditados los elementos para probar la comisión de la infracción cometida y, en el caso, está plenamente acreditada la existencia de los elementos para actualizar la omisión de reportar gastos de campaña por concepto de producción de spots y encuestas en el informe respectivo en los términos antes explicados.

• **Conculcación al principio de intervención mínima y exhaustividad de las sentencias que redundan en el reconocimiento explícito de que, al parecer del recurrente, no se le otorgó el derecho de audiencia.**

En la página 44 de su demanda el actor alude que se vulneró el principio de intervención mínima y exhaustividad de las sentencias que redundan en el reconocimiento explícito de que **no se le otorgó el derecho de audiencia.**

A juicio del recurrente, la autoridad responsable confundió esencialmente todos los hechos, pues a su parecer, al emitir la resolución controvertida no fue clara ni precisa, dado que en un principio afirmó que se registraron operaciones por concepto de spots y encuestas, para después señalar que no debieron ser reportados así, sino en un informe distinto al que se fiscalizaba, para después desdecirse al señalar que el



PRD había incumplido con la ley, al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas.

Posteriormente, el recurrente reproduce la resolución impugnada en los siguientes apartados:

“Al respecto en la conclusión en comentario el partido político registró operaciones por concepto de spots y encuestas, las cuales debieron ser reportadas en un informe distinto al que se fiscaliza; por lo que el instituto político incumplió con lo dispuesto en el artículo 80, numeral 1, inciso b), fracciones II y III de la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que al advertir la existencia de errores y omisiones técnicas, tal como se desprende del cuerpo del Dictamen consolidado que forma parte de la motivación de la presente resolución y que se detalla en cada observación, se hicieron del conocimiento del mismo mediante los oficios referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales la Unidad de Fiscalización notificó al sujeto obligado en cuestión, por los cuales la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al sujeto obligado en cuestión, para que en un plazo de diez y quince días hábiles, respectivamente, contados a partir del día siguiente de la notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes, así como la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

En ese marco, el actor refiere que el Consejo General del INE lo dejó en estado de indefensión al no especificar los presuntos hechos por los que determinó que las respuestas dadas a los oficios de omisiones e irregularidades observadas no habían sido idóneas para subsanar las observaciones realizadas, pues en modo alguno señaló de qué oficios se trataba, quién los había expedido y con qué objeto, así el número consecutivo de éstos y a quiénes

## SUP-RAP-20/2017

habían sido notificadas las irregularidades encontradas. De ahí la supuesta vulneración a la garantía de audiencia que alude el recurrente.

Tal agravio se califica como **infundado** ello en virtud de las siguientes razones.

Para esta Sala Superior, en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el derecho de audiencia consiste, entre otros aspectos, constituye la oportunidad de los sujetos de derecho vinculados a un proceso jurisdiccional o a un procedimiento administrativo seguido en forma juicio, de estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa, previo al dictado de la resolución o sentencia.

Lo anterior, a efecto de otorgar al gobernado seguridad y certeza jurídica de que antes de ser afectado en su persona o patrimonio por el acto o resolución de algún órgano del Estado, será oído en defensa. De ahí que el derecho de audiencia radica en la oportunidad que se concede a las partes vinculadas, para estar en aptitud de plantear una adecuada defensa de sus derechos.

Al respecto, esta Sala Superior estima que, contrariamente a lo sostenido por el partido político recurrente, el proceder de la Unidad de Fiscalización se encuentra ajustado a Derecho, toda vez que la garantía de audiencia establecida por el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad



de defensa previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, la relativa a que, en el proceso que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Entre estas reglas del debido proceso, necesarias para garantizar la defensa adecuada de los gobernados, de manera genérica, están las siguientes: 1) La notificación del inicio del proceso y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se sustente la defensa; 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una determinación que resuelva la *litis*.

En congruencia con lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, derivados de la participación en un proceso electoral federal, como aconteció en la especie, deben sujetarse a las reglas del debido proceso tuteladas, entre otros, por el artículo 17, de la Constitución Federal, consistentes en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En este sentido, resulta incuestionable que dentro de las formalidades fundamentales de las etapas del procedimiento de revisión de los informes de ingresos y egresos de gastos de campaña, también está inmersa la posibilidad de que el

sujeto obligado se encuentre en aptitud de aclarar o presentar la documentación respectiva, en caso de que se le formulen requerimientos, a fin de poder comprobar la veracidad de lo reportado y formular las aclaraciones que estime favorables a sus intereses, para que sean tomadas en cuenta en el momento oportuno.

En lo conducente, resulta aplicable la Jurisprudencia 2/2002, visible a fojas 12 y 13 de la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, cuyo rubro es AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.<sup>25</sup>

Ahora bien, con relación a la vulneración al derecho de audiencia que sostiene el partido político recurrente, de autos se advierte que la autoridad fiscalizadora requirió al partido en un primer (INE/UTF/DA.F/20648/16)<sup>26</sup> y segundo oficio (INE-UTF/DA-F/22129/16)<sup>27</sup> de errores y omisiones, para darle a conocer las irregularidades correspondientes a diversas operaciones, lo cual es detallado en el Dictamen consolidado, que forma parte de la motivación de la

<sup>25</sup> El contenido del artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se interpreta en esta jurisprudencia, corresponde con el 84 del ordenamiento vigente.

<sup>26</sup> De fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, recibido en el Comité Ejecutivo Nacional y en la Subsecretaría de Finanzas del PRD, en la misma fecha.

<sup>27</sup> De fecha seis de octubre de dos mil dieciséis, recibido en el Comité Ejecutivo Nacional del PRD en la misma fecha.



resolución impugnada, de ahí que la autoridad sí especificó los hechos por los que determinó que las respuestas dadas a los oficios de omisiones e irregularidades observadas no habían sido idóneas para subsanar las observaciones realizadas, señaló los oficios se trataba, y el objeto, los cuales fueron notificados al partido político. y en virtud de los acontecido respecto a cada grupo de operaciones, tuvo por no solventadas las observaciones.

Lo anterior aunado a que, en relación al procedimiento de reintegro de remanentes por el cual también se detectó la falta de registro de gastos de campaña, la autoridad fiscalizadora emitió el oficio INE/UTF/DA-L/22715/16 y el partido emitió respuesta mediante el escrito identificado como SF/968/16, y asistió a la confronta de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, así que contrariamente a lo aducido por el partido político, si identificó dichos oficios, le dio oportunidad de defensa.

Ahora bien, debe tenerse presente que el partido político omitió reportar gastos por concepto de producción de spots, encuestas y estructura electoral en el informe de campaña correspondiente al Proceso Electoral Federal y Local por un importe de **\$42,010,710.24 (Cuarenta y dos millones diez mil setecientos diez pesos 24/100 M.N.)**

Dicha cantidad se integra por diferentes gastos que el partido omitió reportar en el informe de campaña. El importe final se integra por la adición de las cantidades siguientes:

**SUP-RAP-20/2017**

- a. \$4,684,240.00 (Cuatro millones seiscientos ochenta y cuatro mil doscientas cuentas pesos 00/100 M.N.)
- b. \$2,594,800.00 (Dos millones quinientos noventa y cuatro mil ochocientos pesos 00/100 M.N.)
- c. \$8,198,300.00 (Ocho millones ciento noventa y ocho mil trescientos pesos 00/100)
- d. \$718,620.00 (Setecientos dieciocho mil seiscientos veinte pesos 00/100 M.N.)
- e. \$2,923,780.00 (Dos millones novecientos veinte tres mil setecientos ochenta pesos 00/100 M.N.)
- f. \$22,890,970.24. (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100 M.N.)

En ese tenor, a continuación, se identificará cómo en las operaciones relacionadas con **las cantidades señaladas en los incisos a, b, c, d, y e, efectivamente se respetó el derecho de audiencia al PRD** en cada uno de los conceptos que amparan dichas cifras, siendo que, en todos los casos, se trató de operaciones que debieron haberse registrado oportunamente en el informe de campaña respectivo, y no en el correspondiente al gasto ordinario.

- a. **Respecto a la cantidad de \$4,684,240.00 (Cuatro millones seiscientos ochenta y cuatro mil doscientas cuentas pesos 00/100 M.N.)**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

En relación a esta cantidad, la Unidad Técnica de Fiscalización en la revisión de informe observó que del registro contable de ciertas erogaciones no se localizó la documentación soporte correspondiente. Dichos casos fueron los siguientes:

REFERENCIA CONTABLE	RUBRO	PROVEEDOR	FECHA	FACTURA	CONCEPTO	MONTO	DOCUM. FALTANTE	REF.
PD-305040/05-15	Servicios Estadísticos	Buendía y Laredo, S.C	04-05-15	232	Estudio de opinión Pública a nivel Nacional y en 8 estados de la República Mexicana, Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora correspondiente al pago realizado los días 10-04-2015 y 16/04-2015	\$2,684,240.00	Metodología y contrato	(3)
PD-305041/05-15	Servicios Estadísticos	Buendía y Laredo, S.C.	04-05-15	231	Estudio de posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática en los Municipios Ecatepec y Tultitlan correspondiente al pago realizado los días 27-03-2015 y 09/04-2015	556,800.00	Metodología y contrato	(1)
PD-305043/05-15	Servicios Estadísticos	Buendía y Laredo, S.C.	04-05-15	227	Encuesta de Posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Michoacán, correspondiente al pago realizado los días 20-02-2015 y 25-02-2015	348,000.00	Metodología y contrato	(1)
PD-333021/08-15	Servicios Estadísticos	WMC y Asociados, S.A. de C.V.	27-08-15	350	Estudio sobre Humor social	313,200.00	Metodología y contrato	(1)
PD-333006/09-15	Servicios Estadísticos	Mendoza Blanco & Asociados Sc	14-09-15	174	Estudio Post-Electoral	522,000.00	Metodología	(1)
PD-305039/05-15	Honorarios Profesionales	Infotarget S.C.	05-05-15	1	Servicios y Productos de Información y Análisis de la plataforma geográfica electoral correspondiente al mes de abril 2015	2,000,000.00	Metodología y contrato	(4)
PD-305004/04-15	Varios	Defoe, Experts On Social Reporting, S.C.	06-04-15	UUIID 3	Levantamiento de encuesta	239,680.00	Metodología y contrato	(1)
PE-31142/02-15	Varios	German Carlos Garavano	19-11-14	1	Aseoramiento técnico en México para la asistencia en un caso judicial.	70,484.70	Expediente de juicio de referencia	(2)
PD-305013/06-15	Otros	Royal Renta Car S.A. de C.V.	15-06-15	A 9536	Renta de vehículos	\$168,000.01	Información y evidencia documental de los usuarios y actividades	(1)
PD-305014/06-15	Otros	Royal Renta Car S.A. de C.V.	15-06-15	A 9546	Renta de vehículos	145,445.00		(1)
PD-305017/06-15	Otros	Royal Renta Car S.A. de C.V.	15-06-15	A 9544	Renta de vehículos	117,369.00		(1)
PD-305018/06-15	Otros	Royal Renta Car S.A. de C.V.	15-06-15	A 9543	Renta de vehículos	152,452.00		(1)
<b>TOTAL</b>						<b>\$7,317,670.71</b>		

Con la finalidad de respetar la garantía de audiencia la Unidad Técnica notificó dicha observación al PRD mediante

**SUP-RAP-20/2017**

oficio INE/UTF/DA-F/20648/16 de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis.

El partido recurrente, en el escrito de respuesta SF/854/2016, presentó diversa documentación, considerando la autoridad fiscalizadora alguna como satisfactoria; **sin embargo, en cuanto a los casos identificados en el cuadro con (3) y (4) en la columna "REF.", advirtió que el PRD presentó los contratos, mismos que indican que fueron servicios prestados en el marco del Proceso Electoral 2014-2015; y por tal razón, debieron reportarse como gastos de campaña.**

Tales operaciones, para mayor claridad en esta sentencia, son las siguientes:

REFERENCIA CONTABLE	RUBRO	PROVEEDOR	FECHA	FACTURA	CONCEPTO	MONTO	DOCUM. FALTANTE	REF.
PD-305040/05-15	Servicios Estadísticos	Buendía y Laredo, S.C.	04-05-15	232	Estudio de opinión Pública a nivel Nacional y en 8 estados de la República Mexicana, Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora correspondiente al pago realizado los días 10-04-2015 y 16/04-2015	\$2,684,240.00	Metodología y contrato	(3)
PD-305039/05-15	Honorarios Profesionales	Infotarget S.C.	05-05-15	1	Servicios y Productos de Información y Análisis de la plataforma geográfica electoral correspondiente al mes de abril 2015.	2,000,000.00	Metodología y contrato	(4)
<b>TOTAL</b>						<b>\$4,684,240.00</b>		

Ahora bien, con la finalidad de respetar la garantía de audiencia las diversas observaciones vinculadas con las operaciones referidas, entre ellas, la precisada, fueron notificadas al PRD mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22129/16 de fecha seis de octubre de dos mil dieciséis.



El partido recurrente, en el escrito de respuesta SF/921/2016, manifestó, en la parte que interesa, lo siguiente:

*"En cuanto a los casos identificados con (3) y (4) en la columna "REF." del cuadro que antecede, se presentaron contratos, mismos que **indican que fueron servicios prestados en el marco del Proceso Electoral 2014-2015; por tal razón, se llevaron a cabo los ajustes correspondientes de las transferencias que se requería en cada caso. Por ellos se adjuntan las pólizas de ajuste, con el soporte que le corresponde.***

*Aunado a lo anterior, por lo que se refiere a la factura del proveedor Buendía y Laredo, S.C. identificada con (3) se presenta soporte correspondiente con evidencia.*

*Así mismo, en cuanto al proveedor Infotarget S.C. identificado con (4) en el cuadro que antecede, se presenta soporte correspondiente con evidencia."*

Es decir, se hizo del conocimiento del recurrente que dichas operaciones debieron ser reportados como gastos de campaña, y en respuesta existió un reconocimiento del PRD de que se trataron de servicios prestados en el marco del proceso electoral 2014-2015, y que en consecuencia tuvo que llevar los ajustes correspondientes.

De ahí, que como resultado en el Dictamen consolidado se determinó que las erogaciones identificadas con (3) y (4) en la columna "Referencia" del cuadro referido, fueron reclasificadas a la cuenta de "Transferencias a Campaña Local" y "Transferencias a Campaña" respectivamente; sin embargo, no fueron presentados los recibos internos que

amparen la recepción de los recursos transferidos; el PRD reflejó contablemente las transferencias a campaña sin aplicar los criterios de prorrateo correspondientes, lo que trae como consecuencia diferencias entre el registro y el beneficio real.

Adicionalmente, en dicho Dictamen se indicó que los gastos transferidos no fueron registrados en el Sistema Integral de Fiscalización ni reportados en los Informes de Campaña respectivos; por tal razón, la observación **no quedó atendida, por lo que el PRD** incumplió con lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización. **(Conclusión final 19)**

De igual manera, se refirió que el monto señalado se acumuló a los topes de campaña de los candidatos beneficiados, sin embargo, no se actualizó rebase alguno.

**b. Respecto a la cantidad de \$2,594,800.00 (Dos millones quinientos noventa y cuatro mil ochocientos pesos 00/100 M.N.)**

En relación a esta cantidad, la autoridad fiscalizadora observó al PRD el registro de determinados gastos que corresponden a campañas del Proceso Electoral Federal y Local Ordinario 2014-2015; y, que éstos fueron reportados



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

como gastos de operación ordinaria y no en los Informes de Campaña de los candidatos correspondientes.

Los casos se detallan a continuación:

REFERENCIA CONTABLE	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	FACTURA CONCERTO	IMPORTE	CAMPAÑA BENEFICIADA	RESPUESTA PRD	REF.	CONCLUSIÓN
PD-336005/03-15	17	03-18-15	Elizabeth González Carrillo	Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Baja California Sur.	522,000.00	Gobernador de Baja California Sur	1	(a)	
PD-333004/06-15	226	01-06-15	Editorial Animal, S. de R.L. de C.V.	Descripción: paquete publicitario en www.animalpolitico.com	\$240,000.00	Diputados Federales 2014-2015	1	(c)	(1)
PD-370001/04-15	47	25-04-15	Inbox México La Paz, S.A. de C.V.	9 Renta de cartelera espectacular 10 Vallas de espectaculares 18 Impresión lonas 18 Instalación y desinstalación de espectaculares (Autorización RNP 20154081024198)	396,024.00	Gobernador BCS Jesus Druk Presidente Municipal La Paz Saúl González	1	(a)	
PD-305016/12-15	116	31-12-15	Experiencia Digital, S.A. de C.V.	Asesoría en Redes Sociales	50,000.00	Gobernadora Martha Zepeda Colima	3	(a)	
PD-333009/01-15	002862E	17-01-15	Lonas y Viniles, S.A. de C.V.	Impresión de 20,000 lonas medidas 2 x 1.60 mis. con ojillos	2,375,680.00	Diputados Federales	4	(b)	
PD-305020/12-15	14773	17-12-15	Tejidos Robin, S.A. de C.V.	30,000 Etiqueta tejida	26,100.00	Gobernadora Martha Zepeda Colima	3	(a)	
PD-305033/12-15	28	18-12-15	Mayra Torres Cruz	300 Lonas impresas medida 2x1, 1500 Playeras impresas blancas, 1500 Playeras impresas,	129,166.00	Gobernadora Martha Zepeda Colima	3	(a)	
PD-370002/04-15	76	29-04-15	Oscar Valentin Pérez Vallejo	17500 Piezas, fabricación y elaboración de banderas con tela 100% poliéster 62 x 72 cm. y asta de madera pulida de 1.10 mts. Para Campaña de gobernadores del PRD del proceso Electoral 2015. flete terrestre incluido en el precio a diversos destinos nacionales.	406,000.00	Campaña Gobernadores del PRD Proceso Electoral 2015	1	(c)	(2)
PD-370003/04-15	63	15-04-15	Oscar Valentin Pérez Vallejo	16500 Piezas, fabricación y elaboración de banderas con tela 100% poliéster 62 x 72 cm. y asta de madera pulida de 1.10 mts. Para Campaña de gobernadores del PRD del Proceso Electoral 2015. flete terrestre incluido en el precio a diversos destinos nacionales.	382,800.00	Campaña Gobernadores del PRD Proceso Electoral 2015	5	(d)	(2)
PD-305058/03-15	A 16	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche	522,000.00	Campaña Gobernador de Campeche	2	(c)	(2)
PD-305059/03-15	A 13	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Querétaro	522,000.00	Campaña Gobernador de Querétaro	1	(c)	(2)

SUP-RAP-20/2017

REFERENCIA CONTABLE	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	FACTURA CONCEPTO	IMPORTE	CAMPANA BENEFICIADA	RESPUESTA PRD	REF.	CONCLUSIÓN
				3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Querétaro.					
PD-305060/03-15	A 14	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de San Luis Potosí. 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de San Luis Potosí.	522,000.00	Campaña Gobernador de San Luis Potosí	1	(c)	(2)
					\$6,093,770.00				

Para respetar la garantía de audiencia, se identifica que la observación fue notificada al PRD mediante el oficio INE/UTF/DA-F/20648/16 de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, recibido por dicho partido político, quien mediante el escrito de respuesta SF/854/2016 señaló:

*"...Con respecto a este punto le informo lo siguiente de acuerdo a la referencia indicada en el cuadro:*

**1. Se reclasificaron los gastos de operación ordinaria reportados en gasto ordinarios a transferencia al CEE, porque el gasto corresponde a campañas del Proceso Electoral Federal y Local Ordinario 2014-2015, se anexan pólizas de reclasificación.**

**2. Ya estaba registrado el gasto en la transferencia al CEE.**

**3. Ya estaba registrado el gasto en la transferencia al CEE y también está registrado como gasto de Campaña Local de la candidata Martha Zepeda en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se anexan pólizas de SIF.**

**4. El gasto registrado si corresponde a la operación ordinaria del partido la factura y el contrato están emitidos en enero del 2015 y corresponden a lonas de las cuales la muestra está incluida en el soporte de la póliza, se anexa póliza de referencia.**

**5. No se realizó reclasificación porque la factura no indica a que CEE pertenece..."**



En consecuencia, de la verificación a la documentación presentada la autoridad fiscalizadora determinó lo siguiente:

*En cuanto a los casos identificados con (a) en el cuadro que antecede, el PRD reclasificó los gastos a la cuenta de "Transferencias a Campañas Locales" y presentó las pólizas del Sistema Integral de Fiscalización en las cuales se constató el registro respectivo en los Informes de Campaña.*

*Respecto a la póliza identificada con (b) en el cuadro que antecede, presentó las muestras y el contrato de prestación de servicios en los cuales se constató que corresponde a un gasto de operación ordinaria.*

***En los casos identificados con (c) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, la respuesta fue insatisfactoria toda vez que presentó las pólizas contables en las cuales efectuó la reclasificación de los gastos a la cuenta "Transferencias a Campaña"; sin embargo, no presentó los recibos internos que amparen la recepción de los recursos.***

***Aunado a lo anterior, los gastos en comento no se encuentran reportados en el SIF o en los Informes de Campaña respectivos.***

***Por lo que se refiere al gasto identificado con (d) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, su respuesta fue insatisfactoria toda vez que manifestó no haber realizado la reclasificación debido a que la factura no indica la entidad o campaña beneficiada; no obstante, constituye un gasto de campaña que no fue reportado en el SIF ni en los Informes de Campaña respectivos.***

*Al respecto, resulta necesario que presente las muestras de la propaganda adquirida a efecto de determinar las campañas y candidatos beneficiados, así como los recibos internos que amparan la recepción de los recursos en especie por parte de los mismos.*

SUP-RAP-20/2017

Para esta Sala Superior pueden identificarse las operaciones que no fueron reportadas en los informes de campaña en el siguiente cuadro:

REFERENCIA CONTABLE	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	FACTURA CONCEPTO	IMPORTE	CAMPANA BENEFICIADA	RESPUESTA PRD	REF	CONCLUSION
PD-333004/06-15	226	01-06-15	Editorial Animal, S. de R.L. de C.V.	Descripción paquete publicitario en www.animalpolitico.com	\$240,000.00	Diputados Federales 2014-2015	1	(c)	(1)
PD-370002/04-15	76	29-04-15	Oscar Valentin Pérez Vallejo	17500 Piezas, fabricación y elaboración de banderas con tela 100% poliéster 62 x 72 cm asta de madera pulida de 1.10 mts. Para Campaña de gobernadores del PRD del proceso Electoral 2015, flete terrestre incluido en el precio a diversos destinos nacionales.	406,000.00	Campaña Gobernadores del PRD Proceso Electoral 2015	1	(c)	(2)
PD-370003/04-15	63	15-04-15	Oscar Valentin Pérez Vallejo	16500 Piezas, fabricación y elaboración de banderas con tela 100% poliéster 62 x 72 cm. y asta de madera pulida de 1.10 mts. Para Campaña de gobernadores del PRD del Proceso Electoral 2015, flete terrestre incluido en el precio a diversos destinos nacionales.	382,800.00	Campaña Gobernadores del PRD Proceso Electoral 2015	5	(d)	(2)
PD-305058/03-15	A 16	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche. 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche.	522,000.00	Campaña Gobernador de Campeche	2	(c)	(2)
PD-305059/03-15	A 13	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Querétaro. 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Querétaro.	522,000.00	Campaña Gobernador de Querétaro	1	(c)	(2)
PD-305060/03-15	A 14	18-03-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de San Luis Potosí. 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de San Luis Potosí.	522,000.00	Campaña Gobernador de San Luis Potosí	1	(c)	(2)
<b>Total</b>					<b>\$2,584,800.00</b>				

Cabe indicar que el INE a fin de respetar la garantía de audiencia del sujeto obligado, la observación fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22129/16 de seis de octubre de dos mil dieciséis, recibido por el PRD el mismo día.



En ese sentido, mediante el escrito de respuesta SF/921/2016, recibido por la Unidad Técnica de Fiscalización el trece de octubre de dos mil dieciséis, el PRD manifestó:

***“En los casos identificados con (c) en la columna ‘Referencia’ del cuadro que antecede, en las cuales se efectuó la reclasificación de los gastos a la cuenta ‘Transferencias a Campaña’; se presentan los recibos internos que amparan la recepción de los recursos.***

***Por lo que se refiere al gasto identificado con (d) en la columna ‘Referencia’ del cuadro que antecede, se aplicó la transferencia a campaña, se adjunta póliza del registro del gasto y registro de la transferencia, así como auxiliares de la cuenta de dicho proveedor.”***

En ese tenor, se observa que el PRD tuvo que reclasificar los gastos, mismos que había reportado en el informe de actividades ordinarias,

De esa manera, se advierte que, una vez respetado el derecho de audiencia, en el Dictamen consolidado, de la verificación a la documentación presentada por el PRD se determinó lo siguiente:

- Los gastos identificados con (1) y (2) en la columna “Conclusión” no fueron registrados en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) ni reportados en los Informes de Campaña correspondientes; por tal razón, la observación no quedó atendida.

**SUP-RAP-20/2017**

- En consecuencia, al no reportar en los Informes de Campaña gastos por \$2,594,800.00, el PRD incumplió con lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización. (Conclusión final 19). Asimismo, el monto antes señalado se acumuló a los topes de campaña de los candidatos beneficiados como se detalla en el Anexo 4 del dictamen; sin embargo, no se actualizó rebase alguno derivado de la presente observación.

**c. Respecto a la cantidad \$8,198,300.00 (Ocho millones ciento noventa y ocho mil trescientos pesos 00/100)**

En el oficio número **INE/UTF/DA-F/20648/16** relativo a los errores u omisiones derivado de la revisión de informe anual dos mil quince, primera vuelta, se advierte que, en el apartado de Egresos, gastos de operación ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, la autoridad fiscalizadora observó el registro de gastos por la realización de encuestas dirigidas a determinar la intención del voto en relación con los candidatos correspondientes. Tales casos fueron los siguientes:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	MONTO	CAMPAÑA	REF.
PD-305036/05-15	A-308	20-05-15	WMC y Asociados S.A DE C.V.	Estudio de Opinión pública en 12 distritos, 2 municipios y 2 Estados. Nayarit 1 y 2, Tlaxcala 3 y 2, Zacatecas 2 y	3,456,800.00	DIPUTADO FEDERAL Nayarit Dto. 1 y 2 Tlaxcala Dto. 3 y 2 Zacatecas Dto. 2 y 3	



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

				3, Chiapas 10, 9 y 4, Quintana Roo 3, Sinaloa 1, BCS La Paz, SLP Soledad		Chiapas Dto. 10, 9 y 4 Quintana Roo Dto. 3 Sinaloa 1 CAMPAÑA LOCAL Baja California Sur/La Paz San Luis Potosí/Soledad	
PD-305037/05-15	A-305	19-05-15	WMC y Asociados S.A de C.V.	Estudio de Opinión Pública en el Estado de México y Veracruz.	1,461,600.00	DIPUTADOS FEDERALES Estado de México Veracruz	(1)
PD-305038/05-15	A-301	11-05-15	WMC y Asociados S.A de C.V.	Estudio de Opinión Pública en el Estado de México y Veracruz.	2,714,400.00	DIPUTADOS FEDERALES 19 Distritos del Estado de México y 5 Distritos de Veracruz	(1)
PD-305041/04-15	133	10-04-15	Mendoza Blanco y Asociados, S.C.	Estudio de opinión de clima político Estado de México	174,000.00	DIPUTADOS FEDERALES Estado de México	
PD-305043/04-15	A-284	10-04-15	WMC y Asociados S.A de C.V.	Estudio de la Opinión Pública en Tlalnepantla Estado de México	113,100.00	PRESIDENTE MUNICIPAL Tlalnepantla, Estado de México.	(1)
PD-305046/04-15	B 224	28-04-15	Buen Día y Laredo, S.C.	Estudio de posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática en el estado de Guerrero correspondiente a los pagos realizados los días 10-04-2015 y 16-04-2015	278,400.00	GOBERNADOR Y DIPUTADOS FEDERALES Guerrero	
<b>TOTAL</b>					<b>\$8,198,300.00</b>		

En respuesta, el PRD mediante escrito SF/854/2016 indicó que se reclasificaron los gastos de operación ordinaria reportados en gasto ordinarios porque el registro de gastos corresponde a campañas del proceso electoral federal local ordinario 2014-2015, indicando que adjuntaba las pólizas con su respectivo soporte.

En el segundo oficio INE-UTF/DA-F/22129/16 de errores y omisiones, la autoridad fiscalizadora indicó que la respuesta

fue insatisfactoria toda vez que el PRD presentó las pólizas contables en las cuales efectuó la reclasificación de los gastos a la cuenta "Transferencias a campaña"; sin embargo, no presentó los recibos internos que ampararan la recepción de dichos recursos, aunado a que **los gastos no estaban reportados en el SIF o en los informes de campaña respectivos.**

Adicionalmente la Unidad Técnica de Fiscalización mencionó que, si bien el PRD presentó el contrato correspondiente a algunas operaciones, dicha documentación estaba incompleta.

En ese contexto, la autoridad fiscalizadora solicitó al PRD presentar:

-El contrato correspondiente a las facturas A-305, A-301 y A-284 del proveedor WMC y Asociados S.A. de C.V., en los cuales se establezcan claramente las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe contratado, formas de pago, penalizaciones, y todas las demás condiciones a las que se hubieran comprometido, con la totalidad de las páginas que lo integran.

-Los recibos internos que amparen la recepción de los recursos en especie por parte de los comités o candidatos beneficiados.



-En su caso, la referencia en el SIF de las pólizas de registro de los gastos observados.

-Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Al respecto, el PRD mediante escrito **SF/921/2016** de trece de octubre de dos mil dieciséis, solamente indicó que respecto a las facturas A-301 y A-305 de los proveedores WMC Asociados S.A. de C.V., anexaba recibos internos que soportaban las transferencias realizadas, así como el contrato correspondiente.

En el Dictamen consolidado se indicó que el partido omitió remitir el contrato de la factura A-284; por tal razón, el PRD incumplió con lo establecido en el artículo 261, numeral 3 del RF. (Conclusión final 14)

En cuanto a los recibos internos solicitados, el PRD presentó los correspondientes a los gastos identificados con (a) en la columna "Conclusión" del cuadro que antecede y omitió los señalados con (b); por tal razón, incumplió con lo establecido en el artículo 154 del Reglamento de Fiscalización. (Conclusión final 18)

Asimismo, se mencionó que el PRD reflejó contablemente las transferencias a campaña sin aplicar los criterios de prorrateo correspondientes, lo que trae como consecuencia diferencias entre el registro y el beneficio real como se detalla en el Anexo 3 del Dictamen consolidado.

Aunado a lo anterior, en el dictamen consolidado se destacó que los gastos por \$8,198,300.00 (Ocho millones ciento noventa y ocho mil trescientos pesos 00/100 M.N.) no fueron reportados en los Informes de Campaña de los candidatos beneficiados; por tal razón, la observación no quedó atendida, y, en consecuencia, al no reportar en los Informes de Campaña los gastos respectivos, incumplió con lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.<sup>28</sup>

d. Respecto a la cantidad \$718,620.00 (Setecientos dieciocho mil seiscientos veinte pesos 00/100 M.N.)

Esta cantidad se relaciona con que la Unidad Técnica de Fiscalización en la revisión de informe observó al PRD registros contables de los cuales no localizó la documentación soporte correspondiente. Los casos fueron:

REFERENCIA CONTABLE	CONCEPTO EN AUXILIAR CONTABLE	IMPORTE	REFERENCIA
PE-031000/02-15	TRANSFERENCIAS DE CEN EFECTIVO	\$212,749.77	(2)
PD-337004/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	1,365,320.00	(1)
PD-337005/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	812,000.00	(1)
PD-337006/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	1,303,260.00	(1)
PD-930006/01-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	614,481.00	(3)
PD-930006/01-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	609,000.00	(3)
PD-337004/05-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	718,620.00	(4)
TOTAL		\$5,635,430.77	

Con la finalidad de respetar la garantía de audiencia del PRD, la observación le fue notificada mediante oficio INE/UTF/DA-F/20648/16 de errores y omisiones, primera vuelta, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis,

<sup>28</sup> Consultable a foja 63 del Dictamen consolidado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

recibido por el PRD, quien mediante escrito de respuesta SF/854/2016, manifestó que:

*“...Conforme a esta observación de los registros contables sin soporte, se llevó acabo la integración del soporte y se anexan a sus respectivas pólizas con su respectivo soporte a nombre del partido y con la totalidad de los requisitos fiscales y referencia según el caso la póliza del SIF en el cual se encuentran registrados los gastos trasferidos a campaña locales, conforme al cuadro siguiente:*

REFERENCIA CONTABLE	CONCEPTO EN AUXILIAR CONTABLE	IMPORTE	ACLARACIÓN
PE- 031000/02-15	TRANSFERENCIAS DE CEN EFECTIVO	\$212,749.77	No aplica en SIF/ Jurídico Metropolitano (ordinario)
PD- 337004/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	1,365,320.00	Póliza 1 y 298 SIF
PD- 337005/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	812,000.00	Póliza 3 y 300 SIF
PD- 337006/07-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	1,303,260.00	Póliza 4 y 301 SIF
PD- 930006/01-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	614,481.00	Saldos 2012 Sancionados en 2013 INE/UTF/DA-F/23599/15 SF/902/15
PD- 930006/01-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	609,000.00	Saldos 2012 Sancionados en 2013 INE/UTF/DA-F/23599/15 SF/902/15
PD- 337004/05-15	TRANSFERENCIAS A CAMP ELEC LOCALES	718,820.00	No registrado en la contabilidad de campaña Michoacán (Buendía & Iaredo).
TOTAL		\$5,635,430.77	

(...)"

De la verificación a la documentación presentada la Unidad Técnica de Fiscalización determinó que:

- Respecto a las pólizas identificadas con (1) en la columna "Referencia" del cuadro de observación, el PRD presentó la documentación soporte solicitada y las pólizas del Sistema Integral de Fiscalización en las cuales se constató el registro contable.
- En cuanto a la póliza identificada con (2) en el cuadro de la observación, la respuesta se consideró insatisfactoria toda vez que presentó copia de un laudo emitido en el año 2009 como soporte; sin embargo, no

aclaró la naturaleza de la operación ni proporcionó evidencia de la recepción de la transferencia realizada, a efecto de identificar el destino de los recursos.

- Por lo que se refiere a las pólizas identificadas con (3), la respuesta se consideró insatisfactoria toda vez que presentó las facturas que amparan la erogación reportada y copia del oficio INE/UTF/DA-F/23599/15, mediante el cual fue autorizado el reconocimiento contable de erogaciones correspondientes al ejercicio 2012 y se indicó lo que a continuación se transcribe:

*“Al respecto, se observó que las facturas fueron expedidas con fecha del ejercicio 2012 y en 2 de las mismas se describe como beneficiario al Ing. Fernando Garza entonces candidato a gobernador en el Estado de Jalisco, las cuales fueron pagadas con recursos federales en el año 2014. Dicha situación se analizará en el marco de la revisión del Informe Anual 2015.”*

- Al respecto, la Unidad Técnica de Fiscalización señaló que debería presentar la documentación y aclaraciones relativas a la inclusión de los gastos observados en el Informe de Campaña respectivo.
- **Referente a la póliza identificada con (4) en la columna “Referencia” del cuadro de observación, la respuesta fue insatisfactoria toda vez que manifestó que el gasto no fue reconocido en la contabilidad de campaña; sin embargo, debió reflejarse en los Informes de Campaña respectivos.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

- Adicionalmente, no proporcionó los recibos internos que amparen la recepción de los recursos transferidos.

Para respetar la garantía de audiencia al PRD, la observación fue notificada por la Unidad Técnica de Fiscalización, mediante oficio INE/UTF/DA-F/22129/16 de fecha seis de octubre de dos mil dieciséis, recibido por el partido político, quien en el escrito de respuesta SF/921/2016, manifestó:

*“Con respecto a este punto la información se enviará en alcance”*

Después, con escrito de alcance SF/941/2016 recibido por la Unidad Técnica de Fiscalización el 24 de octubre de 2016, el PRD **únicamente** manifestó:

*“Con respecto a este punto en relación a la referencia marcada con **número (3)** le informo que el registro contable realizado fue solicitado por la Unidad Técnica de Fiscalización en el oficio número INE/UTF/DA-F/23599/15...”*

Así, de la verificación a la documentación presentada por el PRD, en el Dictamen consolidado se determinó lo siguiente:

- En cuanto al monto por **\$718,620.00** identificado con **(4)** en la columna “Referencia” del cuadro inicial, fue reclasificado contablemente de la cuenta “Transferencias a campaña local” a la cuenta “Honorarios Profesionales P.M.” como un gasto de

operación ordinaria; **sin embargo, corresponde a encuestas sobre intención del voto en periodo de campaña; por tal razón debió registrarse en el SIF y reportarse en los informes de campaña respectivos; en consecuencia, la observación no quedó atendida.**

- En consecuencia, al no reportar en los Informes de Campaña gastos por \$718,620.00, el PRD incumplió con lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización. **(Conclusión final 19)**

- El monto antes señalado se acumuló a los topes de campaña de los candidatos beneficiados como se detalla en el **Anexo 4** del dictamen; sin embargo, no se actualizó rebase alguno derivado de la presente observación.

- e. **Respecto a la cantidad \$2,923,780.00 (Dos millones novecientos veinte tres mil setecientos ochenta pesos 00/100 M.N.)**

Esta cantidad deriva de que en la revisión del informe la Unidad Técnica de Fiscalización localizó facturas que rebasaban los 1500 días de salario mínimo, de los cuales el



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

PRD omitió anexar los contratos de prestación de servicios respectivos. Tales casos fueron:

REFERENCIA CONTABLE	NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA
PD-305058/03-15	71DFD024-4A0E-4B48-8C95-D5B541D3EF8E	18-08-15	Elizabeth González Carrillo	3 Spot de televisión de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche 3 Spot de radio de 30 segundos para campaña electoral de gobernador de Campeche	\$522,000.00	(1)
PD-305015/12-15	3481AD0C-C79B-4A74-B838-65B03E76FE6C	14-12-15	Soluciones Corporativas de Impresión S.A. de C.V.	1 impresión, renta, colocación y retiro de anuncio espectacular ubicado en tercer anillo periférico enfrente de SEARS 1 impresión, renta, colocación y retiro de anuncio espectacular ubicado en Av. Miguel Ángel de la Madrid fte. al pto. Interior 1 impresión, renta, colocación y retiro de anuncio espectacular ubicado en Av. tercer anillo esquina Ayuntamiento 2 renta de publivalva con arte incluido 10 Impresión renta y colocación de publicidad en autotransporte urbano 500 impresiones de lona en sistema Ink Jet 13 oz incluye retiro y colocación	296,960.00	(2)
PD-305051/06-15	75FA244D-96AE-49A6-9EEB-9B7AEA048044	03-06-15	Mendoza Blanco & Asociados S.C	1 Servicio encuesta de salida en el estado de Guerrero servicio para Gobernador	1,589,200.00	(4)
PD-337003/05-15	341B168D-7237-486D-8507-FFC9BD983D95	25-05-15	Buendía & Laredo S.C	1 servicio anticipo del 65% de estudio de opinión pública en Michoacán.	1,334,580.00	(3)
TOTAL					\$3,742,740.00	

En virtud de lo anterior, a efecto de verificar el adecuado registro contable de las transferencias señaladas en el cuadro resultó necesario solicitarle al partido político que proporcionara la referencia con la cual se identificara el registro correspondiente en el SIF.

Para salvaguardar la garantía de audiencia la observación fue notificada al PRD mediante oficio núm. INE/UTF/DA-

## SUP-RAP-20/2017

F/20648/16 de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, recibido por el PRD el mismo día.

Por escrito de respuesta número SF/854/2016, recibido el 14 de septiembre de 2016, el PRD manifestó:

*“...Con respecto a este punto la información se enviará en alcance...”*

La Unidad Técnica de Fiscalización consideró que la respuesta del PRD fue insatisfactoria, toda vez que no proporcionó la información y documentación solicitada.

Dicha consideración fue notificada mediante oficio núm. INE/UTF/DA-F/22129/16 de errores y omisiones, segunda vuelta, de fecha seis de octubre de dos mil dieciséis, recibido por el PRD el mismo día, quien mediante escrito de respuesta núm. SF/921/2016, recibido el trece de octubre de dos mil dieciséis, manifestó:

*“Se anexa contrato de Elizabeth González Carrillo”*

Así, en el Dictamen consolidado de la verificación a la documentación presentada por el PRD se determinó:

- Respecto a la póliza identificada con (1) en el cuadro que antecede, presentó el contrato solicitado; por tal razón, la observación quedó atendida por lo que se refiere a la presentación de dicho documento.



- El gasto observado fue reclasificado a una cuenta de gastos de operación ordinaria, por tal razón, el análisis relativo a su correcto registro contable se detalló en una observación previa.
- En cuanto al gasto identificado con (2) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, se constató que fue reportado en el SIF; por tal razón, la observación quedó atendida.
- Con relación a los gastos identificados con (3) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, aun cuando no lo manifestó el PRD presentó el contrato solicitado; por tal razón, la observación quedó atendida por lo que se refiere a la presentación de dicho documento.
- Por lo que se refiere, al gasto identificado con (4) en la citada columna del cuadro, el PRD no presentó el contrato solicitado; por tal razón la observación **no quedó atendida.**
- En consecuencia, al no presentar 1 contrato de prestación de servicios, el PRD incumplió con lo establecido en el artículo 261, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización. (Conclusión final 14)
- Ahora bien, por lo que se refiere a los montos identificados con (3) y (4) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, fueron reclasificados de la cuenta "Transferencias a campaña local" a la de "Honorarios Profesionales P.M." como gastos de

**SUP-RAP-20/2017**

operación ordinaria; sin embargo, **corresponden a gastos de campaña**, toda vez que se trata de encuestas sobre preferencias electorales. El PRD no proporcionó evidencia de que hayan sido reportados en los informes de los candidatos beneficiados.

- Adicionalmente, de la verificación realizada por esta autoridad a los registros del SIF, se constató que los gastos observados no fueron reportados en los Informes de Campaña respectivos; por tal razón, la observación **no quedó atendida**.

Respecto a dichas operaciones, para mayor claridad se identifican en el siguiente cuadro:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA				IMPORTE	REFERENCIA
	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO		
PD-305051/06-15	75FA244D-96AE-49A6-9EEB-9B7AEAD048044	03-06-15	Mendoza Blanco & Asociados S.C.	1 Servicio encuesta de salida en el estado de Guerrero servicio para Gobernador	1,589,200.00	(4)
PD-337003/05-15	341B168D-7237-486D-85D7-FFC9BD983D95	25-05-15	Buendía & Laredo, S.C.	1 servicio anticipo del 65% de estudio de opinión pública en Michoacán	1,334,580.00	(3)
<b>TOTAL</b>					<b>\$2,923,780.00</b>	

En consecuencia, en el Dictamen consolidado se determinó que al no reportar en los Informes de Campaña gastos por \$2,923,780.00, el PRD incumplió con lo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización **(Conclusión final 19)**.



**f. Respecto a la cantidad \$22,890,970.24 (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100 M.N.)**

En relación a esta cantidad, mediante oficio INE/UTF/DAL/22715/16 de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, recibido por el PRD el mismo día, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido político que de conformidad con lo establecido en el diverso Acuerdo INE/CG471/2016 del Consejo General del INE por el cual determinaron los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los Procesos Electorales Federales y Locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de esta Sala Superior y de conformidad con los artículos 3, así como el transitorio tercero de los lineamientos del acuerdo referido, se le detallaban los remantes correspondientes a ese instituto político.

En autos se advierte que existió una confronta de treinta y uno de octubre de ese año, en el que se observan las firmas de asistencia de contadores y representantes del PRD, así como personal de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Posteriormente, mediante escrito SF/968/16 de tres de noviembre de dos mil dieciséis, recibido de siete siguiente, el PRD manifestó:

**SUP-RAP-20/2017**

*El importe del remanente determinado por la Unidad Técnica de Fiscalización de \$29,459,539.69 correspondiente al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) es el prorrateo de los gastos que el CEN transfirió a los Comités Ejecutivos Estatales para estructura, logística; internet, producción de spots y repaps, gastos que fueron registrados e informados oportunamente, así como notificados a cada CEE en proceso electoral. Adjunto al presente la siguiente información impresa y en medios magnéticos.*

- *Copia del reporte correspondiente a la determinación y distribución del prorrateo de estructura, logística; internet, producción de spots, por cada CEE en proceso electoral.*
- *Pólizas del SIF en donde se refleja la aplicación del prorrateo de estructura, logística; internet, producción de spots, de los CEE que lo realizaron.*
- *Copia del reporte correspondiente a la determinación y distribución del prorrateo de repaps, para cada CEE.*
- *Pólizas del SIF en donde se refleja la aplicación del prorrateo de repaps, de los CEE en proceso electoral”.*

El partido presentó la integración de recibos de reconocimientos por actividades políticas para estructura durante el proceso electoral y la distribución de los gastos a la otrora Coalición PRD-PT, de la siguiente manera:

CONCEPTO	DIPUTADOS FEDERALES PRD	DIPUTADOS FEDERALES COA PRD-PT	TOTAL
REPAP PARA ESTRUCTURA POR ESTADO	\$2,759,972.79	\$4,284,846.21	\$7,044,819.00

Al respecto, la Unidad Técnica de Fiscalización observó que el PRD distribuyó los gastos realizados con recursos federales en beneficio de las campañas a Diputados Federales de la COA PRD-PT; por lo tanto, consideró que, al



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

comprobarse los gastos efectuados, estos disminuyen el remanente.

Asimismo, dicha Unidad Técnica consideró que el partido presentó la integración de facturas en la cual se refleja el gasto por la estructura y gastos de spots durante el proceso electoral, de la siguiente manera:

CONTABILIDAD CUENTA CONCENTRADORA DE CAMPANA 2015						
REFERENCIA	FECHA DE	FACTURA				
CONTABLE	REGISTRO	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
Normal 2141	42161	A62	25/05/2015	CUARTO DE GUERRA S.C.	ASESORIA EN COMUNICACIÓN Y PRODUCCIÓN DE SPOTS/SERVICIOS MAYO	\$1,160,000.00
Normal 2136	42161	1034-DF	19/05/2015	SERVICIOS SE HARA S.A. DE C.V.	SERVICIOS DE SUPERVISIÓN Y DIRECCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOGÍSTICA DE CAMPAÑAS LOCALES Y FEDERALES	3,998,280.00
Normal 2137	42161	1035-DF	19/05/2015	SERVICIOS SE HARA S.A. DE C.V.	SERVICIOS DE PLANEACIÓN Y LOGÍSTICA EN BASE A LOS PROCESOS INTERNOS PARA EL MANEJO DE CAMPAÑAS LOCALES Y FEDERALES	5,997,420.00
Normal 2135	42161	1056DF	31/05/2015	SERVICIOS SE HARA S.A. DE C.V.	MANEJO DE RECURSOS PARA LA ESTRUCTURA Y LOGÍSTICA ELECTORAL DE REPRESENTANTES DE CASILLA, REPRESENTANTES ELECTORALES Y REPRESENTANTES GENERALES EN LOS 32 ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA	32,875,158.00
		O-254	19/05/2015	CIRCULO OPERATIVO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS S.A. DE C.V.	ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAMPAÑAS LOCALES Y FEDERALES	785,000.00
Normal 2138	42161	O-253	19/05/2015	CIRCULO	ASESORAMIENTO Y	2,430,334.00

SUP-RAP-20/2017

CONTABILIDAD CUENTA CONCENTRADORA DE CAMPAÑA 2015						
REFERENCIA CONTABLE	FECHA DE REGISTRO	NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
				OPERATIVO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS S.A. DE C.V.	GESTIÓN DE PRESENCIA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN INTERNET Y REDES SOCIALES	
Normal 2139	42161	136	27/05/2015	ESTRATEGIA EN LINEA DOSUNOSEIS SA DE CV	DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DIGITAL DEL PRD EN REDES SOCIALES	1,102,000.00
Normal 2142	42161	333	20/05/2015	ENRIQUE MENDOZA HERNANDEZ	165000 PLUMA P/MEDIANO NEGRO 396 CAJA DE PAPEL BOND T/CARTA 1800 PAQ. C/50 SOBRES MANILA T/LEGAL 210 PAQ. C/100 HOJAS DE PAPEL CARBON T/C NGO	875,094.72
Normal 2145	42161	158	14/05/2015	ALICIA CARRION GUERRA	333 PZ MILARES DE PINES CON EL EMBLEMA DEL PRD. IMPRESOS A DOS TINTAS SOBRE MATERIAL PLÁSTICO POLYPAP DE 12 PTS. Y BROCHE	505,296.00
Normal 2144 Ajuste 2159	06/06/16 23/06/16	506	20/05/2015	ANA GISELA ANGELES SANCHEZ	500 PAQUETE DE PAPEL CARBON C/100 HOJAS 3720 PAQUETE DE SOBRE MANILA ENGOMADO TAMAÑO 82500 PLUMA TINTA NEGRA KILOMÉTRICA PUNTO	582,349.00
Normal 2143	42161	A701	20/05/2015	LUPCA SA DE CV	82500 PLUMAS TINTA NEGRA 1080 PAQUETES SOBRES MANILA TAMAÑO DOBLE CARTA C/50 PZAS 5890 PAQUETES 100 HOJAS PAPEL CARBÓN TAMAÑO CARTA	630,007.83
Normal 2146	42161	A60	21/04/2015	FACTORÍA DE IDEAS Y CONCEPTOS SC DE RL DE CV	1 DISEÑO DE "MANUAL DE PRESENTANTE GENERAL" CONCEPTUALIZACIÓN Y EDICIÓN DE IMÁGENES ILUSTRADAS A COLOR. DISEÑO GENERAL DEL SOPORTE 28	139,200.00



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

CONTABILIDAD CUENTA CONCENTRADORA DE CAMPAÑA 2015						
REFERENCIA CONTABLE	FECHA DE REGISTRO	FACTURA				
		NUMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
					PÁGINAS TOTALES, FORMATO MEDIA OFICIO. *ENTREGA DIGITALIZADA EN CD DEL ARCHIVO EN FORMATO PDF PREPENSAS EN CURVAS Y CÓDIGO DE COLOR EN CDYK. *REVISIÓN PREVIA A LA ENTREGA DEL ARCHIVO FINAL	
Normal 2140	42161	42158		CUARTO DE GUERRA S.C.	PRODUCCION DE SPOTS, CUARTO DE GUERRA	1,160,000.00
<b>TOTAL</b>						<b>\$52,240,139.35</b>

Para la Unidad Técnica de Fiscalización el monto fue prorrateado a las campañas federales y locales de acuerdo al papel de trabajo del PRD, de la manera siguiente:

CONCEPTO	DIPUTADOS FEDERALES	CAMPANAS LOCALES	TOTAL
APLICACIÓN DE ESTRUCTURA, LOGÍSTICA, SPOTS CAMPAÑA FEDERAL PROCESO ELECTORAL 2014-2015	\$23,193,902.78	\$23,193,902.77	\$46,387,805.55
APLICACIÓN DE LOGÍSTICA CAMPAÑA FEDERAL PROCESO ELECTORAL 2014-2015	1,766,167.00	1,766,167.00	3,532,334.00
APLICACIÓN DE SPOTS CAMPAÑA FEDERAL PROCESO ELECTORAL 2014-2015	1,160,000.00	1,160,000.00	2,320,000.00
<b>TOTAL</b>	<b>26,120,069.78</b>	<b>26,120,069.77</b>	<b>\$52,240,139.55</b>

Así, la Unidad Técnica citada consideró que el PRD distribuyó los gastos realizados con recursos federales en beneficio de las campañas locales; por lo tanto, al comprobarse los gastos efectuados, estos disminuyen del remanente.

**SUP-RAP-20/2017**

Así, la autoridad fiscalizadora indicó que, al realizar el cálculo correspondiente, determinó que el PRD **no resultaba con remanente a devolver**, derivado del cálculo realizado de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG471/2016 del Consejo General del INE en términos de lo siguiente:

Remanente Oficio INE/UTF/DA-L/22715/16	Prorrateo de gastos a campañas locales	Prorrateo de gastos a campañas Diputados Federales COA PRD-PT	Total de gastos a campañas locales y a la COA PRD-PT	Remanente a devolver
(a)	(b)	(c)	(d)=(b+c)	e=(a-d)
\$29,459,539.69	\$26,120,069.77	\$4,284,846.21	\$30,404,915.98	- \$945,376.29

Por lo que se refiere a la comprobación de los recursos públicos para gastos de campaña, el PRD presentó las facturas que amparan la comprobación de los gastos efectuados en la contabilidad de la cuenta concentradora de la campaña federal reflejando el beneficio correspondiente a los gastos en las campañas de Diputados Federales por \$26,120,069.77; sin embargo, **al verificarse las cifras prorrateadas a las campañas locales por \$26,120,069.77 (Veintiséis millones ciento veinte mil sesenta y nueve pesos 77/100 M.N.), se determinó que un importe de \$22,890,970.24 (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100) no fue reflejado el beneficio a las campañas locales del proceso electoral local ordinario 2014-2015, de la siguiente manera:**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

ENTIDAD	GASTOS REPORTADOS EN CAMPANAS LOCALES	GASTOS NO REPORTADOS EN CAMPANAS LOCALES	TOTAL
Baja California Sur	142,898.51	285,797.03	428,695.54
Campeche	408,603.23	51,549.70	460,152.93
Chiapas	0.00	4,374,373.62	4,374,373.62
Colima	0.00	447,291.10	447,291.10
Distrito Federal (Ciudad de México)	0.00	855,406.62	855,406.62
Guanajuato	671,384.54	53,512.59	724,897.13
Guerrero	0.00	806,646.04	806,646.04
Jalisco	0.00	665,794.33	665,794.33
México (Estado de México)	0.00	6,969,493.98	6,969,493.98
Michoacán	584,321.50	856,295.70	1,440,617.20
Morelos	0.00	515,983.46	515,983.46
Nuevo León	0.00	1,684,773.16	1,684,773.16
Querétaro	0.00	2,391,714.58	2,391,714.58
San Luis Potosí	0.00	559,418.86	559,418.86
Sonora	1,203,911.30	1,811,249.05	3,015,160.35
Tabasco	217,514.79	2,876.78	220,391.57
Yucatán	465.66	558,793.65	559,259.31
<b>TOTAL</b>	<b>3,229,099.54</b>	<b>22,890,970.24</b>	<b>26,120,069.78</b>

Cabe indicar que en el soporte documental de la conclusión 19<sup>29</sup>, obra la cédula de observaciones correspondiente al rubro remanentes de campaña 2014-2015, se señala que el partido reportó gastos efectuados en la contabilidad de la cuenta concentradora de la campaña federal para disminuir el remanente de campaña federal 2014-2015, de los cuales omitió reportar la contabilidad de las campañas locales el prorratio de gastos por la cantidad de \$22,890,970.24 (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100 M.N.)

En consecuencia, en el Dictamen consolidado se determinó que al omitir reportar gastos de campaña local en el proceso electoral ordinario 2014-2015, por la cantidad de

<sup>29</sup> Consultable de la foja 35 a 39 del Anexo identificado como INE-ATG-595 Escrito inicial PRD Federal. Primer Agravio Considerando 18, Recurso Federal Comité Ejecutivo Nacional, Soporte de Conclusión Final 19.

## SUP-RAP-20/2017

\$22,890,970.24 (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100 M.N.), el PRD incumplió con los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II, Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.

Al respecto, en el presente caso, en el Dictamen consolidado se reconoce que la actualización del gasto no reportado en los Informes de Campaña ocurrió en fecha posterior a la formulación de los oficios de errores y omisiones correspondientes, razón por la cual **la observación no se hizo del conocimiento del partido.**

No obstante, es pertinente indicar que la garantía de audiencia fue debidamente tutelada por la autoridad responsable por las siguientes razones:

En el **acuerdo INE/CG471/2016** aprobado el quince de junio de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE aprobó los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-647/2015, en la que se estableció que si existe norma expresa que establece que los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro



de su ámbito de actuación; además, existe la obligación explícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida; y finalmente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campañas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

En los citados lineamientos se reguló que:

- La Unidad Técnica de Fiscalización calculará el saldo o remante a devolver e informará por escrito al representante financiero y al representante del sujeto obligado ante el Consejo General, previo a que el proyecto de Dictamen sea votado por la Comisión de Fiscalización, para ello tomará en consideración los ingresos y egresos registrados en el SIF, debidamente validados por los representantes financieros de los sujetos obligados y verificada su pertinencia por la Unidad Técnica.
- Los sujetos obligados dispondrán de **tres días naturales para aclarar lo que a su derecho convenga** respecto del remanente determinado por la Unidad Técnica de Fiscalización.

## SUP-RAP-20/2017

- Para efectos del financiamiento público de campaña, los sujetos obligados deberán registrar en el SIF el importe de las ministraciones que les fueron entregadas por la autoridad federal o local, según corresponda, mismas que serán validadas por la Unidad Técnica.
- Los sujetos obligados sólo podrán comprobar erogaciones con cargo al financiamiento público de campaña, hasta por un monto equivalente al que registren en el SIF como ingresos provenientes de financiamiento público de campaña.
- En los informes de campaña cargados en el SIF se incluirá el estado financiero de los flujos de efectivo por cada campaña electoral, en donde se identificará el remanente del financiamiento público a reintegrar. El SIF generará un reporte por partido en cada entidad federativa, por cada partido a nivel federal y por cada candidato independiente. Con este reporte deberá verificar que el financiamiento público de campaña registrado en el SIF corresponde al financiamiento entregado por el OPLE o el INE, respectivamente.
- Los anticipos que realicen los partidos políticos para las campañas, con recursos de ejercicio ordinario, deberán ser identificados en el SIF a efecto de que en su oportunidad sean considerados como gastos de campaña. Para tales efectos, el SIF permitirá identificar



la naturaleza del movimiento, así como la cuenta específica que se afectará y que deberá ser acumulada a cada campaña electoral.

- Los movimientos contables se podrán realizar en el SIF durante un plazo improrrogable de 10 días posteriores al inicio de cada campaña beneficiada.
- Los lineamientos citados establecen que la Unidad Técnica de Fiscalización presentará el remanente a reintegrar al INE u OPLE en el Dictamen consolidado de la campaña electoral.
- El procedimiento de reintegro deberá iniciarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen y la resolución correspondiente, en lo relativo a los remanentes.
- Para el ámbito federal, una vez aprobado el Dictamen y la resolución respectiva, la Unidad Técnica de Fiscalización por conducto de la Dirección Ejecutiva de Administración del INE, girará un oficio a los sujetos obligados (Partidos Políticos Nacionales y candidatos independientes federales) para informar lo siguiente: a) Monto a reintegrar; b) beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de recursos.
- Los sujetos obligados deberán depositar o transferir el monto a reintegrar a la Tesorería de la Federación y,

en el caso local, a su similar, según corresponda, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de los oficios citados.

- Las autoridades electorales retendrán de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, los remanentes no reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos por los citados Lineamientos, vinculados con lo dispuesto en el artículo 222 bis del Reglamento de la Fiscalización<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> **Artículo 222 Bis.**

Del reintegro del financiamiento público para campaña

1. El financiamiento público que reciban los partidos políticos y candidatos independientes para gastos de campaña, deberán ser utilizados exclusivamente para estos fines.

**2. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán devolver al Instituto o al Organismo Público Local, el monto total del financiamiento público para campaña que hubieran recibido y que no utilicen en el Proceso Electoral correspondiente.** El reintegro de los recursos deberá realizarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen y la resolución correspondiente.

En caso de no cumplir con la obligación descrita en el párrafo anterior, el Consejo General del INE o del Organismo Público Local correspondiente, iniciará el procedimiento atinente con la finalidad de hacer exigible la devolución.

3. Para la determinación del saldo o remanente a devolver al Instituto o al Organismo Público Local, según corresponda, la Unidad Técnica tomará en consideración los movimientos de ingreso y egreso registrados por los partidos políticos y candidatos independientes en el Sistema en Línea de Contabilidad y los reportes específicos que para este propósito se generen debidamente validados por los representantes de finanzas de los sujetos obligados.

**4. El saldo o remanente a devolver que se determine de conformidad con el numeral anterior, deberá incorporarse en el Dictamen Consolidado de la campaña electoral que para tal efecto elabore la Unidad Técnica.**

5. Los partidos políticos deberán reportar las operaciones por las que hayan llevado a cabo el reintegro de los recursos en el informe anual ordinario del año en el que hayan reintegrado los recursos, conservando la documentación comprobatoria.

6. El Consejo General aprobará los Lineamientos para regular los procedimientos específicos y plazos para realizar el reintegro del financiamiento público de campaña que no hubiera sido utilizado para estos fines, en los que se detallarán los procedimientos y plazos correspondientes.



- Los sujetos obligados deberán reportar en el informe anual, los montos que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y en el caso local, a su similar.
- Ahora bien, existe un **régimen transitorio** en los citados lineamientos.

**-Artículo Transitorio Tercero.** Para el reintegro de los remanentes del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, no ejercidos, a la conclusión de los **procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios de 2014-2015 y 2015-2016** se aplicará de manera específica y transitoria lo dispuesto a continuación:

**A) Campaña Federal**

Para determinar el monto a reintegrar, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá identificar los conceptos siguientes:

- a) Financiamiento público de campaña:**  
Financiamiento público otorgado por el INE para la campaña correspondiente.
- b) Total de gastos:** Sumatoria de todos los gastos reportados por el sujeto obligado y validados por la Unidad Técnica de Fiscalización; en el caso de una coalición, se determinará la parte proporcional de los gastos, de conformidad con el convenio de coalición,

**SUP-RAP-20/2017**

- c) **Aportaciones privadas en especie:** Recursos que recibieron los partidos de militantes, simpatizantes y el candidato en especie.
- d) **Gastos con financiamiento público:** Del total de gastos. Se restarán las aportaciones privadas en especie de militantes, simpatizantes y del candidato.
- e) **Transferencias del CEN a campañas locales:** Monto de recursos transferidos por el partido político nacional a campañas locales en efectivo y especie.

El monto a reintegrar se determinará de la siguiente forma:

Financiamiento público de campaña (a)  
- Gastos con financiamiento público (d)  
Gastos totales (b)  
-Aportaciones privadas en especie (militantes, simpatizantes y del candidato)(c)  
-Transferencias CEN a campañas locales en efectivo y en especie (e)

---

**(=) Saldo a reintegrar.**

Previo a la determinación de los saldos finales a reintegrar por concepto de remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales 2014-2015 y



2015-2016, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene el deber de organizar una **confronta** con cada partido político y candidato independiente, **a efecto de que los sujetos obligados acrediten lo que a su derecho convenga y, en su caso, acrediten gastos de campaña cuyo origen del financiamiento sea distinto al financiamiento para gastos de campaña.**

En dicha confronta se analizarán también los casos en que la Unidad Técnica de Fiscalización identifique diferencias entre el financiamiento público para gastos de campaña y los montos de ingresos asentados contablemente.

En el caso del proceso electoral 2014-2015, el saldo a devolver será incluido en el Dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales correspondientes al ejercicio dos mil quince.

La devolución a la Tesorería de la Federación y en el caso local a su equivalente, por concepto de remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales 2014-2015 y 2015 -2016, se realizará a más tardar después de 60 días de haber sido aprobado el

## SUP-RAP-20/2017

acuerdo citado, siempre y cuando el dictamen del proceso electoral, hubiera quedado firme.

De lo anterior, se desprende que el procedimiento atinente a la determinación de remanentes y las observaciones que se adviertan derivado de éste respetan la garantía de audiencia, en este caso al detectarse a través de dicho procedimiento gastos de campaña no registrados en los informes respectivos, en virtud que:

- La fiscalización debe entenderse como una actividad permanente que tiene como uno de sus principales postulados que los partidos políticos como entidades de interés social tienen una serie de obligaciones que cumplir respecto al manejo de sus ingresos y egresos en los distintos tipos de financiamiento, entre ellos su adecuado y oportuno registro y comprobación.
- El sistema de fiscalización, a través de sus distintos procedimientos de revisión de informes, está diseñado con la finalidad de generar una visión global de las operaciones, a efecto de contar con un mejor control del ejercicio de los ingresos y egresos que reciben los partidos políticos y candidatos por concepto de los diferentes tipos de financiamiento durante un ejercicio o periodo determinado.



- La actividad de fiscalización de la autoridad administrativa electoral debe entenderse bajo un criterio de integralidad.
- En ese marco, los remanentes son el resultado final de las operaciones que el partido político realizó en campaña y por los que existe un saldo o balance terminal, que al ser recurso público tiene que reintegrarse.
- En la especie, lo atinente a los remanentes en términos del régimen transitorio que establecieron los lineamientos citados, se incorporó en el dictamen correspondiente a gastos ordinarios del año dos mil quince.
- Como se indicó, la existencia o no de remanentes se da a partir del saldo final entre los ingresos y egresos de los partidos políticos para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, **quienes en los respectivos procedimientos de fiscalización de revisión de informes tuvieron diversas oportunidades, a través de los oficios de errores y omisiones de acreditar que cumplieron debidamente con sus obligaciones, entre ellas, el adecuado registro de los gastos de campaña.**
- Tan es así que las operaciones para obtener los remanentes, en términos de los lineamientos citados, se determina de la siguiente forma:

## SUP-RAP-20/2017

Financiamiento público de campaña (a)

- Gastos con financiamiento público (d)

Gastos totales (b)

-Aportaciones privadas en especie (militantes, simpatizantes y del candidato)(c)

-Transferencias CEN a campañas locales en efectivo y en especie (e)

(=) Saldo a reintegrar.

- En ese marco, el procedimiento que se establece en los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en la especie, otorga una **etapa adicional que permite la garantía de audiencia respecto al registro de gastos de campaña en los informes respectivos, al señalar en su artículo 3, que una vez calculado el saldo o remanente a devolver, la Unidad Técnica de Fiscalización, tomando en cuenta los ingresos y egresos registrados en el SIF, debidamente validados por los representantes financieros de los sujetos obligados (en este caso partido político), los informará a su representante financiero, disponiendo dichos sujetos obligados de tres días naturales para aclarar lo que a su derecho convenga en relación al remanente.**



- Así, en este procedimiento de reintegro de remanente, mismo que se sustenta en el registro en el SIF, el partido político recurrente, quien en su momento tuvo que haber dado a conocer oportunamente y con exactitud en sus informes de campaña el registro de sus gastos, **tuvo una nueva oportunidad de ser escuchado**, por tres días naturales y en una confronta, para exponer si tales operaciones fueron adecuadamente registradas y si se trataban en ese sentido de remanentes a reintegrar o no.

En efecto, en la especie se observa que la autoridad fiscalizadora, como encargada de la recepción y revisión integral de los informes que presentan los partidos políticos nacionales respecto al origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación, a través del oficio INE/UTF/DAL/22717y la confronta del treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis garantizó el derecho de audiencia del PRD, quien a través de la contestación del oficio SF/968/16 estuvo en posibilidades de remitir todas las aclaraciones correspondientes y la documentación soporte del registro de operaciones, entre ésta la atinente a su reporte en el informe de campaña, teniendo la autoridad fiscalizadora que realizar la verificación correspondiente detectando que el PRD efectuó gastos en la contabilidad de la cuenta concentradora de la campaña federal para disminuir el remanente de

## SUP-RAP-20/2017

campaña federal 2014-2015, de los cuales omitió reportar la cantidad de \$22,890,970.24 (Veintidós millones ochocientos noventa mil novecientos setenta pesos 24/100 M.N.)<sup>31</sup>, constituyendo tal hecho un incumplimiento a lo establecido en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el diverso 127 del Reglamento de Fiscalización.

Por tanto, el PRD contó con amplias posibilidades de ser oído y defenderse respecto al adecuado registro de sus gastos de campaña, sobre todo, porque el procedimiento para la detección y reintegró de remanentes, debe entenderse como una fase final, resultado del intercambio de información y depuración de operaciones efectuadas a través de los procedimientos de fiscalización relativos a dos mil quince, debiéndose reiterar que en el procedimiento de detección u reintegró de remanentes, incluso se brinda una fase adicional que da la oportunidad de defensa a los institutos políticos en relación al registro de sus gastos de campañas.

En suma, del análisis del dictamen consolidado y la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable dio a conocer plenamente los hechos al

---

<sup>31</sup> Cédula de observaciones de la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros, dependiente de la Unidad Técnica de Fiscalización. Consultable de la foja 36 a 39 de anexo identificado como PRIMER AGRAVIO, CONSIDERANDO 18, RECURSO FEDERAL, COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SOPORTE DE CONCLUSIÓN FINAL 19.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

recurrente, así como que identificó cada una de las inconsistencias y observaciones para salvaguardar el derecho de audiencia, máxime que el dictamen es parte de la motivación de la resolución, cuestión que es incluso señalada en la resolución y que el actor no combate de manera frontal.

En ese tenor, la autoridad le precisó qué documentación o información se requería en cada caso para solventar la información, indicando las fechas y números de oficio de cada requerimiento, así como a quiénes se dirigieron éstos.

Por otro lado, carece de sustento la afirmación del partido político en el sentido de que la resolución no fue clara ni precisa, toda vez que si bien la autoridad responsable, en un primer momento sostuvo que se habían registrado operaciones por concepto de spots y encuestas, para después señalar que no debían haberse reportado así, fue porque el partido político tuvo que hacerlo en un informe distinto al fiscalizado, de ahí que se arribara a la conclusión que en cuanto a las erogaciones realizadas por el recurrente, en su mayoría correspondientes a spots, estudios y encuestas de opinión, se conculcó el artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 127 del Reglamento de Fiscalización.

Finalmente, respecto al tema de violación al principio de intervención mínima y de exhaustividad, las manifestaciones del actor son genéricas, sin que exponga con claridad de qué forma dichos principios se afectaron, a la luz de la razón y dinámicas del procedimiento de revisión de informes, y de los hechos que sustentan cada una de las observaciones que la autoridad fiscalizadora le dio a conocer, y por las que se le otorgó el derecho de audiencia.

- **Vulneración a los principios de congruencia y legalidad; así como ausencia de motivación en relación a la calificación de la falta, por no tomar en cuenta al grado de responsabilidad, la afectación al bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, capacidad económica del infractor, y la reincidencia respecto al capítulo de individualización de la sanción en la resolución.**

En este apartado el actor en la foja 68 de su demanda refiere que fue incongruente que la falta se calificará como grave, porque para ello debió de tomarse en cuenta el grado de responsabilidad, la afectación del bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, lo cual a su juicio se omitió por la autoridad responsable.



Asimismo, de la foja 58 a 62 de su demanda se limita a precisar de manera dogmática cuáles, a su juicio, son las etapas del procedimiento de individualización de las sanciones, cuáles son los elementos objetivos y subjetivos, la división entre faltas formales y sustanciales, para señalar que la falta no debió ser calificada como grave ordinaria reiterando que no existió dolo.

En ese sentido, por parte del recurrente no existe un combate frontal de cada uno de los razonamientos que llevaron a la autoridad responsable para calificar como grave ordinaria la falta cometida, limitándose a afirmar que al calificar la gravedad de la falta, la autoridad responsable en su resolución debió tomar en cuenta, entre otros, el grado de responsabilidad, la afectación al bien jurídico tutelado, la capacidad económica del infractor, así como la reincidencia o reiteración, lo cual como se mencionó si fue tomado en cuenta, ello aunado a que, como se evidenció líneas precedentes, el partido político en sus afirmaciones parte de la errónea concepción de que la conducta tenía que ser dolosa, de ahí que el disenso en esa parte sea inoperante.

Aunado a lo expuesto, contrariamente a lo señalado por el recurrente, la autoridad responsable tomó en consideración para la calificación de la falta el tipo de infracción, precisando que el partido omitió reportar gastos por concepto de producción de spots y encuestas en el informe de campaña correspondiente al Proceso Electoral Federal y Local por un

## SUP-RAP-20/2017

importe de \$42,010,710.24. (4,684,240.00 + 2,594,800.00 + 8,198,300.00 + 718,620.00 + 2,923,780.00 + \$22,890,970.24); las circunstancias de tiempo, modo y lugar, indicando lo siguiente:

**Modo:** El instituto político cometió una irregularidad al registrar operaciones por concepto de spots y encuestas, omitiendo reportarlas en el informe respectivo, el cual corresponde a un periodo distinto al que se fiscaliza.

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

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en Avenida Acoxta, número 436, Colonia Ex hacienda Coapa, Tlalpan, C.P. 14300 en la Ciudad de México en el marco de la revisión de los informes anuales correspondientes al gasto ordinario de 2015.

Asimismo, la autoridad responsable indicó que la falta fue culposa, la trascendencia de la normatividad trasgredida (artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización), ello relacionado a las obligaciones a que se sujetan los entes políticos atienden a



la naturaleza propia de cada periodo sujeto a revisión (ordinario, precampaña o campaña).

Lo anterior, con la finalidad de preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y el control de las mismas, 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, dentro del periodo en que éstas deben ser reportadas a la autoridad atendiendo a lo que establece la normatividad, coadyuvando con ello al cumplimiento de sus tareas de fiscalización.

Ello aunado a que la norma transgredida es de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Asimismo, la autoridad responsable señaló los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta, precisando que, en la especie, el bien jurídico tutelado por las normas infringidas por la conducta es el garantizar la certeza en el manejo de los recursos, y que la irregularidad imputable al partido se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real al reporte de operaciones que corresponden a un informe distinto al fiscalizado, por lo que se trató de una

## SUP-RAP-20/2017

falta de fondo, indicando también que existe singularidad de la misma.

En suma, para la calificación de la falta la autoridad responsable tuvo presente que:

-Se trató de una falta sustantiva o de fondo, toda vez que el partido político impidió a la autoridad fiscalizadora tener certeza en el adecuado manejo de los recursos utilizados en un periodo distinto al fiscalizado, al omitir registrar las operaciones en un informe distinto al que corresponden.

-Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización; esto es, certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

-Que se advirtió la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.

-Que la conducta fue singular.

Por lo que, ante el concurso de los elementos mencionados, se consideró que la infracción debía calificarse como **GRAVE ORDINARIA**.



Posteriormente, en relación a la individualización de la sanción, la autoridad responsable si tomó en cuenta la calificación de la falta cometida, la entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, y que no existió reincidencia, por lo que si observó dichos elementos para la individualización citada.

Asimismo, contrariamente a lo indicado por el recurrente, en la resolución impugnada, en el apartado de imposición de la sanción, se consideró, exponiendo las razones y fundamentos para ello, que sanción que se debía imponer al instituto político, es la prevista en la fracción III, inciso a), numeral 1 del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones mensuales que correspondan al partido por concepto financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar la cantidad de \$63,016,065.36 (Sesenta y tres millones dieciséis mil sesenta y cinco pesos 36/100 M.N).

De igual forma, en la resolución impugnada se atendió a la capacidad económica del partido político, pues se tomó en consideración el monto de los recursos federales que recibió como financiamiento público para el desarrollo de actividades ordinarias en el ejercicio dos mil quince, el cual consistió en \$443'323,174.80 (Cuatrocientos cuarenta y tres millones

**SUP-RAP-20/2017**

trescientos veintitrés mil ciento setenta y cuatro pesos 80/100 M.N.).

Aunado a lo expuesto, se precisó que las condiciones económicas de los infractores no son inmutables, debido a que se modifican conforme a las circunstancias que se vayan presentando. En este sentido a efecto dilucidar la aludida capacidad del PRD, tomó en cuenta las sanciones pecuniarias que le fueron impuestas.

Así, la autoridad responsable insertó un cuadro en el cual señaló las resoluciones que habían dictado tanto la responsable, como la Sala Regional Especializada y por las cuales vincularon al instituto político al pago de los montos siguientes \$51'543,319.07 (Cincuenta y un millones quinientos cuarenta y tres mil trescientos diecinueve pesos 07/100 M.N.), \$7'490,625.61 (Siete millones cuatrocientos noventa mil seiscientos veinticinco pesos 61/100 M.N.), \$8,800.00 (Ocho mil ochocientos pesos 00/100 M.N.), \$73,040.00 (Setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.) y \$25,937.00 (Veinticinco mil novecientos treinta y siete pesos 00/100 M.N.).

Por lo que hace al monto de deducciones que fueron aplicados al instituto político recurrente en el mes de diciembre de dos mil dieciséis, destacó que se trataron de dos cantidades, las cuales consistieron en \$35'416,375.39 (Treinta y cinco millones cuatrocientos dieciséis mil



trescientos setenta y cinco pesos 39/100 M.N.) y \$5'048,256.70 (Cinco millones cuarenta y ocho mil doscientos cincuenta y seis pesos 70/100 M.N.). Respecto del monto por saldar, destacó que el PRD está vinculado a cubrir la cantidad total de \$18'680,089.59 (Dieciocho millones seiscientos ochenta mil ochenta y nueve pesos 59/100 M.N.).

A partir de los datos anteriores el Consejo General del INE concluyó que el partido político recurrente estaba en aptitud de solventar las sanciones que determinó en la resolución controvertida, entre ellas la que nos ocupa.

- **Indebida individualización de la sanción, utilización de analogía y mayoría de razón, así como imposición de una multa desproporcionada.**

En relación a la supuesta utilización de analogía y mayoría de razón el partido señala que, en la resolución impugnada, en el apartado de calificación de la falta se indica que:

“La Sala Superior del Tribunal Electoral 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 cumple en la forma ordenada en la norma aplicable”

“Por lo que hace a la conclusión referida observada en el dictamen consolidado se identificó que la conducta desplegada por el instituto político corresponde a una omisión consistente en reportar operaciones que corresponden a un periodo distinto”

En ese tenor, se observa que, a partir de una lectura parcial de la resolución impugnada, el recurrente realiza una serie de manifestaciones genéricas en relación a la analogía y mayoría de razón, y los principios de la materia penal, sin controvertir frontalmente que en la resolución impugnada, la autoridad responsable determinó cada uno de los elementos para calificar la falta, atendiendo al caso particular y no a uno diverso, posteriormente, estableció cada uno de los elementos para individualizar la sanción.

De esa manera, el recurrente se limita a afirmar genéricamente que la autoridad responsable no se apegó al principio de legalidad, y que sin más razonamiento impone por analogía y mayoría de razón una sanción cuyo razonamiento no está decretado en ley, reiterando que no se tomó en cuenta el principio *in dubio pro reo*, principio que no resultaba aplicable al caso, pues lo cierto es que el partido político no demostró que hubiera efectuado el registro de los gastos de campaña en el informe correspondiente.

Lo anterior, aunado a que realiza reiteraciones respecto a que no existió el elemento dolo, lo cual como se ya se indicó no era un elemento necesario en este tipo de faltas.

Ello aunado a que los párrafos que alude el partido político en los que se referencia el SUP-RAP-98/2003 son meramente introductorios para el apartado de calificación de la falta en relación a las conductas de omisión.



En el contexto citado, el agravio se califica como **inoperante**.

Igual calificativa amerita el agravio concerniente a que la "multa" de \$63,016,065.36 (Sesenta y tres millones dieciséis mil setenta y cinco pesos 36/100 M.N) es cruel, infamante y excesiva, porque no corresponde a las finalidades que persigue la penalidad, ya que se trata de manifestaciones genéricas que no especifican las razones y fundamentos que sostengan que la sanción impuesta es excesiva, la cual contrariamente a lo señalado por el actor no tiene la naturaleza de multa, sino que consistió en la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones mensuales que correspondan al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la resolución, hasta alcanzar la cantidad referida.<sup>32</sup>

Debiéndose además advertir que dicha sanción fue impuesta de conformidad con el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que esta Sala Superior considera idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el

---

<sup>32</sup> \$63,016,065.36 (sesenta y tres millones dieciséis mil sesenta y cinco pesos 36/100 M.N).

partido se **abstenga** de incurrir en la misma falta de fondo en ocasiones futuras.

En virtud de haber calificado como **infundados** e **inoperantes** los agravios del recurrente, se confirma, tanto el dictamen consolidado como la resolución controvertida, respecto a la conclusión 19.

#### **D. CONCLUSIONES 23, 32 y 34**

Al controvertir las **conclusiones 23 y 34** el partido político apelante aduce que se interpretó de manera indebida lo previsto en los artículos 1º, 14, 16, 17, 22 y 41, de la Constitución federal, 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II, 458, párrafo 5, inciso e), de la Ley de Procedimientos Electorales, lo cual vulnera los principios rectores de la materia electoral, ya que sin la correcta fundamentación, ni motivación la responsable dicta una severa sanción, fuera de los parámetros legalmente previstos y de los criterios asumidos por la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior, debido a que la responsable le impuso dos sanciones de:

- \$181,285.28 (Ciento ochenta y un mil doscientos ochenta y cinco pesos 28/100) por omitir destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio dos mil quince, para el desarrollo de actividades específicas, por un monto de



\$120,935.63 (Ciento veinte mil novecientos treinta y cinco pesos 63/100 M.N.).

- \$2'554,364.06 (Dos millones quinientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y cuatro pesos y cuatro 06/100) por reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, que no han sido cubiertos al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, por un importe de \$1,702,909.37 (Un millón setecientos dos mil novecientos nueve pesos 37/100 M.N.)

Lo cual, a juicio del recurrente, es contrario a Derecho, porque no incurrió en irregularidad en razón de que está debidamente acreditado el origen, destino, y aplicación de los recursos asignados, aunado a que en la normativa electoral no se establece sanción aplicable al supuesto que determinado partido político exceda el límite de aportaciones de militantes o incumpla las metas de destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario para el desarrollo de actividades específicas, por lo que al caso resulta aplicable el principio jurídico "NO HAY PENA SIN LEY".

Por otra parte, argumenta que conforme a lo previsto en los artículos 456, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II, y 458, párrafo 5, inciso e), de la Ley de Procedimientos Electorales en el caso de las infracciones por sobrepasar los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, la sanción que el Consejo General del INE debió imponer era la consistente en la de un monto similar al

## SUP-RAP-20/2017

ejercido en exceso, ya que el único supuesto legalmente previsto para aumentar esa cantidad consiste en que se demuestre la reincidencia del sujeto responsable, lo cual en el caso no se acredita.

En este sentido, manifiesta que sin fundamento y la debida motivación la responsable determinó imponer en las dos conclusiones impugnadas, sanciones equivalentes al ciento cincuenta por ciento (150%) del monto involucrado, por lo cual resultan severas y excesivas.

Aunado a que tal determinación resulta contraria al criterio asumido por la propia responsable, debido a que el Consejo General del INE al dictar la resolución identificada con la clave INE/CG1019/2015, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil catorce, determinó imponer a los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional una sanción equivalente al cien por ciento (100%) del monto involucrado, por reportar saldos en cuentas por pagar con una antigüedad mayor a un año, que no fueron pagadas al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, y únicamente incrementó tal sanción, en cada caso, con el cincuenta por ciento (50%), porque se acreditó que esos institutos políticos eran reincidentes.



Por otra parte, al impugnar la **conclusión 32**, argumenta que se interpretó de manera indebida lo previsto en los artículos 1º, 14, 16, 17, 22 y 41, de la Constitución federal, 78, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley de Partidos Políticos y 458, párrafo 5, 462, párrafo 1, de la Ley de Procedimientos Electorales; 21, párrafo 1 y 96, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización del INE, aunado a que se incumplió el criterio establecido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-277/2016.

Lo anterior debido a que el Consejo General de INE determinó imponer una sanción de \$913,118.78 (novecientos trece mil ciento dieciocho pesos 78/100 M.N.), porque el partido político actor realizó la recuperación de cuentas por cobrar en efectivo por montos superiores a los noventa (90) días de salario mínimo por un importe de \$456,559.39 (cuatrocientos cincuenta y seis mil quinientos cincuenta y nueve pesos 39/100 M.N.) lo cual es contrario a Derecho, a causa de que sin fundamento, ni motivación la responsable deja de analizar la documentación que tenía a su disposición, así como la presentada en la etapa de errores y omisiones.

En este sentido, aduce que la conducta objeto de sanción no actualiza el supuesto previsto en el artículo 66, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, porque los pagos que recibió no fueron realizados por deudores del instituto político.

## SUP-RAP-20/2017

Así, respecto de los depósitos identificados con las referencias contables PI-36001-08/15, PI-36002-08/15, PI-36005-10/15, PI-36002-11/15, PI-36001-12/15, PI-37007-09/15, PI-37011-12/15, fueron realizados por Elizabeth Susana Rodriguez González, Alvarado Pérez José Ignacio, Pérez Lazcano Benito Eulalio, Sánchez Cortes Carlos, Mora Echeverría Erecila, Tagoya Karla Mariana, Geraldo Tafoya Karla Mariana, quienes son trabajadores del PRD y se trata de pagos para cubrir el préstamo que les otorgó el instituto político, en su calidad de patrón, a cada uno de ellos, por lo que esos ciudadanos no tienen la calidad de deudores del partido político.

En cuanto a los depósitos identificados con las claves de referencia PI-37007-04/15, PI-37008-04/15, PI-37009-04/15, PI-37012-04/15, PI-31019-08/15, PI-31030-12/15, PI-31077-02/15, manifiesta el recurrente que tampoco son pagos de deudas, sino que están relacionadas con la devolución de *"gastos por comprobar"* respecto de recursos no erogados que se asignaron a diversos militantes del partido político recurrente para *"cubrir el transporte de los asistentes al evento denominado Seminario-Taller de actualización sobre el proceso electoral 2014-2015"* que se llevó a cabo en Guadalajara, Villa Hermosa, Tabasco, San Luis Potosí; *"reuniones de trabajo sobre elecciones en el estado de Michoacán"*; *"Modelo de implementación de la paridad convivencia sin violencia"* y para el *"tercer pleno extraordinario del IX Consejo Nacional"*.



En este orden de ideas, el instituto político recurrente concluye que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 66, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización dado que los mencionados ciudadanos no son deudores del PRD y está debidamente acreditado el origen, destino, y aplicación de los recursos. Además, que en la legislación electoral no se prevé sanción aplicable al supuesto que determinado partido político reciba efectivo por concepto de reembolso de gastos no efectuados que se proporcionaron a su personal sujeto a comprobación por actividades partidarias, ni por concepto de pagos derivados de préstamos personales concedidos a sus trabajadores, por lo que en el caso resulta aplicable el principio jurídico "NO HAY PENA SIN LEY".

Por otra parte, aduce que, suponiendo sin conceder, que hubiera incurrido en infracción a la normativa electoral la sanción que aplicó la responsable no es proporcional, porque el monto de ésta debió ser similar al no ejercido, ya que en único supuesto legalmente previsto para aumentar ese monto consiste en que se demuestre la reincidencia del sujeto responsable, lo cual en el caso no se acredita y tampoco se demuestra el dolo y la mala fe, por lo que resulta contrario a Derecho, que el órgano superior de dirección del INE haya impuesto una sanción del doscientos por ciento (200%) del monto involucrado

En este sentido, argumenta que no existe norma constitucional, legal o reglamentaria que establezca los parámetros y condiciones conceptuales para determinar las multas como el Consejo General del INE lo hizo.

Del resumen de conceptos de agravios precisado, se advierte que el partido político actor manifiesta argumentos similares para impugnar las conclusiones **23, 32 y 34**, los cuales se vinculan con los siguientes temas:

I. Ausencia de tipo administrativo

II. Falta de acreditación de la infracción normativa

III. Incorrecta imposición de sanción del 150% o 200% del monto involucrado

En este contexto, los razonamientos lógico-jurídicos hechos valer para impugnar cada una de las mencionadas conclusiones se analizarán en conjunto conforme a los temas antes precisados.

**I. Ausencia de tipo administrativo**

Los argumentos que sobre este particular el partido político recurrente expresa son **infundados**, ya que no le asiste razón al PRD cuando aduce que el Consejo General del INE vulneró el principio relativo a que *"NO HAY PENA SIN LEY"*, puesto que las conductas en las que incurrió en las conclusiones 23, 32 y 34 consistentes en:



1. No destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario para el desarrollo de actividades específicas. (Conclusión 23).
2. Recibir efectivo por concepto de reembolso de gastos no efectuados que se proporcionaron a su personal sujeto a comprobación por actividades partidarias o por concepto de pagos derivados de préstamos personales concedidos a sus trabajadores. (Conclusión 32).
3. Reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, que no han sido cubiertos al treinta y uno de diciembre de dos mil quince. (Conclusión 34).

No están tipificadas como infracción administrativa en la normativa electoral, por lo que el instituto político actor considera que no incurrió en infracción y, por ende, no procedía que se le impusiera sanción alguna.

A juicio de esta Sala Superior los conceptos de agravio que se analizan son **infundados** como se razona a continuación.

El Derecho Administrativo Sancionador Electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal le son aplicables, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la

materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes jurídicos tutelados por ella.

En lo atinente al principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo "*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*", y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, para cada conducta considerada delictiva, sin que se permita la imposición de penas, por analogía o por mayoría de razón respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

Ahora bien, tal como ya se indicó, en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral este principio no tiene la misma rigidez, debido a la inconmensurable cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del Derecho Público.

En consecuencia, en esta Rama del Derecho Público el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos:



1. Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho en materia electoral. (p.ej. el artículo 25 de la Ley de Partidos Políticos contiene el catálogo de obligaciones a cargo de esas entidades de interés público; los artículos 380 y 394 de la Ley de Procedimientos Electorales establecen obligaciones a cargo de los aspirantes a candidaturas independientes y de los candidatos independientes, mientras que el artículo 250, párrafo 1, incisos a), d) y e) contiene prohibiciones dirigidas a los institutos políticos y candidatos en materia de propaganda electoral).

2. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador. Tal es el caso de los artículos 442 a 455, 464 y 470, de la Ley de Procedimientos Electorales.

3. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación. Verbigracia el artículo 456 de la citada ley general comicial.

Todas las mencionadas disposiciones jurídicas, en conjunto, contienen el denominado "tipo" en materia sancionadora electoral respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones).

También deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción, y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los sujetos infractores. Es ilustrativa para el caso, la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 7/2005, de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES".<sup>33</sup>

En el particular, por lo que hace a la **conclusión 23**, la autoridad responsable resolvió que el partido político actor incurrió en un ilícito, ya que omitió destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio fiscal dos mil quince, para el desarrollo de actividades específicas, por un monto de \$120,935.63 (ciento veinte mil novecientos treinta y cinco pesos 63/100 M.N.).

---

<sup>33</sup> Consultable a páginas 643 (seiscientos cuarenta y tres) a 648 (seiscientos cuarenta y cuatro), de la "Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 intitulado "Jurisprudencia".



Lo anterior, porque consideró que con tal conducta el PRD vulneró lo previsto en el artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), de la Ley de Partidos Políticos.<sup>34</sup>

En este orden de ideas, el Consejo General del INE determinó que en la mencionada norma legal se impone la obligación de los institutos políticos de aplicar cada año, un monto específico de recursos para el desarrollo de las actividades específicas consistentes en la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

Así, concluyó que ese precepto legal tiene como finalidad que los partidos políticos contribuyan mediante la

---

<sup>34</sup> El citado precepto legal establece lo siguiente:

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

[...]

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

[...]

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

[...]

investigación de la problemática política, cultural y económica, que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma que esa obligación se constituye como una garantía para asegurar de que cumplan las finalidades que, como entidades de interés público tienen encomendadas y que a través de ese desarrollo permanente, contribuyen a la conformación de la cultura política, lo cual se debe realizar de manera constante y regular, pero sin descuidar otros deberes que la propia ley les impone, ni su actividad ordinaria.

Respecto de la **conclusión 32**, el órgano superior de dirección del INE determinó que el partido político vulneró la normativa electoral, porque toleró recuperaciones realizadas en efectivo superiores a 90 (noventa) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en dos mil quince y no mediante cheque o transferencia bancaria, ya que con tal conducta el PRD conculcó lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.<sup>35</sup>

En este orden de ideas, la autoridad fiscalizadora determinó que en la disposición reglamentaria se prevé la prohibición de los partidos políticos de recibir recursos en efectivo

---

<sup>35</sup> La disposición reglamentaria prevé lo siguiente:

**Artículo 66.**

1. La recuperación o cobros que hagan los sujetos obligados de cuentas por cobrar, deberá efectuarse mediante cheque o transferencia de una cuenta bancaria a nombre del deudor, debiendo conservar copia del cheque o comprobante de la transferencia que permita identificar plenamente el origen del recurso; queda estrictamente prohibido realizar cobros inefectivo o cheque de caja o de una persona distinta al deudor.



cuando excedan el tope de los 90 (noventa días) de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo que establece los medios por los cuales se deben entregar esos recursos, a fin de permitir a la autoridad fiscalizadora conocer el origen de los recursos que los partidos políticos reciben.

En relación con la **conclusión 34**, la autoridad responsable estableció que el partido político actor incurrió en una infracción al reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, que no han sido cubiertos al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, por un importe de \$1'702,909.37 (un millón setecientos dos mil novecientos nueve pesos 37/100 M.N.), porque con tal conducta el PRD vulneró lo previsto en el artículo 84, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización.<sup>36</sup>

En ese sentido, el Consejo General del INE determinó que en la citada norma legal se impone la obligación de los partidos políticos de liquidar las cuentas por pagar, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el

<sup>36</sup> El citado precepto reglamentario establece lo siguiente.

**Artículo 84.**

1. Los saldos en cuentas por pagar al cierre del ejercicio o la conclusión de las precampañas y campañas de los sujetos obligados, que carezcan de la documentación soporte, deberán de ser sancionados conforme a lo siguiente:

a) Si son saldos originados durante la operación ordinaria, se contabilizarán como ingreso en especie y si corresponden a operaciones celebradas con personas morales, deberán ser sancionadas como aportación de origen prohibido a favor del partido.

[...]

partido año con año, lo cual se podría traducir, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

Ahora bien, respecto de la tipificación de las conductas precisadas en las **conclusiones 23, 32 y 34**, se debe destacar que en la Ley de Procedimientos Electorales, en el Libro Octavo, Título Primero identificado como "*De las faltas electorales y su sanción*", Capítulo "*De los sujetos, conductas sancionables y sanciones*", en el artículo 442, párrafo 1, inciso a), se prevé que son sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales, entre otros sujetos de Derecho, los partidos políticos.

Mientras que en el artículo 443, párrafo 1, incisos a), y l), de la mencionada norma general se establece que constituyen infracciones de los institutos políticos el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables, así como el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

La autoridad responsable determinó que en la **conclusión 23**, se acreditó incumplimiento de lo previsto en artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), de la Ley de Partidos Políticos; en la **conclusión 32** se demostró la vulneración a lo establecido en el numeral 66, párrafo 1, del



Reglamento de Fiscalización y en la **conclusión 34** se acreditó la conculcación de lo regulado en el artículo 84, numeral 1, inciso a), del Reglamento de en consulta. Asimismo, que en cada caso, tales conductas constituyen una infracción a la normativa electoral, las cuales calificó como grave ordinaria, porque consideró que son faltas sustantivas o de fondo.

Al dilucidar la sanción que resultaba aplicable, con fundamento en lo previsto en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Procedimientos Electorales, la responsable determinó que en el caso de la **conclusión 23**, la sanción prevista en la fracción II, consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, es la que resultaba idónea para cumplir una función preventiva general, por lo que impuso la sanción consistente en una multa equivalente a 2,482 (dos mil cuatrocientos ochenta y dos) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$181,285.28 (ciento ochenta y un mil doscientos ochenta y cinco pesos 28/100 M.N.).

Respecto de las **conclusiones 32 y 34** la autoridad fiscalizadora determinó imponer la sanción prevista en la fracción III, del mencionado precepto legal, es decir la consistente en la reducción de ministraciones del financiamiento público, por lo que en el primer caso impuso

## SUP-RAP-20/2017

una reducción del 2.47% (dos punto cuarenta y siete por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido político actor, por concepto Financiamiento Público para el Sostenerimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$913,118.78 (novecientos trece mil ciento dieciocho pesos 78/100 M.N.); mientras que en la segunda de las citadas conclusiones, determinó que al partido político actor se le debía sancionar con una reducción de las ministraciones en un 6.91% hasta alcanzar la cantidad de \$2'554,364.06 (dos millones quinientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y cuatro pesos 06/100 M.N.).

Es importante indicar que hay una inconsistencia en el porcentaje de reducción de ministraciones entre la parte considerativa de la resolución y el resolutivo, pues dentro del desarrollo de la irregularidad (página 215 de las consideraciones de la resolución impugnada) se sanciona con la reducción de las ministraciones en un 6.91% y en los resolutivos (página 2229, inciso m) de los resolutivos) se sanciona con la reducción de las ministraciones en un 24.18%, en ambos casos, hasta alcanzar la cantidad de \$2,554,364.06 (150% del monto involucrado); sin embargo se trata de un *lapsus calami*, por tanto, esta Sala Superior considera que se debe tomar en cuenta como correcta la reducción de las ministraciones en un 6.91%, ya que es el monto que corresponde a la sanción impuesta.



Conforme a lo expuesto, son **infundados** los conceptos de agravio que se resuelven, porque la conducta en la que incurrió el PRD en cada una de las conclusiones que se analiza está tipificada como infracción a la normativa electoral, por lo que no se acredita la vulneración al principio de tipicidad que aduce el recurrente.

En efecto, puesto que la obligación que debió de observar el instituto político respecto de la **conclusión 23** está regulada en el párrafo 51, numeral 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), de la Ley de Partidos Políticos; en cuanto a la **conclusión 32** debió actuar conforme a lo establecido en el artículo 66, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización y por lo que hace a la **conclusión 34** debió acatar lo regulado en el numeral 84, párrafo 1, inciso a), del mencionado Reglamento.

En este sentido, ante el incumplimiento de tales disposiciones se configuró el tipo administrativo establecido en el 443, párrafo 1, incisos a), y l), de la Ley de Procedimientos Electorales y, por ende, la consecuencia jurídica de la actualización de esos supuestos normativos consiste en imponer al partido político apelante algunas de las sanciones establecidas en el artículo 456, de la ley sustantiva electoral.

Lo cual, a juicio de este órgano jurisdiccional, es jurídicamente correcto, porque, como se precisó, en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral el principio de

tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional, por lo que uno de los supuestos reconocidos y aplicados en el mencionado Derecho Sancionador para efecto de observar el aludido principio general del "*ius puniendi*" consiste en establecer en la norma electoral el catálogo general de sanciones, susceptibles de ser impuestas a los sujetos que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición, o por haber incumplido una obligación regulada en algunas de las normas de la materia.

Tal es el caso de lo establecido en los artículos 51, párrafo 1, inciso a) fracción IV, e inciso c), de la Ley de Partidos Políticos; 66, párrafo 1, y 84, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización, en relación con lo previsto en los numerales 443, párrafo 1, incisos a) y l) y 456 de la citada ley general comicial, hipótesis normativas que, como ha sido razonado, se actualizaron en el particular.

## **II. Falta de acreditación de la infracción normativa**

Respecto de las **conclusiones 23 y 34**, el PRD aduce que no se acredita la vulneración a la normativa electoral, porque está debidamente acreditado el origen, destino, y aplicación de los recursos asignados. A juicio de esta Sala Superior tales argumentos son **inoperantes** por vagos y genéricos.

La calificación de esos conceptos de agravio obedece a que el partido político actor omite señalar los razonamientos lógico-jurídicos, encaminados a evidenciar la supuesta



ilegalidad o inconstitucionalidad en que incurrió la responsable al analizar y valorar los elementos aportados por el instituto político ante esa autoridad y que, en su caso, acreditarían el correcto origen, destino, y aplicación de los recursos.

Aunado a lo anterior, el PRD tampoco manifiesta concepto de agravio alguno para desvirtuar las consideraciones fundamentales en las que se sustentó la autoridad fiscalizadora para determinar que en la **conclusión 23** el instituto político actor omitió destinar el porcentaje del financiamiento público ordinario otorgado en el ejercicio dos mil quince, para el desarrollo de actividades específicas, por un monto de \$120,935.63 (ciento veinte mil novecientos treinta y cinco pesos 63/100 M.N.), por lo cual conculcó lo previsto en el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos y respecto de la **conclusión 34** que incurrió en la infracción consistente en reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, que no han sido cubiertos al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, por un importe de \$1,702,909.37 (un millón setecientos dos mil novecientos nueve pesos 37/100 M.N.).

En este contexto, para este órgano jurisdiccional el concepto de agravio que se analiza resulta **inoperante** respecto de las **conclusiones 23 y 32**.

Por lo que hace a la **conclusión 34**, el PRD aduce que no se acredita la vulneración a la normativa electoral, porque está debidamente demostrado el origen, destino, y aplicación de los recursos asignados. Aunado a que en los recursos que recibió no derivaron de pagos de deudores del partido político, sino que se trata de pagos realizados por los trabajadores del instituto político, para cubrir los préstamos que les otorgó, en su calidad de patrón o bien constituyen de la devolución de recursos no erogados que se asignaron a diversos militantes del partido político para actividades partidistas.

Para este órgano jurisdiccional el referido concepto de agravio es **infundado**, como se razona a continuación.

La calificación de este argumento obedece a que el partido político apelante parte de la premisa equivocada al considerar que los pagos que recibió por concepto de los "préstamos" otorgados a sus trabajadores, así como por la devolución de los recursos entregados a sus militantes, están exentos de observar el deber previsto en la norma reglamentaria trasunta.

Sin embargo, la disposición reglamentaria establece un supuesto normativo genérico, sin regular alguna excepción respecto del origen, causa o circunstancia, de la cual derive los recursos recuperados o pagados que ingresen al patrimonio del instituto político, por lo que en el particular



resulta aplicable y exigible tal disposición. Para mayor claridad se transcribe a continuación el artículo 66, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización.

[...]

**Artículo 66.**

**Recuperaciones de cuentas por cobrar**

1. La recuperación o cobros que hagan los sujetos obligados de cuentas por cobrar, deberá efectuarse mediante cheque o transferencia de una cuenta bancaria a nombre del deudor, debiendo conservar copia del cheque o comprobante de la transferencia que permita identificar plenamente el origen del recurso; queda estrictamente prohibido realizar cobros inefectivo o cheque de caja o de una persona distinta al deudor.

[...]

De la normativa trasunta se advierte que tiene como finalidad, por una parte, facilitar a los partidos políticos la comprobación de sus ingresos, a través de mecanismos que permitan a la autoridad electoral conocer el origen de los recursos que estos reciben y, por otra, generar certeza respecto del origen de los activos que ingresan al patrimonio de los institutos políticos.

En efecto, porque de esta manera se tiene pleno conocimiento del origen de las operaciones y de la procedencia de su haber patrimonial, y que este último, no se incrementa mediante el empleo de instrumentos prohibidos por la ley, por ende, resulta exigible que la actividad de los partidos políticos se desempeñe en apego a los cauces legales a través del sistema financiero mexicano.

## SUP-RAP-20/2017

En este orden de ideas, para recuperar los activos identificados con las claves de referencia contable PI-36001-08/15, PI-36002-08/15, PI-36005-10/15, PI-36002-11/15, PI-36001-12/15, PI-37007-09/15, PI-37011-12/15, PI-37007-04/15, PI-37008-04/15, PI-37009-04/15, PI-37012-04/15, PI-31019-08/15, PI-31030-12/15, PI-31077-02/15, el partido político recurrente debió llevar a cabo esas transacciones mediante cheque o por transferencia de una cuenta bancaria a nombre del deudor, por lo que al no hacerlo así se acredita la infracción a la normativa electoral.

Conforme a lo expuesto el concepto de agravio que se analiza en este apartado resulta **infundado**.

Respecto del argumento manifestado para impugnar la **conclusión 34**, en el que el PRD aduce que la autoridad responsable incumplió el criterio establecido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-277/2016, para esta Sala Superior es **inoperante**.

Esto es así, porque se trata de un razonamiento vago y genérico, debido a que el instituto político apelante omite señalar los argumentos por los cuales se pueda evidenciar que el criterio asumido por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación referido resulta aplicable en el particular.



Así, el PRD debió cumplir la carga argumentativa mínima para que esta Sala Superior estuviera en aptitud jurídica de analizar, comparar, dilucidar y concluir si en el caso al dictar el acto impugnado, la autoridad responsable se aparta del criterio dictado por este órgano jurisdiccional en el mencionado precedente.

En este orden de ideas, ante lo genérico del argumento que se resuelve, para este órgano jurisdiccional resultar ser un razonamiento **inoperante**.

La misma calificativa es aplicable al argumento por el cual el partido político apelante aduce que sin fundamento, ni motivación la responsable deja de analizar la documentación que tenía a su disposición, así como la presentada en la etapa de errores y omisiones.

Esto es así, porque el instituto político recurrente omite argumentar y precisar cuáles son los documentos que omitió valorar el órgano superior de dirección del INE, qué es lo que se acredita con esas constancias y, porqué, ante esa supuesta omisión valoración de tales elementos de convicción, la responsable habría llegado a una conclusión distinta; es decir, que el instituto político no incurrió en la irregularidad que se le imputa y por la que se le sanciona.

En este contexto, ante lo genérico de este argumento, para esta Sala Superior es **inoperante**.

**III. Incorrecta imposición de sanción del 150% o 200% del monto involucrado**

Sobre este particular el instituto político apelante aduce dos argumentos para impugnar las **conclusiones 23, 32 y 34**.

En el primero de ellos manifiesta que la sanción que impuso la responsable en esas conclusiones no está debidamente fundada y motivada, porque al respecto, en las **conclusiones 23 y 34**, lo vinculó a cubrir una sanción de 150% (ciento cincuenta por ciento), del monto involucrado, mientras que en la **conclusión 34** le impuso sanción de 200% del monto involucrado, lo cual es incorrecto, porque la sanción que el Consejo General del INE debió dictar en cada caso, era la consistente a un monto similar al ejercido en exceso, ya que la única hipótesis normativa para aumentar esa cantidad, es la reincidencia del sujeto responsable, lo que no se acredita en las conclusiones impugnadas.

Para este órgano jurisdiccional el mencionado razonamiento lógico-jurídico es **infundado**, porque el instituto político recurrente parte de la premisa equivocada, al considerar que el único supuesto normativo que autoriza al Consejo General del INE imponer una sanción que constituya un monto mayor al involucrado en la conducta típica, es que se acredite la reincidencia del sujeto sancionado, lo que es jurídicamente incorrecto, conforme a lo siguiente.



Las sanciones tienen, entre otras finalidades, la de ser preventivas, dirigida a los miembros de la sociedad en general y, a la vez específica, de modo que el participante en la comisión de un ilícito se abstenga de volver a incurrir en la misma falta.

Así, en el supuesto de las irregularidades relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio económico como resultado de esa conducta, la sanción impuesta se debe fijar, a partir o incluyendo el monto del beneficio obtenido, y conforme con ello, las sanciones impuestas válidamente pueden ser superiores o rebasar el monto involucrado como beneficio económico, para evitar que se fomenten ese tipo de conductas, bajo la idea de que la sanción sea menor al beneficio obtenido.

En términos similares a lo que ocurre con otro tipo de consecuencias del ilícito en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, a las sanciones administrativas en la materia les son aplicables, con algunos matices, los principios de prevención general y prevención específica, desarrolladas en el Derecho Penal.

Conforme con tales principios, 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 nuevas y mucho menos,

las mismas violaciones a las disposiciones legales, pues con ello se expondría el bienestar social, como razón última del Estado de Derecho.

Así, en cuanto a la prevención específica, 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, se podría contribuir al fomento de tales conductas ilícitas y no quedaría satisfecho el propósito disuasivo atinente a la naturaleza de las sanciones.

En atención a esto último, la selección y cuantificación de la sanción concreta, por parte de la autoridad electoral, se debe realizar de forma tal, que sea superior a cualquier beneficio obtenido, pues si éstas produjeran una afectación insignificante o menor en el infractor, en comparación con la expectativa de la ventaja a obtener con el ilícito, podría implicar que no inhibiera en el futuro la conducta del sujeto de Derecho, máxime si en una primera sanción no resintió un menoscabo o, incluso, a pesar de ello conservó algún beneficio.

Por esto, la consecuencia del ilícito debe tomar en cuenta la necesidad de cumplir 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 sea beneficiado de alguna forma por la infracción en que incurrió.

Ello, porque una circunstancia de orden público e interés general es que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se desalienten, y si la sanción o consecuencia del ilícito no toma en cuenta estas condiciones podría fomentar la comisión de este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el "*ius puniendi*" del Estado.

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

De modo que, en principio, es conforme a Derecho que las sanciones relacionadas con ilícitos derivados de ingresos o actos que finalmente se traduzcan en un beneficio para el infractor, sean sancionadas con un monto económico superior al involucrado.

Al respecto es aplicable la tesis de esta Sala Superior XII/2004, de rubro: **"MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO"**.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

En este orden de ideas, no asiste razón al instituto político cuando argumenta que debido a que no es reincidente en la conducta por la que se le sancionó en las **conclusiones 23, 32 y 34** de la resolución impugnada, el Consejo General del INE no estaba facultado para imponer una sanción mayor al monto involucrado.

Lo anterior, porque, conforme se ha expuesto, si bien es válido que la sanción atienda a una condición aritmética, tal determinación no se debe sustentar exclusivamente en ese aspecto, es decir, que las sanciones no se deben fijar únicamente tomando en consideración o preponderantemente los elementos cuantitativos o el monto involucrado, pues si bien, como se indicó, la consecuencia del ilícito debe ser superior al beneficio obtenido, ello solamente constituye el punto de partida a fin de atender las diversas condiciones que deben ser valoradas para graduar la sanción.

De este modo, una vez identificado el beneficio patrimonial, el incremento en la sanción debe atender a la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, las atenuantes o agravantes, la reincidencia, y el objeto de la sanción a imponer, entre otros elementos.

Así, contrario a lo que el PRD argumenta, la reincidencia no es el único elemento o supuesto que justifica que se pueda





incrementar el monto de la sanción a imponer y, por ende; no obstante, que en las conductas objeto de las sanciones no se acreditó la reincidencia del instituto político apelante ello no impide que en el ejercicio de la facultad sancionadora la autoridad fiscalizadora este en aptitud jurídica de imponer válidamente una sanción de cuantía mayor al monto involucrado.

Conforme a lo expuesto el argumento que se analiza a juicio de esta Sala Superior es **infundado**.

En cuanto al segundo concepto de agravio sobre el incorrecto incremento de las sanciones en más del 100% (cien por ciento) del monto involucrado en las **conclusiones 23, 32 y 34**, el instituto político aduce que es contrario a Derecho, porque al dictar esas determinaciones el Consejo General responsable no observó lo previsto en los artículos 456 y 458 de la Ley de Procedimientos Electorales, lo cual vulnera los principios rectores de la materia electoral y es un criterio distinto al que el Consejo General de INE emitió al dictar la resolución INE/CG1019/2015.

Lo anterior, porque la autoridad fiscalizadora sin la debida fundamentación y motivación impone severas sanciones al instituto político, fuera de los parámetros legalmente previstos y de los criterios asumidos por la propia responsable.

A juicio de esta Sala Superior tal argumento es sustancialmente **infundado**, como se razona a continuación.

Contrariamente a lo aducido por el actor, el Consejo General de INE, sí fundó y motivó debidamente la individualización de las sanciones impuestas por la comisión de las conductas correspondientes a las conclusiones **23, 32 y 34**.

En primer lugar, debe señalarse que, si bien el Consejo General está facultado para imponer una sanción económica de un monto mayor al involucrado, en los casos en los que la infracción derive de ingresos o actos que impliquen un beneficio económico para el infractor, con el fin de disuadir tal conducta, lo cierto es que el incremento de esa sanción sobre el monto involucrado, debe estar debidamente fundado y motivado.

Lo anterior, para observar debidamente el principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción y respetar la prohibición de excesos, que se deducen de los artículos 14, párrafo primero; 16, y 22, de la Constitución.

De forma que el Consejo General del INE debe fundar y motivar debidamente la sanción que imponen como consecuencia del ilícito, con la precisión de los hechos, circunstancias y razones que la justifican, a efecto de evidenciar que es proporcional a la violación del ilícito y que no es excesiva, para garantizar con ello el derecho de defensa del infractor.



Así, la autoridad administrativa electoral tiene el deber de identificar el beneficio económicamente obtenido y motivar claramente cada uno de los aspectos que conducen a la imposición de una sanción más gravosa, que resulte proporcional al hecho ilícito y no sea excesiva para quien infringe la ley.

En el particular, en la **conclusión 23** el monto involucrado de la infracción asciende a \$120,935.63 (Ciento veinte mil novecientos treinta y cinco pesos 63/100 M.N.); por lo que la sanción impuesta consistente en \$181,285.28 (Ciento ochenta y un mil doscientos ochenta y cinco pesos 28/100) representa el 150% (ciento cincuenta por ciento) de la primera cantidad.

En la **conclusión 32** el monto de la irregularidad corresponde a 90 (noventa) días de salario mínimo por un importe de \$456,559.39 (Cuatrocientos cincuenta y seis mil quinientos cincuenta y nueve pesos 39/100 M.N.); por lo que la sanción impuesta consistente en \$913,118.78 (novecientos trece mil ciento dieciocho pesos 78/100 M.N.), representa el 200% (doscientos por ciento) de esa cantidad.

En la **conclusión 34** el monto involucrado del ilícito es de \$1'702,909.37 (un millón setecientos dos mil novecientos nueve pesos 37/100 M.N.); por lo que la sanción impuesta consistente en \$2'554,364.06 (dos millones quinientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y cuatro pesos

06/100M.N.) representa el 150% (ciento cincuenta por ciento) de la primera cantidad.

A juicio de esta Sala Superior, tales determinaciones del Consejo General están debidamente fundadas y motivadas, como se explica a continuación.

De la resolución impugnada, se advierte que el Consejo General del INE, al individualizar las sanciones respecto a las conclusiones 23, 32 y 34, tomó en cuenta, además del monto económico involucrado, otros elementos como lo son:

1. Se trató de una falta sustantiva o de fondo.
2. Que la falta se calificó como grave ordinaria
3. La actualización de la falta sustantiva acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
4. Se acreditó la omisión de dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia.
5. La conducta fue singular.
6. El partido político no es reincidente

En el caso de la **conclusión 23**, el Consejo del INE, consideró que la falta era una omisión de no destinar el



porcentaje de financiamiento público ordinario de 2015, para el desarrollo de actividades específicas, por un monto de \$120,935.63 (ciento veinte mil, novecientos treinta y cinco pesos 63/100 M.N.). La cual se consideró culposa, al no haber elemento alguno del que pudiera colegirse la existencia de dolo.

La falta se consideró sustantiva o de fondo, ya que presentó un daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la norma violada (artículo 51, párrafo 1, incisos a), fracción IV, y c), de la Ley General de Partidos) además que vulneró los principios de uso debido de los recursos y el de legalidad de los recursos públicos de la actividad electoral.

En este orden de ideas consideró que, el PRD al no destinar el porcentaje de financiamiento público ordinario para el desarrollo de actividades específicas, incumplió con una de las finalidades que tiene como entidad de interés público, pues dejó de contribuir a la conformación de la cultura política con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad, para incentivar en la ciudadanía la educación y la capacitación política.

Por lo que, se estimó que violó de manera directa el principio de legalidad y el uso debido de los recursos públicos de los partidos, de forma que se trató de una infracción de

## SUP-RAP-20/2017

resultado, que agrava el reproche, y que además existe singularidad en la falta. De ahí que la calificara como grave ordinaria.

Por ello, el Consejo General del INE consideró que la amonestación pública (artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), no era idónea para disuadir la conducta, ni generaría conciencia de respecto a la normatividad en beneficio del interés general.

En el caso de la reducción de financiamiento público y la cancelación del registro (fracciones III y V del artículo referido), consideró que no eran aplicables, ya que la falta cometida no impide cumplir con los fines perseguidos por las normas en materia de financiamiento, y la interrupción de la transmisión de propaganda dentro del tiempo asignado (fracción IV), no era aplicable.

De ahí que, concluyera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, era la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que PRD se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

El monto equivalente, al 150% del monto involucrado, respondió a los elementos antes señalados, específicamente



a la trascendencia de la infracción en los bienes jurídicos tutelados de la norma, pues como se mencionó, con la omisión incumplió con una de las finalidades que tiene como entidad de interés público, además que vulneró los principios de uso debido de los recursos y el de legalidad de los recursos públicos de la actividad electoral.

Ahora bien, por lo que hace a la **conclusión 32**, el Consejo General del INE consideró que el PRD, al haber recibido depósitos en efectivo mayores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal vigente en dos mil quince, los cuales se encontraron vinculados a recuperaciones de las cuentas por cobrar, infringió el artículo 66, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

Ello, porque todos los depósitos que sean mayores a noventa días de salario mínimo, deben ser recibidos mediante cheque o transferencia bancaria, con el objeto de tener certeza sobre el origen de los recursos.

La infracción se estimó que era culposa, al no haber elemento alguno que permitiera acreditar el dolo del partido, en su comisión.

Con relación a la trascendencia de la norma transgredida, se consideró que la falta es sustantiva, ya que se vulneró directa y efectivamente los bienes jurídicos tutelados, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por las normas en materia de fiscalización.

## SUP-RAP-20/2017

De modo que, al haberse recibido depósitos en efectivo mayores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el PRD violó el principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos principio rector en materia de fiscalización. Por lo cual se estimó que se trataba de una falta sustancial o de fondo.

Así las cosas, se tiene que el artículo 66, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización establece una prohibición directa a los partidos políticos de recibir recursos en efectivo cuando excedan el tope de los noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, relativos a los pagos que tengan su origen en cuentas por cobrar.

La razón de ser de esta norma es permitir a la autoridad conocer el origen de los recursos que los partidos políticos reciben, para de esa forma tener certeza sobre la licitud de sus operaciones y de la procedencia de su patrimonio, pues es de interés general que los partidos políticos obtengan sus recursos de operaciones lícitas.

Esto es, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado, en tanto los partidos al ser reconocidos constitucionalmente como entes de interés público, 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, al cometer alguna infracción en materia de fiscalización, como lo es, no permitir que se tenga certeza del origen de los recursos con los que opera, origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Ello es así, porque al recibir depósitos de dinero mediante cheque o transferencia, de la cuenta del deudor, se permite rastrear a través de los mecanismos del sistema financiero, si dicho depósito fue realizado por alguna de las personas permitidas por la ley.

De lo contrario, al realizarse en efectivo, se desconoce el origen del recurso, ya que no es posible rastrearlo, lo cual permitiría que no tuviera vigencia alguna la norma que prohíbe que se reciba dinero o bienes de personas morales, extranjeras o incluso del crimen organizado.

Por ello, es que es de suma importancia que los depósitos mayores a noventa días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, deban realizarse a través de cheque o una transferencia, desde la cuenta de la persona titular que haga el depósito.

En ese sentido, es que la infracción en comento, vulneró directamente los bienes jurídicos protegidos por la ley, como son la certeza y transparencia en el origen lícito de los recursos. De ahí que el Consejo General haya considerado que existía singularidad en la falta y que se hubiera agravado

el reproche, además que la infracción se calificó como grave ordinaria.

En este caso, el Consejo General consideró que la amonestación pública y la multa no eran idóneas, dada la vulneración directa a los principios rectores de la fiscalización, como son la certeza y la transparencia.

De forma que la autoridad responsable estimó que la sanción idónea era la reducción de la ministración mensual del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, por un monto equivalente al 200% del monto involucrado.

Ahora bien, en cuanto a la **conclusión 34**, se sancionó la omisión del PRD de cumplir con su obligación de pago respecto de pasivos con antigüedad mayor a un año, sin que hubiera acreditado la actualización de alguna excepción.

Asimismo, se consideró que la comisión fue culposa, por no haber elemento alguno que permitiera señalar la existencia de dolo.

De igual forma, se consideró que se trataba de una falta sustancial, que vulneró el principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos principio rector en materia de fiscalización electoral, además que el PRD se benefició indebidamente de las obligaciones de pago que dejó de



cumplir, con lo cual violó el artículo 84 numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Dicho artículo tiene como finalidad evitar la simulación, pues el tener adeudos ejercicio tras ejercicio podría presumir que al partido le han sido condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, en tanto que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado al patrimonio del partido.

En otras palabras, se busca garantizar la liquidación de las cuentas por pagar, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que, al registrarse indefinidamente pasivos, en realidad se esté ocultando una aportación en efectivo o en especie, lo que implica una vulneración al principio de certeza en el adecuado manejo de los recursos.

Ello, porque no se puede fiscalizar adecuadamente, si se desconoce el origen, uso, manejo y destino de los recursos que hayan recibido los partidos políticos, e impide que se puedan determinar la posible comisión de infracciones a las normas electorales y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

En ese sentido, la falta de pago de pasivos o, en su caso, de la inexistencia de excepciones legales que justificaran la subsistencia de dichos pasivos, permitiría que, a través de esos supuestos pasivos, en realidad el partido estuviera

## SUP-RAP-20/2017

recibiendo aportaciones superiores al límite permitido o incluso de entes no permitidos.

De igual forma, el adecuado manejo de los recursos, se encuentra vinculado al principio de legalidad el cual también deben observar los partidos políticos en atención a su naturaleza jurídica, como entidades de interés público.

Con base en lo anterior, el Consejo General calificó la infracción como grave ordinaria y estimó que la sanción idónea para la reducción de la ministración mensual del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias, por un monto equivalente al 150% del monto involucrado.

De lo anterior, es posible advertir que contrariamente a lo alegado por el PRD, el Consejo General fundó y motivó adecuadamente la imposición de las sanciones reclamadas, ya que, en los tres casos, no sólo analizó el monto involucrado, sino las características de la infracción, así como que si los principios y bienes jurídicos tutelados violados, eran rectores de la función fiscalizadora o inclusive si se incumplió con alguna de las finalidades que la Constitución impone a los partidos políticos.

Así con base, en esos elementos es que el Consejo General determinó los montos de las sanciones. Además, debe tenerse en cuenta que el análisis que hace el Consejo General de cada uno de los aspectos de la infracción es un



estudio que debe entenderse como una unidad y no leer cada parte por separado.

Es por ello, que esta Sala Superior coincide en que las sanciones impuestas por el Consejo General fueron las idóneas para cumplir con la función preventiva y evitar que el partido político vuelva a cometer ese tipo de infracciones.

Además, también son proporcionales a las infracciones, dada la vulneración directa a los bienes jurídicos de transparencia y rendición de cuentas, así como la transgresión de manera sustancial a los principios constitucionales de legalidad y de certeza.

De ahí lo **infundado** del agravio del actor.

### E. CONJUNTO DE CONCLUSIONES

Este apartado tiene que ver con agravios respecto a las sanciones impuestas en las conclusiones siguientes:

- 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 18, 22, 24.
- 10, 11, 16, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 36, 37.

En relación a la **conclusión 11** no tiene ningún fin práctico hacer pronunciamiento alguno en cuanto a sus sanciones<sup>38</sup>,

<sup>38</sup> En lo atinente a la conclusión 11 el Consejo General concluyó que la sanción que se debía imponerse al sujeto obligado, era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a 5,125 (cinco mil ciento veinticinco) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la

## SUP-RAP-20/2017

en virtud de que, el recurrente ya alcanzó su pretensión, ya que como se dijo, al ser contraria a la Norma Suprema la restricción contenida en los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, resulta ocioso el estudio al respecto.

Respecto a las conclusiones **16, 23, 32 y 34** en los apartados anteriores existió ya pronunciamiento respecto a las temáticas que el recurrente plantea en relación a las sanciones individuales determinadas por la autoridad responsable, las cuales, tal como se señaló se encuentran apegadas a derecho, se consideraron en el cúmulo de las sanciones impuestas.

Cabe indicar que en relación a la **conclusión 19**, cuya sanción ya fue analizada en lo individual, el recurrente aunado a sus agravios ya estudiados, esgrime otros en relación a la imposición de reducción de ministraciones, pero incluyendo dicha sanción con el cúmulo de las demás sanciones impuestas, lo cual será analizado en el apartado correspondiente.

En cuanto a la **conclusión 21** no se trató propiamente de una sanción sino de una vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda

---

cantidad de \$ 374,330.00 (trescientos setenta y cuatro mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.). Consultable en la foja 65 de la resolución impugnada.



respecto al registro de los gastos de campaña local del proceso electoral dos mil doce.

Mismo caso atiende a la conclusión 37, pues se ordenó por parte de la autoridad responsable una vista al Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SAT), al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en virtud que el PRD reportó en la cuenta de "Impuestos por Pagar" un saldo al 1 de diciembre de 2015 correspondiente al ejercicio 2014 y anteriores por \$239,499,645.54 que no ha sido enterado." respecto de los impuestos y cuotas no enterados al 31 de diciembre de 2015, para que determinen dentro del ámbito de sus competencias lo que en derecho proceda.

En ese tenor, los agravios del recurrente respecto a esas conclusiones devienen **inoperantes** pues éstos se enfocan erróneamente a aludir a la imposición de multas y reducción de ministraciones, cuando en realidad la autoridad responsable ordenó las vistas de mérito, misma que no tienen la naturaleza de sanciones.

Ahora bien, en este apartado se efectuará el análisis de los disensos respecto de las demás conclusiones, mismas que para mayor claridad, se detallan a continuación:

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
Conclusión 4	El partido no presentó la autorización y firma del auditor externo designado en su Informe Anual y anexos (falta formal)	En la resolución impugnada se indica que la sanción que se debe imponer al sujeto obligado, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a 100 (cien) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de \$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.).
Conclusión 5	El partido no se apegó para el registro de sus operaciones al Catálogo de Cuentas establecido en el Manual General de Contabilidad y la Guía Contabilizadora del Reglamento de Fiscalización (falta formal)	
Conclusión 6	El partido no reportó en el Informe Anual las cifras finales dictaminadas correspondientes a los ingresos y egresos del Proceso Electoral Federal 2014-2015. (falta formal)	
Conclusión 7	El partido notificó en forma extemporánea los montos mínimos y máximos de las cuotas ordinarias y extraordinarias (falta formal)	Cabe indicar que en la resolución citada se señala que por este conjunto de conclusiones el partido recurrente vulneró lo dispuesto en los artículos 56, numeral 5 de la Ley General de Partidos Políticos, así como 20, numeral 2; 33, numeral 1, inciso d); 98; 103, numeral 1, inciso b); 129, numeral 1; 132, numeral 1; 154; 176; 256, numeral 4; 257, numeral 1, incisos a) y u) y 261; numeral 3
Conclusión 8	El partido presentó en forma extemporánea la relación mensual con la información de sus aportantes (falta formal)	Reglamento de Fiscalización, relacionados con la finalidad de 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
Conclusión 9	El partido no presentó 12 recibos de aportaciones debidamente firmados y copia de la credencial para votar de los aportantes (falta formal)	
Conclusión 14	El partido no presentó 5 contratos de prestación de servicios (falta formal)	
Conclusión 18	El partido no presentó recibos internos que amparen la recepción de los recursos transferidos a campañas electorales (falta formal)	
Conclusión 22	El partido no efectuó pagos de nómina y honorarios asimilados mediante depósito en la cuenta bancaria del trabajador (falta formal)	
Conclusión 24	El partido omitió notificar las modificaciones a 2 proyectos del Programa Anual de Trabajo. (falta	



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
	formal)	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 los fines de la fiscalización <sup>39</sup>
Conclusión 10	El partido incumplió con la obligación de recibir a través de cheque o transferencia electrónica, aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo, por un monto de \$466,019.14 (cuatrocientos sesenta y seis mil diecinueve pesos 14/100 M.N.). Falta sustantiva o de fondo.	<p><b>Multa</b> equivalente a 6,379 (seis mil trescientos setenta y nueve) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de \$465,922.16 (cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos veintidós pesos 16/100 M.N.).</p> <p>En la resolución se indica que el partido vulneró lo dispuesto en el artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII del Reglamento de Fiscalización que establecen como obligación a los sujetos realizar todas las operaciones que superen el límite de noventa días de salario mínimo a través de cheque o transferencia bancaria.</p> <p>Su finalidad consiste en llevar un debido control en el manejo de los recursos que ingresan como aportaciones a los partidos políticos, sea para el desarrollo de sus actividades ordinarias, de precampaña o de campaña, eso implica la comprobación de sus ingresos a través de</p>

<sup>39</sup> El estudio de este conjunto de conclusiones se localiza de la foja 21 a 37 de la resolución, las faltas se calificaron como leves.

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		<p>mecanismos que permitan a la autoridad conocer el origen de los recursos que éstos reciben, brindado certeza del origen lícito de sus operaciones y de la procedencia de su haber patrimonial, y que éste último, no se incremente mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.</p> <p>El hecho de que el partido político no cumpla con su obligación de presentar la documentación que acredite el origen de los recursos que le beneficiaron dentro del periodo establecido, impidió que la autoridad electoral tuviera certeza respecto de éstos. La conducta descrita, vulnera directamente el principio de legalidad.<sup>40</sup></p>
Conclusión 16	El instituto político giró cheque a nombre de un tercero que no se encuentra vinculado a la operación realizada por el instituto político, por un importe de \$818,610.78 (falta sustantiva o de fondo)	<p>El Consejo General del INE determinó que la sanción que debía imponerse al instituto político, debía consistir en una <b>reducción del 2.21% (dos punto veintiuno) de la ministración mensual</b> que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$818,610.78 (ochocientos dieciocho mil seiscientos diez pesos 78/100 M.N.)</p> <p>En la resolución se señala que, el partido</p>

<sup>40</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 38 a la 53 de la resolución impugnada, la falta se calificó como grave ordinaria.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		<p>político incumplió con lo dispuesto en el artículo 126, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización.</p> <p>Al respecto, se indica que los partidos políticos se encuentran obligados a pagar mediante cheque nominativo (con la leyenda para abono en cuenta del beneficiario) o mediante transferencia bancaria las operaciones superiores a noventa días de salario mínimo general vigente en dos mil quince, el cual corresponde al importe de \$6,309.00 (seis mil trescientos nueve pesos 00/100 M.N.), realizadas con proveedores o prestadores de servicio durante el ejercicio.</p> <p>Lo anterior tiene como finalidad llevar un debido control en el manejo de los egresos de los sujetos obligados, ya sea para el desarrollo de sus actividades ordinarias, de campaña o de precampaña, eso implica la comprobación de sus egresos a través de mecanismos que permitan a la autoridad conocer el destino de los recursos de éstos, brindando certeza del destino lícito de sus operaciones y que éstas no se realicen mediante el empleo de mecanismos prohibidos por la ley.</p> <p>Por tal motivo, con el objeto de ceñir la realización de pagos superiores al equivalente de noventa</p>

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		<p>días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (ahora Unidades de Medida y Actualización), que realicen los partidos políticos, al uso de ciertas formas de transacción, se propuso establecer límites a este tipo de operaciones, ya que la naturaleza de su realización no puede ser espontánea, por lo que se evita que se realicen pagos para los que el Reglamento de la materia establece las únicas vías procedentes, en este sentido, el flujo del efectivo se considera debe realizarse a través del sistema financiero mexicano, como una herramienta de control y seguimiento del destino de los recursos de que se trate.<sup>41</sup></p>
<p>Conclusión 20</p>	<p>El partido político omitió comprobar los gastos realizados por concepto de transferencias, por un monto de \$717,714.77 Falta sustantiva o de fondo.</p>	<p><b>Multa</b> equivalente a 9,825 (nueve mil ochocientos veintiséis) Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de \$717,618.00 (setecientos diecisiete mil seiscientos dieciocho 00/100 M.N.)</p> <p>El instituto político incumplió con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.</p> <p>Se indica que el resultado lesivo es significativo, toda vez que omitió comprobar los egresos realizados</p>

<sup>41</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 67 a la 81 de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		durante el ejercicio 2015, situación que, vulnera el principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas. <sup>42</sup>
Conclusión 26	El partido realizó actividades relativas al rubro de actividades específicas, sin embargo, omitió realizar el pago en el ejercicio sujeto de revisión. Lo anterior por un importe de \$12,389,060.75 (Doce millones trescientos ochenta y nueve mil sesenta pesos 75/100 M.N.). Falta sustantiva.	<p><b>Reducción</b> del 3.35% (tres punto treinta y cinco por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenerimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,238,906.08 (un millón doscientos treinta y ocho mil novecientos seis pesos 08/100 M.N.).</p> <p>La falta del partido político se consideró como infractora del artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción IV en relación al artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos<sup>43</sup> La autoridad responsable indicó que se enfoca a tutelar la obligación que tienen los Partidos Políticos de destinar anualmente determinados porcentajes del financiamiento público ordinario que se les otorga para la realización de actividades específicas</p> <p>En tales preceptos se la obligación que tienen los Partidos Políticos de</p>

<sup>42</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 96 a la 109 de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.

<sup>43</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 124 a la 139 de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		<p>informar el total de sus ingresos y gastos en el ejercicio que hayan realizado o efectuado los mismos. Sin embargo, por lo que respecta a la norma vulnerada el instituto político omitió pagar los recursos otorgados para los rubros de Actividades específicas en la anualidad en el que se efectuaron los mismos y contrario a ello, el pago se realizará posteriormente para quedar como pasivos.</p>
<p>Conclusión 27</p>	<p>El partido realizó actividades correspondientes al rubro de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer, sin embargo, omitió realizar el pago en el ejercicio sujeto de revisión. Lo anterior por un importe de \$7,123,989.76. (Siete millones ciento veintitrés mil novecientos ochenta y nueve pesos 76/100 M.N.)</p>	<p><b>Multa</b> equivalente a 9,752 (nueve mil setecientos cincuenta y dos) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de \$712,286.08 (setecientos doce mil doscientos ochenta y seis pesos 08/100 M.N.)</p> <p>La autoridad responsable indicó que el partido político realizó actividades relativas al rubro de actividades para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, sin embargo, no ejerció el gasto correspondiente en el ejercicio en que debió destinarlo, esto es, registró un pasivo y en ejercicio posterior realizó el pago de la actividad.</p> <p>Se consideró la conclusión como infractora del artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V en relación al artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción II de</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
Conclusión 28	El partido político omitió reportar ingresos en efectivo por un monto de \$709,565.76 (Setecientos nueve mil quinientos sesenta y cinco pesos 76/100 M.N). Falta de fondo o sustantiva.	la Ley General de Partidos Políticos. <sup>44</sup>  <b>Reducción del 2.88%</b> (dos punto ochenta y ocho por ciento) de las ministraciones mensuales que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar un monto líquido de \$1,064,348.64 (un millón sesenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho pesos 64/100 M.N.).  Se consideró la conclusión 28 como infractora de los artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos y 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización. <sup>45</sup>  La finalidad de la norma es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la certeza y transparencia en la 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

<sup>44</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 139 a la 155 de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.

<sup>45</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 155 a la 170 de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.

**SUP-RAP-20/2017**

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		autoridad, coadyuvando a que ésta cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.
Conclusión 31	El partido reportó saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año que no han sido recuperados o comprobados al 31 de Diciembre de 2015, por un importe de \$1,115,754.45 (Un millón ciento quince mil setecientos cincuenta y cuatro 45/100 M.N.)	<p><b>Reducción del 3.02%</b> (tres punto cero dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,115,754.45 (un millón ciento quince mil setecientos cincuenta y cuatro pesos 45/100 M.N.).</p> <p>Se indicó que la conclusión 31 es infractora del artículo 67, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.<sup>46</sup></p> <p>Se señala que el bien jurídico tutelado por la norma es, principalmente, garantizar que el uso debido de los recursos de dichos entes políticos se ejerza en apego a la ley, derivados de cualquier fuente del financiamiento genéricamente considerado (público y privado), en razón de que se trata de la erogación de recursos por parte del partido que se encuentra pendiente de comprobación o recuperación, sin que se presente alguna excepción legal que justifique la</p>

<sup>46</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 170 a 185 la de la resolución impugnada. La falta fue calificada como grave ordinaria.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		<p>permanencia de los mismos.</p> <p>Al respecto, una de las finalidades del artículo 67, numeral 1 del Reglamento de la materia es, precisamente, que mediante el registro de cuentas por cobrar se evada ad infinitum la debida comprobación de los egresos realizados por los partidos políticos y que cuenten con recursos de fuentes identificadas, pues ello genera confianza en la relación de los partidos políticos con la sociedad.</p>
Conclusión 36	El partido político omitió contratar bienes y servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores por un monto de \$2,993,155.16 (dos millones novecientos noventa y tres mil quinientos cincuenta y cinco pesos 16/100 M.N.); Falta sustantiva o de fondo.	<p><b>Multa</b> equivalente a 1,024 (mil veinticuatro) Unidad de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de \$74,792.96 (setenta y cuatro mil setecientos noventa y dos pesos 96/100 M.N.).</p> <p>Se consideró la conclusión 36 como infractora del artículo 82, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización.<sup>47</sup></p> <p>Los artículos se relacionan con busca tener un medio de control previo a la realización de operaciones, que permita verificar los datos proporcionados por los proveedores y así estar en aptitud de</p>

<sup>47</sup> El estudio de esta conclusión se localiza de la foja 215 a la 228 de la resolución impugnada. La falta se calificó como grave ordinaria.

**SUP-RAP-20/2017**

Conclusión	Falta	Sanción impuesta y consideraciones importantes
		comparar esta información con la obtenida por el Servicio de Administración Tributaria, con la finalidad de garantizar que los sujetos obligados realicen operaciones con personas físicas y morales que se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales, garantizando la legalidad de las operaciones realizadas durante un ejercicio determinado, en el caso, durante el ejercicio Anual 2015, por ello la necesidad de contar con un esquema de seguimiento de gastos y registro en línea con padrón de proveedores.

El instituto político actor aduce que las sanciones dictadas en las **conclusiones aludidas** de la resolución controvertida violan los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, proporcionalidad y debido proceso, puesto que fueron impuestas por faltas que el PRD no cometió.

Asimismo, tales sanciones son severas y excesivas, porque su monto está por encima del financiamiento público mensual que para gastos de actividades ordinarias permanentes recibe el partido político apelante, entendiéndose como multa excesiva aquella que no corresponde a las condiciones económicas del sujeto responsable o que es notoriamente desproporcionado en relación con el monto involucrado.



Aunado a lo anterior, manifiesta que en el acto impugnado no se precisa la forma en que se pagarán dichas multas lo que deja en estado de indefensión al instituto político apelante y genera temor fundado que en diversos meses no se le proporcionara financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, lo que impedirá que desarrollare las funciones que les corresponde como ente de interés público, dado que esa reducción de financiamiento impedirá la debida y completa promoción de la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, lo cual además podría ser determinante para el resultado del proceso electoral.

Lo anterior, porque en la resolución impugnada se ordena sancionar al instituto político actor con \$73'254,706.63 (setenta y tres millones doscientos cincuenta y cuatro mil setecientos seis pesos 63/100 M.N.), lo cual representa el 16% (dieciséis por ciento) de los \$455'158,108.00 (cuatrocientos cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y ocho mil ciento ocho pesos 00/100 M.N.), que se asignaron al PRD para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, por lo que tal determinación es desproporcionada además de que se aparta del criterio sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación registrados con las claves SUP-RAP-28/2012, SUP-RAP-35/2012, SUP-RAP-36/2012, SUP-RAP-37/2012.

## SUP-RAP-20/2017

En este sentido, aduce que derivado de que recibe de manera mensual \$37'929,925.67 (treinta y siete millones novecientos veintinueve mil novecientos veinticinco pesos 67/100 M.N.) es inconcuso que el pago de las multas impuestas es desproporcional, pues traería como consecuencia que en un lapso de dos meses el instituto político apelante este impedido para llevar a cabo las funciones para las que fue creado.

En ese orden de ideas, tal determinación vulnera el funcionamiento eficaz de los órganos del partido político recurrente, contraviniendo su obligación de mantener sus órganos en operación dado que las multas impuestas se traducen en detrimento considerable al financiamiento público ordinario del partido político, lo cual impedirá desplegar actividades que por mandato constitucional tiene conferidas.

Asimismo, argumenta que las multas rebasan el límite de lo ordinario y razonable, por lo que en comparación con la gravedad de las faltas cometidas objeto de sanción resultan ser desproporcionadas, además de que, la fórmula aplicada para la imposición de la sanción no tiene sustento jurídico alguno dado que no existe un precepto constitucional, legal o reglamentario en el que se establezcan parámetros y condiciones conceptuales para aplicar las multas, por lo que es una determinación carente de fundamentación y motivación.



Lo anterior, porque el Consejo General del INE omitió establecer la manera en que se debe realizar el pago de las sanciones, debiendo considerar que el PRD recibe mensualmente por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias \$37'929,925.67 (treinta y siete millones novecientos veintinueve mil novecientos veinticinco pesos 67/100 M.N.), por lo que, el pago en una sola exhibición traería como consecuencia que en un lapso de dos meses el PRD esté impedido para desempeñar de manera adecuada las funciones para las que fue creado.

Aunado a que la autoridad responsable omitió considerar lo manifestado por el instituto político apelante al desahogar los requerimientos respectivos y las atenuantes para la fijación de los montos de la sanción, dado que en su mayoría no fueron consideradas como graves, sin que se acredite la reincidencia, por lo que la resolución que se impugnada no está debidamente fundada y motivada.

Conforme a lo reseñado se advierte que el instituto político recurrente manifiesta diversos argumentos, los cuales se vinculan con las siguientes temáticas:

- I. Incorrecta sanción por infracciones no cometidas
- II. Omisión de considerar lo manifestado por el PRD al desahogar los requerimientos
- III. Sanciones excesivas

IV. Omisión de precisar la forma de pago de las sanciones impuestas

**I. Incorrecta sanción por infracciones no cometidas**

Respecto del argumento del PRD en el que aduce que las sanciones impuestas por la responsable en las conclusiones citadas vulnera los principios rectores de la materia electoral, porque fueron impuestas por faltas que el PRD no cometió, a juicio de esta Sala Superior resulta **inoperante**.

Esto es así, porque se trata de un razonamiento vago y genérico, en el que el partido político no controvierte las razones fundamentales que emitió al respecto la autoridad responsable. En efecto, porque el instituto político apelante omite señalar los argumentos y aportar los elementos de prueba por los cuales se pueda evidenciar que el criterio asumido por el Consejo General del INE en las conclusiones impugnadas es contrario a Derecho, debido a que el instituto político no cometió las infracciones que se le imputan.

Así, el PRD debió cumplir la carga argumentativa mínima y aportar los elementos de prueba correspondientes, para que este órgano jurisdiccional estuviera en aptitud jurídica de analizar, comparar, dilucidar y concluir si en el caso al dictar el acto impugnado, la autoridad responsable lo emitió indebidamente fundado y motivado, puesto que el partido político recurrente actúo, en cada caso, conforme a Derecho, acreditando el origen y aplicación de los recursos conforme a



los límites y formalidades legales y reglamentarias aplicables.

En este orden de ideas, ante lo genérico del argumento que se resuelve, para este órgano jurisdiccional es **inoperante**.

## **II. Omisión de considerar lo que el PRD manifestó al desahogar los requerimientos**

Por lo que hace al concepto de agravio en el que el instituto político apelante manifiesta que la autoridad responsable omitió tomar en cuenta lo que el PRD expresó al desahogar los requerimientos respectivos y las atenuantes para la fijación de los montos de la sanción, dado que en su mayoría no fueron consideradas como graves, sin que se acredite la reincidencia.

A juicio de esta Sala Superior es un argumento vago y genérico y, por ende, resulta **inoperante**, conforme se razona a continuación.

En primer lugar, respecto de la omisión de tomar en cuenta lo que el instituto político expresó en los requerimientos que le fueron formulados, se debe destacar que, salvo los casos de las conclusiones que han sido analizadas en los demás apartados de este considerando, **el PRD no precisa que fue lo que señaló en cada uno de los desahogos que cumplió, tampoco precisa que elementos de prueba que aportó ante la autoridad fiscalizadora a fin de acreditar**

**que la irregularidad que se le imputó era incorrecta y, en su caso, como lo manifestado en los escritos presentados para desahogar los requerimientos trascienden a la resolución de fondo.**

En este contexto, el partido político apelante tampoco manifiesta al promover el recurso de apelación que se resuelve las razones y argumentos que podrían que llevar a este órgano jurisdiccional a concluir que no cometió los ilícitos administrativos que la autoridad administrativa electoral nacional le imputa y sanciona.

En este orden de ideas, ante lo vago y genérico del argumento que se analiza este resulta ser **inoperante**.

La misma calificativa corresponde al concepto de agravio por el cual el instituto político apelante manifiesta que el órgano superior de dirección del INE no tomó en cuenta las atenuantes para la fijación de los montos de la sanción en cada una de las conclusiones impugnadas, sin que se acredite la reincidencia.

Esto es así, porque tal concepto de agravio es vago y genérico, debido a que el partido político recurrente no precisa y tampoco acredita cuales son las atenuantes que se presentaron en el caso de cada una de las conductas objeto de las sanciones impuestas en las conclusiones controvertidas, para efecto de que este órgano jurisdiccional las analice y determine si procede revocar en la parte



impugnada la resolución objeto de litigio, a fin de ordenar a la responsable una nueva individualización del sanción en la cual sean consideradas esas atenuantes.

En cuanto al razonamiento consistente en que no se acreditó la reincidencia del partido político apelante en cada una de las conductas por las cuales fue sancionado, por lo que el acto impugnado no está debidamente fundado y motivado es un argumento **inoperante**.

Lo anterior es así, porque tal concepto de agravio es vago y genérico, en el que, además, no se controvierte las razones fundamentales en las que la autoridad administrativa electoral nacional sustentó su determinación. En este sentido, se debe destacar que conforme a la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable la reincidencia no es el único aspecto que debe tomar en cuenta la autoridad responsable al individualizar la sanción, ya que entre otros elementos para asumir tal determinación se deben considerar la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, las atenuantes o agravantes y el objeto de la sanción a imponer.

En este orden de ideas, se debe destacar que el instituto político recurrente omite controvertir las consideraciones que respecto de esos elementos formuló la autoridad responsable y únicamente se circunscribe a expresar que las

sanciones no están debidamente fundadas y motivadas, por lo que el concepto de agravio que se analiza es **inoperante**.

### **III. Sanciones excesivas**

Al respecto el instituto político actor aduce que las sanciones impuestas por la autoridad responsable son excesivas porque no corresponden a las condiciones económicas del PRD y son desproporcionadas respecto del monto involucrado.

A juicio de esta Sala Superior tales conceptos de agravio son **inoperantes**, debido a que son razonamientos vagos y genéricos, sin que el partido político controvierta las consideraciones que al respecto formula la autoridad responsable.

Esto es así, porque el instituto político se circunscribe a realizar **manifestaciones genéricas** relativas a que tales sanciones no son acordes con su capacidad económica, **omitiendo manifestar los razonamientos en los que sustenta tal aseveración, como podrían ser, entre otros, el relativo a que la autoridad responsable no tomó en cuenta las sanciones impuestas o el monto asignado al instituto político por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias.** En este sentido, es importante que, al respecto, en la resolución impugnada la responsable consideró lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Para efecto de certeza en la determinación de la capacidad económica con que cuenta el instituto político derivada de recursos federales y estatales, a continuación, se presentan los montos de financiamiento público, para el desarrollo de actividades ordinarias en el ejercicio dos mil quince:

Partido de la Revolución Democrática		
Ámbito	Acuerdo o Resolución que otorga el financiamiento público	Monto de financiamiento público por actividades ordinarias 2016
Federal	INE/CG1051/2015	\$443,323,174.80

[...]

Asimismo, no pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normatividad electoral. Esto es así, ya que las condiciones económicas de los infractores no pueden entenderse de manera estática dado que es evidente que van evolucionando conforme a las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, no existen saldos pendientes por pagar para el partido político en los siguientes ámbitos:

**Local:**

- Coahuila
- Jalisco
- Nayarit
- Chiapas

Por otra parte, el partido político cuenta con saldos pendientes por pagar, relativos a sanciones impuestas en diversos procedimientos administrativos sancionadores, conforme a lo que a continuación se indica:

Ámbito	Resolución	Monto total de la sanción	Montos de deducciones realizadas al mes de diciembre de 2016	Montos por saldar
Nacional	INE/CG217/2014 INE/CG75/2015	\$51,543,319.07	\$35,416,375.39	\$16,126,943.68
Nacional	INE/CG771/2015	\$7,490,625.61	\$5,048,256.70	\$2,445,368.91
Nacional	SRE-PSC-36/2016	\$8,800.00	\$0.00	\$8,800.00
Nacional	SRE-PSC-44/2016	\$73,040.00	\$0.00	\$73,040.00
Nacional	INE/CG621/2016	\$25,937.00	\$0.00	\$25,937.00
			Total CEN PRD	\$18,680,089.59

[...]

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza de que el partido político con financiamiento federal tiene la capacidad económica suficiente con la cual pueda hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérsele en la presente Resolución.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes del partido político a nivel nacional, pues aun cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

[...]

De lo trasunto, se advierte que la responsable a fin de tener certeza respecto de la capacidad económica del instituto político apelante tomó en consideración el monto de los recursos federales que recibió como financiamiento público para el desarrollo de actividades ordinarias en el ejercicio dos mil quince, el cual consistió en \$443'323,174.80 (cuatrocientos cuarenta y tres millones trescientos veintitrés mil ciento setenta y cuatro pesos 80/100 M.N.).

Asimismo, precisó que las condiciones económicas de los infractores no son inmutables, debido a que se modifican conforme a las circunstancias que se vayan presentando. En este sentido a efecto dilucidar la aludida capacidad del PRD, tomó en cuenta las sanciones pecuniarias que le fueron impuestas.



Así, insertó un cuadro en el cual señaló las resoluciones que habían dictado tanto la responsable, como la Sala Regional Especializada y por las cuales vincularon al instituto político al pago de los montos siguientes \$51'543,319.07 (cincuenta y un millones quinientos cuarenta y tres mil trescientos diecinueve pesos 07/100 M.N.), \$7'490,625.61 (siete millones cuatrocientos noventa mil seiscientos veinticinco pesos 61/100 M.N.), \$8,800.00 (ocho mil ochocientos pesos 00/100 M.N.), \$73,040.00 (setenta y tres mil cuarenta pesos 00/100 M.N.) y \$25,937.00 (veinticinco mil novecientos treinta y siete pesos 00/100 M.N.).

Por lo que hace al monto de deducciones que fueron aplicados al instituto político recurrente en el mes de diciembre de dos mil dieciséis, destacó que se trataron de dos cantidades, las cuales consistieron en \$35'416,375.39 (Treinta y cinco millones cuatrocientos dieciséis mil trescientos setenta y cinco pesos 39/100 M.N.) y \$5'048,256.70 (Cinco millones cuarenta y ocho mil doscientos cincuenta y seis pesos 70/100 M.N.). Respecto del monto por saldar, destacó que el PRD está vinculado a cubrir la cantidad total de \$18'680,089.59 (Dieciocho millones seiscientos ochenta mil ochenta y nueve pesos 59/100 M.N.).

A partir de los datos anteriores el Consejo General del INE concluyó que el partido político recurrente estaba en aptitud

de solventar las sanciones pecuniarias que estableció en la resolución controvertida.

En este contexto, como se precisó, el concepto de agravio que se analiza es **inoperante** ya que el instituto político no controvierte las razones fundamentales antes reseñadas, en las que la autoridad responsable se sustentó para concluir que el PRD tiene capacidad económica para solventar las sanciones impuestas en la resolución impugnada derivado de las conclusiones analizadas en este apartado.

En cuanto a que resultan excesivas las multas en relación con el monto involucrado, para esta Sala Superior es un argumento **inoperante** por vago y genérico.

En efecto, ya que el instituto político apelante **no argumenta porque la determinación de la autoridad responsable respecto del monto involucrado en cada conclusión impugnada resulta contraria a Derecho**, aunado a que tampoco expresa las razones por las que, en su concepto, resultan jurídicamente incorrectas las consideraciones que emitió la responsable en relación con la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, las atenuantes o agravantes, la reincidencia y el objeto de la sanción, las cuales sustentan la determinación del monto a imponer como sanción en cada una de la conclusiones controvertidas.



En este sentido, derivado de que el concepto de agravio que se analiza constituye una manifestación genérica, éste resulta **inoperante**.

#### **IV. Forma de pago de las sanciones**

El PRD manifiesta que en la resolución controvertida no se menciona la forma en que se pagarán las sanciones impuestas, lo que cual lo deja en estado de indefensión al generar temor fundado que en diversos meses no se le proporcionará financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y que le impedirá desarrollar sus funciones como ente de interés público.

Lo anterior, porque el conjunto de las sanciones resultan excesivas, desproporcionadas, ya que transgreden la función y el objeto por el cual se constituyó el instituto político.

En este sentido, el partido político apelante destaca que recibe mensualmente por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias \$37'929,925.67 (treinta y siete millones novecientos veintinueve mil novecientos veinticinco pesos 67/100 M.N.) por lo que si el pago del monto de la sanción se realiza en una sola exhibición implicara que en un lapso de dos meses esté impedido para desempeñar de manera adecuada sus funciones respectivas.

En este orden de ideas, al incurrir en tal omisión, el Consejo General del INE se aparta del criterio sostenido por este

## SUP-RAP-20/2017

órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación registrados con las claves SUP-RAP-176/2015 y SUP-RAP-390/2016 y acumulados.

A juicio de esta Sala Superior los argumentos relativos a la omisión de la responsable de precisar la forma de pago de las sanciones impuestas son **infundados**, conforme a lo siguiente:

Al caso debe destacar que las sanciones impuestas por el Consejo General del INE al partido político apelante, al dictar el acto impugnado las cuales consistieron en las siguientes.

**PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **18.1.1** correspondiente al Comité Ejecutivo Nacional de la presente Resolución, se imponen al instituto político, las sanciones siguientes:

**a) 10 faltas de carácter formal: Conclusiones 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 18, 22, 24.**

Una multa equivalente a **100 (cien)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de **\$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.)**.

**b) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 10** Una multa equivalente a **6,379 (seis mil trescientos setenta y nueve)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de **\$465,922.16 (cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos veintidós pesos 16/100 M.N.)**.

**c) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 11**

Una multa equivalente a **5,125 (cinco mil cientos veinticinco)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de



**\$374,330.00 (trescientos setenta y cuatro mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.)<sup>48</sup>**

**d) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 16**

Una reducción del **2.21% (dos punto veintiuno por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$818,610.78 (ochocientos dieciocho mil seiscientos diez pesos 78/100 M.N.)**.

**e) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 19** Una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$63,016,065.36 (Sesenta y tres millones dieciséis mil sesenta y cinco pesos 36/100 M.N.)**

**f) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 20** Una multa equivalente a 9,825 (nueve mil ochocientos veintiséis) Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de **\$717,618.00 (setecientos diecisiete mil seiscientos dieciocho 00/100 M.N.)**

**g) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 23** Una multa equivalente a **2,482 (dos mil cuatrocientos ochenta y dos)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de **\$181,285.28 (ciento ochenta y un mil doscientos ochenta y cinco pesos 28/100 M.N.)**.

**h) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 26** Una reducción del **3.35% (tres punto treinta y cinco por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,238,906.08 (un millón doscientos treinta y ocho mil novecientos seis pesos 08/100 M.N.)**.

**i) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 27** Una multa equivalente a **9,752 (nueve mil setecientos cincuenta y dos)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de

<sup>48</sup> De indicarse que en relación a la conclusión 11 el recurrente alcanzó su pretensión respecto a dicha sanción, misma que se revoca, al declararse la inaplicación de las porciones normativas cuestionadas.

**\$712,286.08 (setecientos doce mil doscientos ochenta y seis pesos 08/100 M.N.)**

j) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 28 Una reducción del **2.88% (dos punto ochenta y ocho por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,064,348.64 (un millón sesenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho pesos 64/100 M.N.)**.

k) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 31 Una reducción del **3.02% (tres punto cero dos por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el

Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$1,115,754.45 (un millón ciento quince mil setecientos cincuenta y cuatro pesos 45/100 M.N.)**.

l) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 32 Una reducción del **2.47% (dos punto cuarenta y siete por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$913,118.78 (novecientos trece mil ciento dieciocho pesos 78/100 M.N.)**

m) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 34 Una reducción del **24.18% (veinticuatro punto dieciocho por ciento)** de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes federales, hasta alcanzar la cantidad de **\$2,554,364.06 (dos millones quinientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y cuatro pesos 06/100 M.N.)**<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Como ya se señaló, en relación a la **conclusión 34** hay una inconsistencia en el porcentaje de reducción de ministraciones entre la parte considerativa de la resolución y el resolutivo, pues dentro del desarrollo de la irregularidad (página 215 de la resolución impugnada, parte considerativa) se sanciona con la reducción de las ministraciones en un 6.91% y en los resolutivos (página 2229, inciso m) de los resolutivos de la resolución controvertida) se sanciona con la reducción de las ministraciones en un 24.18%, en ambos casos, hasta alcanzar la cantidad de \$2,554,364.06 (150% del monto involucrado), sin embargo se trata de un lapsus calami, por tanto, esta Sala Superior considera que se debe tomar en cuenta como correcta la reducción de las ministraciones en un 6.91%, ya que es el monto que corresponde a la sanción impuesta.



n) 1 falta de carácter sustancial: Conclusión 36 Una multa equivalente a **1,024 (mil veinticuatro)** Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio 2016, misma que asciende a la cantidad de **\$74,792.96 (setenta y cuatro mil setecientos noventa y dos pesos 96/100**

**M.N.).**

De lo trasunto se advierte que en relación con las irregularidades que cometió el PRD durante el ejercicio fiscal dos mil quince, la responsable determinó aplicar al instituto político **dos tipos de sanciones.**

La primera de ellas consistió en imponer determinados porcentajes de reducción de la ministración mensual que corresponde al partido político recurrente, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes federales, hasta alcanzar el monto total de la sanción que determinó en cada caso, mientras que segundo tipo de sanciones dictadas por la responsable radicaron en diversas multas expresadas en Unidades de Medida y Actualización.

La responsable impuso el primer tipo de las sanciones mencionadas en el caso de las conclusiones 16, 19, 26, 28, y 31. En cada una de ellas precisó el porcentaje de reducción de la ministración mensual y la cantidad total de cada una de las sanciones, por lo que señaló que tal disminución debe ser aplicada hasta que se obtenga el monto total.

Lo anterior se ilustra en la siguiente tabla:

**SUP-RAP-20/2017**

Conclusión	Porcentaje de reducción mensual	Monto total de la sanción
16	2.21%	Hasta alcanzar \$818,610.78 (Ochocientos dieciocho mil seiscientos diez pesos 78/100 M.N.).
19	50%	Hasta alcanzar la cantidad de \$63,016,065.36 (Sesenta y tres millones dieciséis mil sesenta y cinco pesos 36/100 M.N.). Consultable en la foja 96 de la resolución impugnada.
26	3.35%	Hasta alcanzar \$1,238,906.08 (Un millón doscientos treinta y ocho mil novecientos seis pesos 08/100 M.N.).
28	2.88%	Hasta alcanzar \$1,064,348.64 (Un millón sesenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho pesos 64/100 M.N.).
31	3.02%	Hasta alcanzar \$1,115,754.45 (Un millón ciento quince mil setecientos cincuenta y cuatro pesos 45/100 M.N.).
32	2.47%	Hasta alcanzar la cantidad de \$913,118.78 (novecientos trece mil ciento dieciocho pesos 78/100 M.N.).
34	6.91%	Hasta alcanzar la cantidad de \$2,554,364.06 (Dos millones quinientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y cuatro pesos 06/100 M.N.).

En este contexto, contrario a lo que argumenta el PRD, por lo que hace a la reducción de la ministración **la autoridad responsable sí determinó y precisó la forma en la que se harían efectivas.**

Así, señaló el porcentaje específico de reducción que se aplicaría a la ministración mensual del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes federales asignado al partido político apelante, por concepto de cada conclusión, además destacó, en cada caso, el



monto total de la disminución, por lo que el porcentaje de la reducción sería aplicado hasta alcanzar tal cantidad.

Aunado a lo anterior, en el punto resolutivo “*TRIGÉSIMO CUARTO*” el órgano superior de dirección del INE determinó que las sanciones impuestas “*con base en la capacidad económica federal se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la presente Resolución haya causado estado*”.

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior es inconcuso que la forma de pago, el momento en que se harían efectivas y el monto total de las reducciones mensuales está señalado en la resolución impugnada.

Por otra parte, respecto de las sanciones impuestas en las conclusiones **4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 18, 20, 22, 23, 24, 27 y 36**, consistente en diversas **multas** fueron las siguientes:

Conclusión	Unidad de Medida y Actualización en el 2016	Cantidad a la que asciende
4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 18, 22, 24	100	\$7,304.00 (siete mil trescientos cuatro pesos 00/100 M.N.).
10	6,379	\$465,922.16 (cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos veintidós pesos 16/100 M.N.).
11	5,125	\$374,330.00 (trescientos setenta y cuatro mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.) <sup>50</sup>
20	9,825	\$717,618.00 (Setecientos diecisiete mil seiscientos dieciocho

<sup>50</sup> Cabe indicar que del monto total de las sanciones se debe deducir el monto de la conclusión 11 al haber alcanzado el partido político su pretensión, al haber declarado esta Sala Superior la inaplicación de las porciones normativas cuestionadas en el apartado respectivo y revocado dicha sanción.

**SUP-RAP-20/2017**

Conclusión	Unidad de Medida y Actualización en el 2016	Cantidad a la que asciende
		00/100 M.N.)
23	2,482	\$181,285.28 (Ciento ochenta y un mil doscientos ochenta y cinco pesos 28/100 M.N.).
27	9,752	\$712,286.08 (Setecientos doce mil doscientos ochenta y seis pesos 08/100 M.N.).
36	1024	\$74,792.96 (Setenta y cuatro mil setecientos noventa y dos pesos 96/100 M.N.).

Ahora bien, tal como señaló, en el punto de resolutive “*TRIGÉSIMO CUARTO*” el órgano superior de dirección del INE determinó que las sanciones impuestas con base en la capacidad económica federal se harán **efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que el acto impugnado haya causado estado.**

En este sentido, si bien la responsable dilucidó el momento a partir de cual se ejecutarán las multas, omite estipular cómo deberá ser liquidada el monto total de cada una de esas sanciones, es decir, si éstas deberán ser cubiertas en una sola exhibición o en varias.

En este orden de ideas, es importante destacar que en el artículo 456 fracciones II y III, de la Ley de Procedimientos Electorales se diferencia entre las instituciones jurídicas de multa y reducción en las ministraciones mensuales, entendiéndose la segunda como un descuento que se le hará al infractor mensualmente hasta cubrir el monto total de la sanción impuesta, es decir, en varias exhibiciones.



Mientras que, por otro lado, no existe aclaración de si la multa también se cumple en mensualidades o en una sola exhibición.

En este contexto, esta Sala Superior ha considerado<sup>51</sup> que al haber una diferencia entre los conceptos de multa y reducción en la ministración mensual, **se concluye que la primera se debe cubrir en una sola exhibición**, mientras que la segunda será en varias.

Por lo que en el caso que nos ocupa, ya que la autoridad responsable no lo determinó en la resolución impugnada, se entiende que **la multa impuesta en cada una de las conclusiones antes precisada, deberá ser liquidada en una sola exhibición, con el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.**

Conforme a lo expuesto a juicio de esta Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio en el que el partido político apelante aduce que la autoridad responsable no precisó la manera en que se harían efectivas las sanciones impuestas en el acto impugnado.

Por otra parte, respecto del argumento en el que el partido político expresa que el cobro de las sanciones le impedirá desarrollar sus funciones como ente de interés público y lograr el objeto por el cual se constituyó el instituto político,

---

<sup>51</sup> En las sentencias dictadas el veinte de mayo y tres de junio de dos mil quince en los recursos de apelación identificados con la clave SUP-RAP-179/2015 y SUP-RAP-176/2015, respectivamente.

ello en relación a la reducción de las ministraciones, se considera que por un lado **infundado** y por otro **inoperante**, por las siguientes razones.

Lo **infundado** del agravio consiste en que el actor parte de la premisa inexacta de que la autoridad responsable no puede imponer reducción de ministraciones que en su conjunto sumen una reducción superior al cincuenta por ciento de su ministración mensual, ello en términos de la interpretación que el partido recurrente realiza del artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para esta Sala Superior, el artículo citado se debe interpretar en el sentido de que la sanción que se imponga a un partido político podrá ser la reducción de hasta el cincuenta por ciento de la ministración mensual que reciban por concepto de financiamiento público, **la cual se impondrá y ejecutará de manera individual respecto de cada infracción en que incurra el partido político de que se trate, siendo cada sanción independiente de otras que se puedan imponer, a pesar de la existencia de una pluralidad de conductas.**

El contenido del precepto en cuestión, en lo conducente, es el siguiente:

**Artículo 456**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:



a) Respecto de los partidos políticos:

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.

El precepto transcrito establece un catálogo de sanciones que se podrán aplicar en caso de que un partido político cometa alguna de las infracciones previstas en la legislación electoral, las cuales se pueden graduar en función de las circunstancias de cada caso.

La sanción prevista en la fracción III, del precepto señalado consiste en la reducción de la ministración mensual del financiamiento público que reciben los partidos políticos, la cual puede ser de hasta el cincuenta por ciento de la

ministración. La imposición de dicha sanción debe atender a la gravedad de la falta.

La interpretación que se debe dar al artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es que la sanción consistente en **la reducción de hasta el cincuenta por ciento de la ministración de los partidos políticos se impone respecto de cada infracción, por lo que su ejecución debe atender a la misma lógica, es decir, la retención de las ministraciones debe ser por el porcentaje establecido en la resolución que corresponda, de manera individual,** sobre cada una de las sanciones que son ejecutables, durante el periodo que la autoridad hubiere establecido, ya sea una temporalidad determinada o hasta que se cubra el monto que la autoridad sancionadora determine.

El carácter individual de la sanción deriva de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece los elementos que la autoridad electoral debe observar a efecto de individualizar la sanción a imponer de acuerdo a cada caso concreto, de manera que cada sanción sea calculada en atención a las circunstancias en que fue cometida la infracción de que se trate.

De esta forma, la legislación electoral establece un catálogo de sanciones que podrán imponerse a los partidos políticos



en caso de que incurran en algunas de las infracciones que establece la propia normativa, para determinar la sanción a imponer se deberá hacer una individualización de la misma, en la que se valore la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia y el beneficio obtenido.

En ese sentido, si bien **para la imposición de la sanción la propia legislación exige que se individualice de conformidad con las circunstancias de cada caso, al momento de la ejecución de la misma también se debe considerar de manera individual cada sanción impuesta, y no en conjunto como sostiene alude el recurrente.**

La interpretación dada por este órgano jurisdiccional a lo dispuesto en artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es acorde con el sentido y **efecto disuasivo** que deben tener las sanciones, de manera que si los partidos acumulan sanciones que por su monto alcanzan la cantidad total de financiamiento que reciben de manera mensual, ello no implica que lo dispuesto en la fracción III, del inciso a), párrafo 1, del artículo 456 de la ley comicial general, se aplicable al monto global de las sanciones, ya que entenderlo así llevaría a generar incentivos contrarios a los efectos que se buscan con la imposición de sanciones, pues si bien se castigaría económicamente a los institutos políticos, dicha sanción estaría limitada al 50% del financiamiento que

reciben, disuadiendo con ello la responsabilidad que deben asumir por la comisión de sus conductas, al posponer la ejecución de las sanciones de manera que **los partidos se podrían beneficiar de su propio actuar indebido por cuanto hace a este aspecto.**

Las consecuencias de la ejecución de la sanciones, esto es, si ante la imposición de diversas sanciones el partido deja de recibir la totalidad de la ministración mensual que por concepto de financiamiento público le corresponde, ello atiende a la responsabilidad del partido en la comisión de conductas, cuya gravedad fue valorada por la autoridad electoral y calificada de manera que ameritaba la imposición de la sanción correspondiente en la reducción del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales que recibe por concepto de financiamiento.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el **SUP-RAP-139/2015.**

De ahí que su agravio resulte **infundado** por una parte e **inoperante** por otra.

En suma, deben quedar firmes las multas y reducciones de la ministración mensual impuestas por la autoridad responsable.

**SEXTA. Efectos de la ejecutoria.**

En atención a lo expuesto lo procedente es:



1. Se declara la **inaplicación** de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden hacer durante los procesos electorales.

En consecuencia, se **revoca** la sanción determinada por la autoridad responsable en la **conclusión 11** de la resolución impugnada, en la que se impuso al partido político apelante una multa equivalente a 5,125 (cinco mil cientos veinticinco) Unidades de Medida y Actualización vigente para el ejercicio dos mil dieciséis, misma que asciende a la cantidad de \$374,330.00 (trescientos setenta y cuatro mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.) por recibir aportaciones de simpatizantes para el gasto ordinario correspondiente a dos mil quince, fuera de proceso electoral.

Se ordena **dar vista** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, en conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inaplicación de lo previsto el artículo 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, se **ordena** al Instituto Nacional Electoral emitir la normatividad reglamentaria atinente para el registro de

aportaciones de simpatizantes, así como para la fiscalización de las mismas, en relación al financiamiento ordinario y para actividades específicas.

2. Se **confirma** la resolución controvertida en relación a lo determinado en las demás conclusiones que fueron materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **modifica** la resolución impugnada en los términos precisados en la consideración sexta de esta ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución impugnada en lo relativo a la sanción impuesta en la conclusión 11 en los términos precisados en este fallo.

**TERCERO.** Se declara la **inaplicación** de los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en las porciones normativas que establecen que las aportaciones voluntarias y personales de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales.



**CUARTO.** Se ordena dar **vista** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, en conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inaplicación de lo previsto el artículo 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

**QUINTO.** Se ordena al Instituto Nacional Electoral emitir la normatividad reglamentaria atinente para el registro de aportaciones de simpatizantes, así como para la fiscalización de las mismas, en relación al financiamiento ordinario y para actividades específicas.

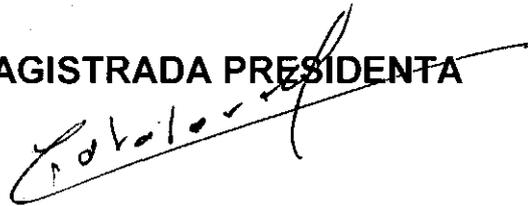
**SEXTO.** Se confirma el dictamen consolidado y la resolución impugnada respecto a lo determinado en las restantes conclusiones que fueron materia de controversia.

**Notifíquese, conforme a Derecho corresponda.**

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el **voto en contra** del Magistrado José Luis Vargas Valdez, respecto a los resolutivos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, quien formula **voto particular**, y por

unanimidad de votos respecto al resolutivo sexto, esto ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**



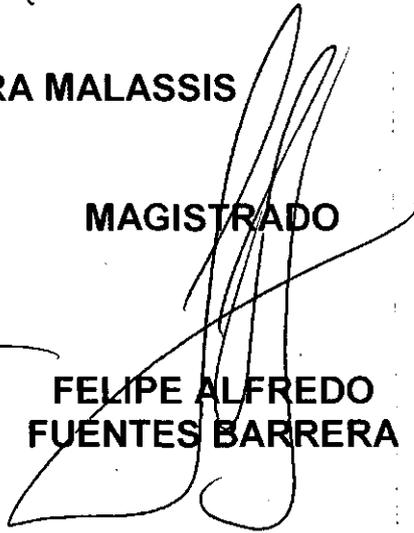
**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**



**FELIPE DE LA MATA  
PIZANA**

**MAGISTRADO**



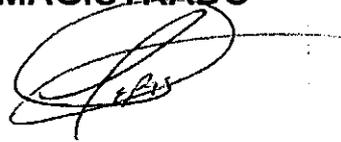
**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**



**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**



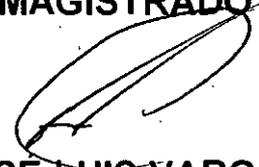
**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**



**MÓNICA ARAÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**



**JOSE LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**



**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**





**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-20/2017.**

Con el respeto que me merecen las señoras Magistradas y los señores Magistrados y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, me permito exponer mi disenso de las consideraciones desarrolladas en el apartado "A. Conclusión 11" del considerando cuarto y puntos resolutiveos primero, segundo, tercero y cuarto de la sentencia, respecto de la inaplicación de las porciones normativas que limita el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento proveniente de simpatizantes para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del sufragio.

Las consideraciones que sustentan mi discrepancia, consisten en lo siguiente:

**1. Marco contextual del asunto.**

- **Dictamen consolidado.** Con motivo de la conclusión del ejercicio fiscal dos mil quince (2015), la Unidad Técnica del Fiscalización del INE fiscalizó, a nivel nacional y estatal, los ingresos y egresos del Partido de la Revolución Democrática<sup>52</sup> y emitió el dictamen respectivo.

- **Acto impugnado (Resolución INE/CG810/2016).** En sesión extraordinaria de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>53</sup> aprobó la resolución "*respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido de la Revolución Democrática, correspondientes al ejercicio dos mil quince*". Entre las irregularidades atribuidas al PRD están comprendidas las aportaciones hechas por simpatizantes de ese instituto político fuera de los procesos electorales (Conclusión 11 del citado Dictamen Consolidado).

Es por ello, que el Consejo General del INE determinó imponer una sanción de \$347,350.00 (Trescientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N) al mencionado partido político, toda vez que recibió aportaciones de simpatizantes para el gasto ordinario correspondiente al ejercicio dos mil quince fuera de la temporalidad legal permitida por los artículos 56, numeral 1

---

<sup>52</sup> En adelante PRD, instituto político o partido político.

<sup>53</sup> En lo siguiente INE.



inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos<sup>54</sup> y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización<sup>55</sup>.

- **Recurso de apelación.** Disconforme con la resolución **INE/CG810/2016**, el veinte de diciembre último, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación, en contra de diversas sanciones impuestas por las irregularidades detectadas durante la revisión de su informe anual de dos mil quince, entre los cuales están las relacionadas con las aportaciones de simpatizantes realizadas fuera del periodo que legalmente tienen permitido, en lo que interesa, esencialmente plantea lo siguiente:

- La inaplicación de los artículos 56, numeral 1 incisos a) y b) de la Ley de Partidos Políticos y 95, numeral 2 incisos a) y c) fracción I del Reglamento de Fiscalización del INE, al no resultar acordes con lo señalado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>54</sup> Artículo 56.

1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades: ...  
c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes **durante los procesos electorales federales y locales**, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

<sup>55</sup> Artículo 95. Modalidades de financiamiento

...  
2. El financiamiento de origen privado de los sujetos obligados tendrá las siguientes modalidades:

...  
c) **Para todos los sujetos obligados:**

i. Aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes **exclusivamente durante los procesos electorales federales y locales**, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

## **2. Materia de controversia.**

En ese contexto, la materia de controversia en el presente asunto consiste en establecer si resulta procedente o no la inaplicación de las porciones normativas que limita el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento proveniente de simpatizantes para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del sufragio.

## **3. Consideraciones que sustentan la decisión mayoritaria.**

La sentencia<sup>56</sup> aprobada por la mayoría propone declarar la **inaplicación** de los artículos 56, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2, inciso c), fracción I del Reglamento de Fiscalización, en las porciones que establecen que las aportaciones de los simpatizantes a favor de los partidos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales, porque:

- Del estudio del marco convencional y constitucional se concluye que los ciudadanos mexicanos cuentan con el derecho de participación política, el cual comprende la posibilidad de incidir en la dirección y toma de decisiones de los asuntos públicos, el cual puede ejercerse a través de la aportación de recursos a los partidos políticos.

---

<sup>56</sup> Considerando Cuarto, apartado "A. Conclusión 11" de la sentencia.



- Las porciones normativas en comento generan una limitante a la posibilidad de los ciudadanos que simpaticen con un partido político para ejercer el citado derecho de participación política.
- Por lo que la limitante de temporalidad no es conforme a la Constitución, porque limita injustificadamente un medio de acceso de los simpatizantes a la participación política en la medida que la accesibilidad a la misma tiene que interpretarse en función de que tal atribución permite a los partidos alcanzar mejores condiciones para cumplir con sus fines constitucionales, los cuales no se encuentran reducidos exclusivamente a los procesos electorales, sino que se extienden al fomento constante de la vida democrática.

#### **4. Consideraciones que sustentan el sentido del voto.**

Disiento de la inaplicación de los artículos 56, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2, inciso c), fracción I del Reglamento de Fiscalización, en los fragmentos que establecen que las aportaciones de los simpatizantes a favor de los partidos políticos únicamente se pueden realizar durante los procesos electorales, esencialmente por las razones siguientes:

- A. La supuesta violación al derecho fundamental de participación política no se planteó en vía de agravio, por lo que es ajeno a la *litis*.
- B. El derecho de los partidos políticos a ejercer acciones tuitivas de intereses difusos no tiene como alcance la defensa de derechos subjetivos de los ciudadanos.
- C. Los partidos políticos se encuentran impedidos para allegarse de recursos por vías distintas a las establecidas en la Constitución y la Ley.

Mé permito exponer las razones que justifican cada una de las consideraciones que he referido.

- A. La supuesta violación al derecho fundamental de participación política no se planteó en vía de agravio, por lo que es ajeno a la *litis*.**

En el artículo 17 constitucional<sup>57</sup> se prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijan las

---

<sup>57</sup> Artículo 17.

...  
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ...



leyes. Estas exigencias suponen que al resolver una controversia debe hacerse atendiendo precisamente a lo planteado por algún promovente de cualquier medio de impugnación sin omitir algo, ni añadir circunstancias no hechas expuestas en vía de agravio.

En ese entendido, en términos del principio general del Derecho de congruencia, que impone al órgano jurisdiccional o autoridad competente, el deber de resolver de acuerdo con lo argumentado por el recurrente en su escrito de demanda de apelación, lo cual, por regla, le impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados en la *litis*, por lo que al momento de resolver cualquier medio de impugnación en materia electoral la sentencia:

- No debe contener más de lo pedido por las partes;
- No debe contener menos de lo pedido por las partes; y,
- **No debe contener** algo distinto a lo pedido por las partes.<sup>58</sup>

Por lo tanto, se debe resolver de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes, para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones, imputaciones, excepciones o defensas oportunamente deducidas.

<sup>58</sup> *Jurisprudencia 28/2009*, consultable en las páginas 200 y 201 de la *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1. Jurisprudencia*; bajo el título siguiente: "**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**"

En la especie, el partido apelante solicita la inaplicación de las porciones normativas en virtud de que, a su parecer, no resultan acordes con lo señalado en el citado artículo 41 constitucional, por lo siguiente:

- La norma suprema constitucional reconoce el derecho humano de los partidos políticos de utilizar financiamiento público y privado proveniente de sus militantes y simpatizantes.
- La única limitación constitucional es que los recursos públicos deben de prevalecer sobre los de origen privado.
- En ningún apartado del texto constitucional existe limitación o prohibición alguna respecto a que puedan recibirse aportaciones de los simpatizantes solamente en etapas de precampaña y/o de campaña.
- Tanto la Ley de Partidos Políticos, así como el Reglamento de Fiscalización del INE entraron en vigor en el año de dos mil catorce, por lo que, en el asunto de mérito se relaciona con el primer ejercicio fiscal en que tienen aplicación las normas legales invocadas.
- Existe vulneración al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución federal.



Esto es, el PRD no expone argumento alguno tendente a demostrar que con la limitante de temporalidad del financiamiento de simpatizantes sea vulnerado algún derecho humano de los ciudadanos para participar en la dirección y toma de decisiones de asuntos públicos, disponiendo de su patrimonio para el desarrollo de actividades ordinarias de los partidos políticos.

Sin embargo, las inaplicaciones determinadas en la sentencia descansa en el argumento central de que la limitante de temporalidad restringe injustificadamente un medio de acceso de los simpatizantes a la participación política, al impedirles disponer libremente de su patrimonio para impulsar a que los partidos puedan desarrollar sus fines constitucionales, los cuales no se encuentran reducidos exclusivamente a los procesos electorales, sino que se extienden al fomento constante de la vida democrática.

En este contexto, estimo que el derecho de las personas a disponer de su patrimonio para destinarlo a un partido político, sin ser militante del mismo, no se planteó ante nosotros por los titulares de ese derecho, incluso, no fue expuesto como agravio por el partido político recurrente. Por ello, considero que su estudio implica una variación de la *litis*, al no existir una correlación entre lo analizado en el proyecto y lo planteado en el escrito de demanda.

En efecto, de la revisión del medio impugnativo, no advierto que el partido recurrente exponga argumentos dirigidos a demostrar que los ciudadanos que no son militantes de los partidos políticos, cuentan con el derecho de participación política en su modalidad de realizar aportaciones para el desarrollo de las actividades ordinarias de esas entidades de interés público.

En consecuencia, la sentencia determina inaplicar una norma legal y otra reglamentaria, ocupándose de aspectos que no son materia de la *Litis* por no haber sido planteados por el partido apelante en su demanda de apelación.

**B. El derecho de los partidos políticos a ejercer acciones tuitivas de intereses difusos no tiene como alcance la defensa de derechos subjetivos de los ciudadanos.**

Esta Sala Superior ha reconocido que los partidos políticos cuentan con la atribución de deducir acciones tuitivas de intereses difusos para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Jurisprudencia 15/2000, con rubro "**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES**", Tribunal Electoral, Revista, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.



No obstante, estimo que si bien, los partidos políticos pueden ejercer acciones tuitivas en defensa de intereses difusos, también lo es que ese derecho de acción tiene por objeto la protección del interés público en defensa de la sociedad en su conjunto, y no así, la defensa de derechos individuales, menos aún los de naturaleza patrimonial, ya que solo pueden solicitar la protección y restitución de esa clase de derechos, los titulares de los mismos, por tratarse de derechos subjetivos.<sup>60</sup>

Esto es, el que los partidos políticos puedan ejercer acciones tuitivas, no los legitima para actuar en defensa de derechos subjetivos de las personas y, más aún cuando éstos pueden ejercer acciones para defender ese interés de que sea respetado o restituido algún derecho personal.

En el caso que nos ocupa, resulta importante subrayar que la impugnación que analizamos se presentó por un partido político, de tal manera que el estudio de los agravios debió partir del derecho de estas entidades de interés público para allegarse de recursos de origen privado y no desde una perspectiva diversa como lo es, el derecho personal para disponer del patrimonio propio con especial referencia a los llamados simpatizantes de esas fuerzas políticas.

---

<sup>60</sup> Jurisprudencia 10/2005 con el rubro "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR", publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 11 y 12.

Ello porque, si bien es cierto que la protección y tutela de derechos humanos debe realizarse a partir de la interpretación que más favorezca a las personas, ello no autoriza a las autoridades jurisdiccionales a privar de sentido y alcance otras normas, principios, valores y fines constitucionales que deben ser observados en beneficio de todos, como lo es, el sistema de financiamiento de los partidos políticos y los principios que lo rigen.

Además, el citado derecho a disponer del patrimonio, forma parte de los derechos catalogados como reales, los que se enmarcan en el ámbito de derecho privado, por lo que su tutela judicial debe derivar de la voluntad del titular del derecho y no de terceros, por lo que estimo que no puede ser materia del medio de impugnación, al no haberse ejercido la acción por el titular de ese derecho.

**C. Los partidos políticos se encuentran impedidos para allegarse de recursos por vías distintas a las establecidas en la Constitución y la Ley.**

El artículo 41, Base I, párrafo primero, de la Constitución<sup>61</sup> establece que los partidos políticos son entidades de interés

---

<sup>61</sup> Artículo 41... II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...  
La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control,



público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Para llevar a cabo tales fines constitucionales, el mismo artículo constitucional establece como una de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y locales, el acceso al financiamiento conforme a las reglas, requisitos y modalidades establecidos en la propia Constitución y leyes aplicables, principalmente para:

- a. El sostenimiento de actividades ordinarias permanentes;
- b. Gastos de campaña, y
- c. Actividades específicas como entidades de interés público.

El financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en México es mixto, porque su otorgamiento es de carácter público y privado.

Uno de los principios rectores del financiamiento público es el de equidad, entendido como la proporcionalidad en el otorgamiento de los recursos públicos, conforme a las fórmulas y modalidades establecidas en la Constitución, las

---

fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

leyes generales y locales, **así como el de prevalencia, consistente en que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.**

Con relación a los recursos privados, se obtiene que las leyes establecerán los límites a los montos de las aportaciones de militantes y simpatizantes de los partidos políticos.

En ese sentido, el artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos, establece como modalidades del financiamiento privado, entre otras, las realizadas:

- a. **Por la militancia**, consistentes en las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie por los ciudadanos afiliados al partido político<sup>62</sup>; y,
- b. **Por los simpatizantes**, entendidas como las aportaciones realizadas en forma libre, personal y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país, **durante los procesos electorales federales y locales.**<sup>63</sup>

De igual forma, el aludido artículo 53 de la Ley de Partidos establece como límites al primer modo de financiamiento privado, el dos por ciento del financiamiento público otorgado

<sup>62</sup> Artículo 56, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>63</sup> Artículo 56, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos.



a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate; y para las aportaciones de militantes, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.

Por otra parte, la misma Ley General de Partidos considera como actividades de gasto ordinario<sup>64</sup>, todas aquellas encaminadas a lo siguiente:

- El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;
- El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;
- Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares;

<sup>64</sup> Artículo 72, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

- La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno, y

Con base en lo expuesto, resulta válido concluir que el marco jurídico constitucional y legal conciben que el financiamiento de los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias estará conformado por los recursos públicos ministrados por el Estado –en términos de las reglas de acceso y distribución de este financiamiento establecidas para ello–, así como, entre otras, de las aportaciones realizadas de ciudadanos mexicanos que cuenten con la calidad de militantes, al tratarse de ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a ese partido político y participan en las actividades de organización o funcionamiento propias del instituto político.<sup>65</sup>

Esto es, la configuración constitucional y legal excluye a los simpatizantes para realizar aportaciones económicas dirigidas al desarrollo de actividades ordinarias de los partidos políticos, porque éstos son ciudadanos que coinciden con los postulados del partido político, y realizan

---

<sup>65</sup> Aceptación de militante derivada de la tesis relevante CXXI/2001, con el rubro "*MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO*", que puede consultarse en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 98.



actos tendentes a apoyarlo, sin llegar a formar parte de esa organización de ciudadanos dada la carencia del acto formal de afiliación<sup>66</sup>, por lo que no forman parte de su estructura, y por ende, tampoco participan en forma directa y activa en la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

Es por ello, que considero que los partidos políticos están vinculados o constreñidos para ajustar su conducta de manera irrestricta a los principios y reglas contempladas en la Constitución y las leyes, por lo que en la obtención de recursos con los cuales puedan llevar a cabo sus actividades, debe ceñirse a los supuestos establecidos en la Constitución y la Ley, ya que la intención del Poder Revisor de la Constitución para dotarlos de financiamiento público fue impedir que el cumplimiento de sus fines se condicione a la voluntad o presión de intereses externos, garantizando de esta forma su autodeterminación.

Una de las reformas constitucionales de mayor trascendencia para el sistema de partidos fue precisamente establecer un régimen de financiamiento y fiscalización de sus recursos (1996), en el que, en esencia, se dispuso que las modalidades del financiamiento al que pueden acceder son los de origen público y privado, en el entendido que los primeros resultan preponderantes sobre los segundos.

---

<sup>66</sup> Artículo 4, numeral 1, inciso pp) del Reglamento de Fiscalización.

## **SUP-RAP-20/2017**

En ese orden de ideas, en el artículo 41, base II de la Constitución, se estableció con claridad que los partidos políticos pueden acceder al financiamiento privado proveniente de sus simpatizantes para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del voto, en tanto que para la obtención de desarrollo de sus actividades ordinarias no les concedió ese derecho.

Así, si el Constituyente estableció que el régimen del financiamiento de los partidos es taxativo y solo previó que pueden acceder al proveniente de simpatizantes para realizar actos dirigidos a la obtención del sufragio, es porque estas aportaciones fueron excluidas para la ejecución de actividades ordinarias, pues de haberlo querido de otra manera, se encontraría expresamente previsto en las normas examinadas.

Robustece lo anterior, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución instruyó al legislador ordinario para desarrollar e instrumentar las reglas establecidas en la citada disposición constitucional y, en lo concerniente a ese financiamiento proveniente de simpatizantes, únicamente le delegó la atribución para establecer límites a dichas aportaciones para actos de campaña, sin que le fuera autorizado ampliar ese tipo de aportaciones para otras actividades, como son las de carácter ordinario.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-20/2017

Por todo lo anterior, considero que no resulta procedente la inaplicación de las normas señaladas, como tampoco permitir que los partidos políticos puedan allegarse de financiamiento privado proveniente de simpatizantes para el desarrollo de actividades ordinarias.

Por ello, considero que lo procedente era **confirmar** la sanción impuesta por aportaciones de simpatizantes recibidas por el PRD para el gasto ordinario correspondiente al ejercicio dos mil quince fuera de la temporalidad permitida por los artículos 56, numeral 1 inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos y 95, numeral 2 inciso c) fracción I del Reglamento de Fiscalización.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**