

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-190/2012.

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

**SECRETARIO: JORGE ALBERTO
ORANTES LÓPEZ.**

México, Distrito Federal, a doce de diciembre de dos mil doce.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio al rubro citado, promovido por el Partido Acción Nacional, contra la sentencia de nueve de noviembre de dos mil doce, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, que confirmó el dictamen por el cual se sancionó a dicho instituto político, por las irregularidades detectadas en el dictamen consolidado sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado, que emplearon los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas durante el ejercicio dos mil once.

R E S U L T A N D O:

De la narración de hechos que el partido actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Procedimiento de fiscalización.

a. Aprobación de informes y dictamen consolidado. El treinta de julio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el acuerdo IEEM/CG/233/2012, denominado *“Relativo a los Informes y el Dictamen consolidado que presenta el Órgano Técnico de Fiscalización al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado, que emplearon los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas, durante el ejercicio dos mil once”*.

b. Presentación del informe. El trece de agosto de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó el acuerdo IEEM/CG/241/2012, por medio del cual se determinan e individualizan las sanciones que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México impone entre otros, al Partido Acción Nacional, con motivo de las irregularidades detectadas por el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, contenidas en el Informe de resultados de la revisión a las actividades ordinarias y específicas del ejercicio dos mil once y en el Dictamen consolidado sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado, que

emplearon los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas durante el ejercicio dos mil once.

II. Recurso de apelación local.

a. Demanda. Inconforme, el diecisiete de agosto de dos mil doce, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, promovió recurso de apelación.

b. Sentencia del recurso de apelación RA/62/2012 Acto impugnado). El nueve de noviembre de dos mil doce, el Tribunal Electoral del Estado de México confirmó la sanción impuesta a dicho partido político por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

III. Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

a. Demanda. Inconforme, el doce de noviembre de dos mil doce, el Partido Acción Nacional promovió el juicio de revisión constitucional electoral que se resuelve.

b. Tramitación y remisión de expediente. La autoridad responsable tramitó el medio de impugnación y el catorce de noviembre de dos mil doce, remitió el expediente, su informe circunstanciado y las constancias atinentes, a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

c. Turno. El quince de noviembre de dos mil doce, el Magistrado Presidente de este Tribunal, turnó el expediente a la ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Admisión de la demanda y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, y elaboró el respectivo proyecto de sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Corresponde a esta Sala Superior la competencia para conocer del presente juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral, promovido por un partido político nacional, a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México en la que se confirmó la sanción impuesta al Partido Acción Nacional con motivo de la revisión del informe anual respecto del origen y aplicación del

financiamiento público y privado para actividades ordinarias y específicas, correspondiente al ejercicio dos mil once.

En este contexto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 5/2009, publicada en las páginas 179-180 de la *Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1*, cuyo rubro y texto¹ es: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES, POR SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL.** Lo anterior, en términos del acuerdo Plenario de esta Sala Superior, de once de junio del dos mil doce.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedencia.

a. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y

¹ De la interpretación sistemática de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación compete conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, excepto los relativos a la elección de diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y jefes de demarcación territorial, en el caso del Distrito Federal; en este contexto, **a la Sala Superior corresponde conocer de las impugnaciones por sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales en el ámbito local, por irregularidades en el informe anual de actividades ordinarias.**

se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

b. Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente ya que el acto impugnado se emitió el nueve de noviembre de dos mil doce, por lo que al presentar el instituto político actor, su medio de impugnación el doce de ese mes y año, resulta evidente que se ajustó con el plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral está promovido por parte legítima.

Lo anterior, porque conforme al artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlos exclusivamente a los partidos políticos y en el caso, la demanda es presentada por el Partido Acción Nacional, por lo cual debe estimarse que dicho instituto político está legitimado para promover el presente juicio constitucional.

d. Personería. El juicio es promovido por Juan Antonio Flores Coto, como representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, quien acredita su personalidad mediante oficio de tres de febrero de dos mil doce, expedido por el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de México.

En el caso, al margen de que Juan Antonio Flores Coto es el representante propietario acreditado ante el órgano administrativo electoral local que emitió el acto primigeniamente impugnado, fue quien promovió el medio de impugnación al cual recayó el acto controvertido en este juicio, por lo que de conformidad con el artículo 88, apartado 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por acreditado el requisito en estudio.

e. Interés jurídico. Se estima que el Partido Acción Nacional cuenta con interés jurídico para promover el presente juicio, dado que combate una resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, por la cual se confirma una sanción pecuniaria impuesta por el Instituto Electoral del Estado de México, relativa a irregularidades determinadas en la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio dos mil once, y pretende su revocación, de modo que, de asistirle razón, podría evitar una afectación directa a su esfera jurídica.

f. Definitividad y firmeza. Constituyen un solo requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, y en el presente caso se surte porque los medios de impugnación ordinarios previstos en la ley electoral local han sido agotados, por lo que resulta válido concluir que el partido actor promueva este medio de impugnación excepcional y extraordinario.

Lo anterior, en atención a que la resolución reclamada tiene el carácter de definitiva y firme, toda vez que en contra de las sentencias emitidas en los recursos de apelación local no se prevé medio de impugnación alguno.

g. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El incoante aduce que se vulneró en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 1º, 14, 16, 22, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es suficiente para tener por cumplido el requisito en estudio.

Tiene apoyo lo expuesto, en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con la clave 02/97 con el rubro: *JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.*²

²Dicho criterio es de texto siguiente: Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones: Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3o., de la ley general citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan

h. La violación reclamada puede ser determinante para el resultado final de la elección. Se cumple satisfactoriamente este requisito, debido a que el asunto guarda estrecha relación con la imposición de una multa, por la comisión de conductas violatorias de la normativa electoral local con motivo de irregularidades detectadas en la revisión de los informes anuales, respecto del origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado para las actividades ordinarias permanentes del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio 2011, lo cual incidiría ineludiblemente en su capacidad económica, y en su momento, en el desarrollo de sus actividades ordinarias y en el resultado de los comicios mismos.

Al efecto, resulta aplicable lo dispuesto en la tesis de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL³.

i. Posibilidad y factibilidad de la reparación. La reparación de la violación es material y jurídicamente posible, toda vez que lo pretendido es dejar sin efectos la sentencia impugnada, para el efecto de que se revoque la sanción impuesta a un partido

aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.

² Jurisprudencia 9/2000. *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 12 y 13.

³

político, y ello puede ocurrir en cualquier momento, porque no existe un plazo para conseguir la restitución pedida.

TERCERO. El acto impugnado es del tenor literal siguiente:

“SÉPTIMO. Estudio de fondo: Se procede por tanto al estudio de los motivos de inconformidad aducidos por el apelante, el cual se hará por apartados, tal y como se expone a continuación.

1. Indebida fundamentación y motivación, en particular, en lo relativo al gasto consistente en el pago de estudios de posgrado a personas físicas.

El partido político recurrente, aduce que la autoridad responsable, no apegó su actuación conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no fundar y motivar adecuadamente la resolución controvertida, lo cual, en su concepto, es contrario a Derecho y violatorio de la garantía establecida en el citado precepto constitucional, relacionado con los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la propia Constitución Federal y 11, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Lo anterior, pues considera que la autoridad administrativa electoral no expresó claramente las disposiciones legales en las que funda su actuación.

Asimismo, aduce que el acuerdo controvertido carece de la debida motivación, toda vez que no expone las razones de hecho o de derecho que hayan motivado la emisión de la resolución controvertida ya que no se atiende a las circunstancias particulares del caso, pues es ineludible la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de Jurisprudencia identificada con el número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomos 97-102, Tercera Parte, Séptima Época, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.” (Se transcribe).

Se considera que se infringe la garantía de legalidad, consistente en la debida fundamentación y motivación de un acto o resolución, cuando la autoridad no invoque debidamente los preceptos legales en los que sustente su criterio, o que los razonamientos que fundamentan su actuación sean imprecisos y no expresen argumentos claros y contundentes, así como las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad valoró para la emisión del acto de molestia, así como la ausencia de elementos suficientes al gobernado para defender sus derechos.

En su escrito de demanda, el recurrente aduce que la autoridad responsable hizo un incorrecto análisis de la conducta considerada como infracción, así como una deficiente fundamentación y motivación, al considerar que en el dictamen emitido por la autoridad, el fundamento legal invocado es incorrecto, situación que resulta contraria a lo establecido en el numeral 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que la autoridad consideró que la erogación para el pago de estudios de "Maestría en Administración Pública" y de "Especialidad en Derecho Público" no fue comprobado por el partido político recurrente, pues no aportó las constancias que acreditaran que la capacitación precisada se hubiera llevado a cabo.

Esto, pues el Partido Acción Nacional no presentó la documentación soporte de tal erogación en su correspondiente informe de gastos, lo cual provocó incertidumbre, e imposibilitó la labor de la autoridad fiscalizadora de comprobar y verificar lo asentado en los informes de actividades ordinarias y específicas del ejercicio dos mil once.

Asimismo, el apelante aduce que la autoridad responsable indebidamente consideró que la irregularidad en el gasto correspondiente al pago de los estudios de Maestría en Administración Pública, el cual se hizo a favor de seis personas y el gasto en la citada especialidad, en favor de una, vulneró los valores sustanciales de transparencia y certeza en la rendición de cuentas de la materia fiscalizadora.

En ese contexto, aduce también el recurrente, que la autoridad consideró que con la conducta precisada, esto es, la omisión de comprobar adecuadamente el gasto consistente en el pago de programas de estudios de posgrado a favor de diversas personas, con el respectivo soporte documental, puso en peligro los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, a causa

SUP-JRC-190/2012

de un deficiente control, y deber de cuidado, así como una falta de organización, lo que se traduce en la falta de certeza sobre los recursos que han sido erogados.

Se consideran **infundados** los conceptos de agravio expresados por el partido político recurrente por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, es pertinente precisar algunos de los antecedentes relativos al procedimiento de fiscalización, de los partidos políticos.

Así, el treinta y uno de enero de dos mil once el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó el Acuerdo identificado con la clave IEEM/CG/07/2011, relativo al financiamiento público para actividades permanentes y específicas de los partidos políticos acreditados ante el mismo instituto.

Del citado acuerdo se advierte, específicamente en el resultando XIX, lo relativo al "*Proceso de Fiscalización al informe Anual por actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos 2011*", en el cual se señalaron los procedimientos y reglas para la presentación, recepción, revisión y dictaminación de los informes anuales sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades específicas, el cual fue notificado a todos los partidos políticos con acreditación ante el citado Instituto, el veintiuno de marzo de dos mil doce, y en específico al Partido Acción Nacional por oficio IEEM/OTF/0163/2012.

En ese tenor, de la resolución precisada, se advierte que los partidos políticos presentaron sus informes anuales correspondientes al dos mil once; en específico, el partido político ahora apelante, presentó su informe correspondiente mediante oficio TE/071/2012, el treinta de marzo de dos mil doce.

El dieciocho de abril de dos mil doce, el Órgano Técnico de Fiscalización notificó al Partido Acción Nacional, mediante oficio IEEM/DFT/01244/2012, el procedimiento para llevar a cabo la revisión correspondiente, especificando los nombres de los servidores públicos comisionados para tal efecto, así como el objeto, periodo, hora y lugar de su realización.

El cuatro de mayo de dos mil doce, el Órgano Técnico de Fiscalización, notificó al Partido Acción Nacional, mediante oficio identificado con la clave IEEM/OTF/0324/2012, las irregularidades, errores y omisiones, técnicas advertidas en la revisión de los informes anuales por actividades

específicas dos mil once, con la finalidad de que el partido hiciera las aclaraciones y rectificaciones que considerara convenientes.

En el primer apartado, la observación fue la siguiente:

"(...)

3. OBSERVACIÓN:

En la cuenta número 5111-00-00-000 denominada "ACTIVIDADES ESPECIFICAS", subcuenta educación y capacitación, se reconocen gastos ejercidos durante el ejercicio de 2011 por la cantidad de \$345,918.90 (Trescientos cuarenta y cinco mil novecientos dieciocho pesos 90/100 M.N.), mismos que corresponden a pagos efectuados para cubrir estudios de posgrado de la Maestría en Administración Pública, impartida por la "Escuela Comercial del Valle de México, S.C.", en beneficio de Kareem Castañeda Campo, José Fernández Caballero, Beatriz del Río Maya, Leticia Gabriela García Thomas, José Francisco Valencia Magaña y Gabino Jasso Aguirre.

Y en la cuenta número 5111-15-01-031 denominada "COMISIÓN DE ELECCIONES", se reconocen pagos por concepto de especialidad de Derecho Público a favor del alumno Christian Alian Bravo, que imparte la Escuela Libre de Derecho, por la cantidad total de \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.).

*Ahora bien, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, base II, inciso c; como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 58, fracción V, inciso (a, y el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones, establece que los partidos políticos gozarán del financiamiento público para el desarrollo de sus actividades específicas, entre las que se contemplan: "educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales", en el caso concreto no se acredita que tanto el pago de la Maestría en Administración Pública, como el de la Especialidad en Derecho Público, se ajusten a las modalidades a que hacer referencia los preceptos legales citados y no exhibe documentación que dé soporte a sus registros contables, aunado a que de conformidad con el artículo 72 del Reglamento en cita, no se acredita que los gastos realizados cumplan con los fines del partido, por lo tanto, se solicita la aclaración correspondiente.
(...)"*

SUP-JRC-190/2012

A efecto de dar claridad la conducta sancionada por la autoridad responsable, se debe tener presente que de acuerdo con el artículo 52 del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos tienen la obligación, entre otras, la de aplicar el financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

De igual forma, el Código Electoral del Estado de México en su artículo 58 establece que el financiamiento de los partidos políticos tiene las, siguientes modalidades:

- a) Financiamiento Público;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento;
- e) Financiamiento por rendimientos financieros; y
- f) Aportaciones por transferencias.

Tratándose del financiamiento público, el citado numeral 58 prevé que los partidos políticos recibirán financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas, entre otras, para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, que serán apoyadas mediante financiamiento y se ejercerá con base en los lineamientos que emita el Instituto Electoral del Estado de México.

Ahora bien, el artículo 30, del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones, establece de manera categórica que el financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas se destinará exclusivamente a tareas como educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales. Además de que dicho financiamiento no podrá ser ejercido para cubrir gastos diferentes a los señalados en la norma.

Finalmente, en el artículo 72 del mismo Reglamento, se adiciona que todos los gastos realizados deberán destinarse para el cumplimiento de los fines de los partidos políticos y de las coaliciones. Asimismo, deberán estar debidamente registrados contablemente y soportados con la documentación comprobatoria correspondiente.

De las disposiciones anteriores, así como en lo establecido en el artículo 94 del mencionado Reglamento se advierte que el Partido Acción Nacional, tal y como lo señaló la autoridad responsable incumplió con la obligación de presentar la documentación comprobatoria, relativa a los gastos efectuados en las "Maestrías en Administración Pública" y "Especialidad en Derecho Público" antes relatadas.

El Partido Acción Nacional, mediante el oficio TE/113/2012, del uno de junio de dos mil doce, presentó los documentos probatorios, las aclaraciones y rectificaciones que consideró convenientes, en lo que interesa en los siguientes términos:

“(...)

ACLARACIÓN: De acuerdo a las Actividades que desarrolla esta partido, le es necesario capacitar al personal que forma parte del mismo, conforme lo estipula la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 3o, párrafo 2do, 132 fracción XV, entre otros los aplicables al Capítulo III BIS, a fin de que este oriente e informe a sus militantes y simpatizantes las dudas que pueden surgir acerca de ocupar un cargo público toda vez que el derecho de cada instituto Político en base al Art. 51 fracción I del Código Electoral del Estado de MÉXICO ES "Postular candidatos a las elecciones estatales y municipales"

En referencia al gasto por concepto de la Maestría en Administración pública (sic), así como la especialidad en Derecho Público, en el cual alude a que tales conceptos no se ajustan a lo estipulado a los preceptos que señala, le comento que en base al artículo 94 inciso a) del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones y el cual transcribo íntegramente:

"Los gastos en actividades específicas deberán tener como objetivos exclusivos promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política. Las actividades encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos deberán contener información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político. El ámbito territorial en el cual deberán desarrollarse será el territorio del Estado de México y procuran (sic) beneficiar al mayor número de personas, en los términos siguientes: a) en el rubro de educación y capacitación política se entenderán comprendidas aquellas actividades consistentes en cursos, talleres, seminarios y similares entre otras.

Por tanto al postular candidatos para ocupar un cargo público, este tipo de cursos tomados por las personas que menciona, les da la posibilidad de poder hacer llegar la información en términos generales a un número (sic) dentro del Partido, asimismo cada instituto tiene el derecho de gozar de las garantías que el Código Electoral otorga para realizar libremente sus actividades conforme al artículo 15, fracción III y entre las cuales están las encaminadas a hacer partícipe al pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política; conforme a la capacitación que esta puede otorgar.

En virtud de lo antes descrito dichas erogaciones son concordantes para los fines estipulados por la normatividad, además de que el citado artículo menciona... (entre otras), por tanto no limita el hecho de que puedan llevarse a cabo este tipo de capacitaciones dando así también cumplimiento a artículo 52 fracción VII del Código Electoral del Estado de México.

De igual manera la documentación que soporta tales erogaciones, se encuentran sustentadas conforme lo estipulan los artículos 71, 72 y 79 del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones", (sic).

Respecto a los argumentos aducidos en el escrito de aclaración del Partido Acción Nacional, la autoridad señalada como responsable consideró lo siguiente:

“respecto a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a que está obligado a dar capacitación a sus trabajadores, refiere que en término de conformidad con los artículos 41, base II, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12, párrafo noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 58, fracción V, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, el financiamiento para actividades específicas se relaciona con la educación, capacitación, investigación, socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, que ninguna relación tienen con la capacitación y adiestramiento de los trabajadores a que se refiere el artículo 132, fracción XV de la Ley Federal del Trabajo, aunado a que el derecho de los trabajadores a la capacitación o adiestramiento, elevado a rango constitucional, se inspira en principio de interés social y, por su trascendencia, para elevar el nivel de vida de los trabajadores y la productividad de un centro de trabajo, definición que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia 4°.J.9/94, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en la página 19, Octava Época. En este sentido, debe ser aplicada en conjunto a todos los (sic) trabajadores y no sólo para unos cuantos; por el contrario, los preceptos legales en materia electoral se relacionan con la educación, capacitación e investigación política de los militantes, simpatizantes y personas afines al partido político. El financiamiento para actividades específicas debe destinarse a las tareas y actividades que los partidos políticos desarrollan para educar y capacitar a militantes, simpatizantes y personas afines, en temas del Estado relacionados con el acceso al ejercicio del poder público, siguiendo los programas, principios e ideas que postulan, además de los referentes a la participación del pueblo en la

vida democrática y la conformación de la representación nacional, lo que de suyo implica el irrestricto cumplimiento y consecución de los fines que les han sido conferidos por el artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

En el mismo tenor, es pertinente reproducir lo establecido en el artículo 94 del "REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN A LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES", relativo a los Gastos en Actividades Específicas susceptibles de financiamiento, que a la letra establece:

"Gastos en actividades específicas.

Artículo 94. Los gastos en actividades específicas deberán tener como objetivos exclusivos promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política. Las actividades encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos deberán contener información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político. El ámbito territorial en el cual deberán desarrollarse será el territorio del Estado de México, y procurarán ser beneficiar al mayor número de personas en los términos siguientes:

a) En el rubro de educación y capacitación política se entenderán comprendidas aquellas actividades consistentes en cursos, talleres, seminarios y similares entre otras.

b) Las actividades de investigación socioeconómica y política comprenden la realización de investigaciones, análisis, diagnóstico y estudios comparados, entre otros, y que se encuentren vinculados con problemas nacionales o regionales de carácter socioeconómico o político, cuyos resultados contribuyan de forma directa a su comprensión y a la elaboración de propuestas para su solución.

c) Las tareas editoriales incluirán la edición y producción de impresos, video grabaciones, medios electrónicos, medios ópticos y medios magnéticos, a través de los cuales se difundan materiales o contenidos que promuevan la vida democrática y la cultura política."

De lo anteriormente trasunto se advierte que se consideraran dentro de esta clasificación aquellas actividades que tengan por objeto "*promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política*", mientras que establece que dichas actividades deberán estar encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos que deberán contener "*información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político*".

En relatadas condiciones, se arriba a la conclusión de que la omisión atribuida al Partido Acción Nacional, consistente en no aportar la documentación soporte que fuera suficiente para acreditar que el gasto consistente en el pago de la matrícula para diversos cursos de posgrado, a favor de determinadas personas, no permitió que la autoridad fiscalizadora electoral pudiera llevar a cabo su labor de fiscalización, pues careció de los documentos necesarios para verificar que los programas de posgrado cumplieran con la finalidad específica prevista, tal y como se ha demostrado en párrafos precedentes, como serían los planes de estudios, los fines de los cursos tomados, el cumplimiento de los objetivos mencionados, entre otros.

Por tanto, toda vez que la autoridad administrativa electoral estuvo imposibilitada para hacer la verificación correspondiente sobre el destino de los recursos asignados al Partido Acción Nacional, concluyó que se actualizaba la infracción precisada.

De esta forma, el veinte de junio de dos mil doce, al no existir diligencias pendientes de desahogo, el Órgano Técnico, presentó el *"DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA EL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, SOBRE EL ORIGEN, MONTO, VOLUMEN, APLICACIÓN Y DESTINO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO, QUE EMPLEARON LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS, DURANTE EL EJERCICIO DOS MIL ONCE"*.

En la parte correspondiente al *"CONSIDERANDO RELATIVO AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL"*, en el que hizo el estudio de las irregularidades encontradas en el *"INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN A LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS DEL EJERCICIO 2011"*, al hacer la revisión de la documentación comprobatoria de ingresos y gastos por actividades ordinarias y específicas, consistente en estados financieros, balanzas de comprobación, auxiliares contables, comprobantes fiscales, contratos, conciliaciones bancarias, chequeras, estados de cuenta bancarios, catálogos de cuentas, instructivos de registro contable y en general, toda la documentación comprobatoria exhibida, por lo que tuvo por acreditada la irregularidad atribuida al citado partido político, y procedió a calificar la conducta considerada como infractora; lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso h), del Código Electoral del Estado de México.

Así, la autoridad administrativa electoral, al hacer el análisis de la conducta que consideró infractora de la normativa electoral, argumentó que el Partido Acción Nacional, indebidamente ejerció los recursos que por concepto de financiamiento público, le fueron entregados al instituto político impugnante, toda vez que de las constancias y documentos soporte del informe de gastos, no es posible advertir si el citado financiamiento para actividades específicas, fue utilizado con esa finalidad, toda vez que omitió aportar los elementos de convicción para acreditar tales egresos, conducta que resulta violatoria de lo establecido en los artículos 52, fracciones II y XIII, 58, Fracción V, inciso a, del Código Electoral del Estado de México; y 94, del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones del Instituto Electoral del Estado de México.

Las citadas disposiciones se establece que es obligación de los partidos políticos conducirse dentro de los cauces legales y ajustar sus actos a los principios del estado democrático, así como respetar los reglamentos que expida el Consejo General del Instituto y los Lineamientos de las Comisiones.

La autoridad administrativa, consideró también que los partidos políticos deben ejercer estrictamente los recursos públicos que reciben, únicamente para los fines que tienen legal y constitucionalmente establecidos.

En ese tenor, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, argumentó que de una interpretación sistemática y funcional, del artículo 52, fracciones II y XIII, y 58, fracción V, inciso a, del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte la obligación que tienen los partidos políticos, relativa a la conducción de sus actividades, con estricto apego a la ley, incluyendo la obligación de ejercer los recursos públicos que por materia de financiamiento para actividades específicas, se les otorga.

En este orden de ideas, concluyó que conforme a lo establecido en el artículo 94, párrafo primero del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones, tales actividades específicas deben tener como finalidad única, la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática.

Por tanto, toda vez que el Partido Acción Nacional, incurrió en irregularidad, al omitir aportar la documentación soporte de su informe de gastos, originó una falta de certeza al Consejo General sobre el destino de los recursos, y no tuvo

certeza si tales erogaciones cumplieran con los fines de las actividades específicas.

En tal sentido, el Consejo General responsable arribó a la conclusión de que los institutos políticos, deben conducir su actuación con estricto respeto a la ley, por tanto, consideró que las normas vulneradas tienen como finalidad la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos que por concepto de financiamiento público reciben como prerrogativa los partidos políticos, así como la función fiscalizadora de esa autoridad administrativa electoral.

En la especie, toda vez que el Partido Acción Nacional omitió aportar la documentación relativa a los cursos de posgrado, a los que destinó parte de los recursos otorgados, tal situación impide verificar si las erogaciones hechas cumplieron con la finalidad de las actividades específicas, esto es, provoca la imposibilidad de verificar plenamente lo informado por los partidos políticos, correspondiente al ejercicio dos mil once y vulnera los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas que la legislación en materia de fiscalización busca proteger.

De lo que desprenden que, el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas se relaciona con el de la aplicación debida del financiamiento y el adecuado destino de los recursos que les son otorgados, traduciéndose en la falta de elementos que generen convicción de que los recursos que se destinaron para el desarrollo de sus actividades específicas mermaron la capacidad del partido político para cumplir objetivos exclusivos en la promoción de la participación del público en la vida democrática y la difusión de la cultura política, prerrogativa que conlleva la finalidad de fortalecer el régimen de partidos políticos en el Estado de México, poniendo así en peligro los principios de rendición de cuentas, certeza y transparencia.

En consecuencia la responsable sí fundó y motivó el sentido de su resolución como ha quedado precisado pues, si bien el actor sostiene que no vulneró, ni puso en peligro los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, puesto que exhibió al órgano fiscalizador los documentos que acreditara el destino de los recursos, parte de una premisa equivocada, pues la conducta imputable al recurrente, no radicó en analizar el origen de los recursos, sino que omitió -como ya se ha señalado- presentar la documentación comprobatoria, que acreditara que los gastos efectuados pudieran cumplir con las modalidades, uso, y fines de financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas.

Es decir, la autoridad estimó que el apelante no demostró fehacientemente que los recursos se hubieran utilizado para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y por tanto, puso en peligro la transparencia y certeza en la rendición de cuentas, pues omitió presentar la documentación que avalara que los gastos erogados por el instituto político tuvieran como objetivo exclusivo los valores, concepciones y actitudes encaminadas al ámbito político; que dichos estudios comprendieran el análisis, diagnóstico o estudios vinculados con problemas nacionales o regionales de carácter socioeconómico o político, que pudieran contribuir a la comprensión o elaboración de propuestas para su solución.

Por lo anterior, la conducta del partido político resultó irregular, ya que los recursos concedidos para dicho fin no fueron acreditados con documentación que diera certeza sobre el desarrollo de los cursos, como lo pudo ser el programa de estudios que ofrece la misma institución académica, donde demuestre que efectivamente contiene un contenido de información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político.

De lo anteriormente expuesto se advierte que la autoridad administrativa electoral, al momento de emitir la resolución ahora controvertida, sí expuso los motivos y razones que tomó en consideración para arribar a la conclusión de tener por acreditada la infracción atribuida al Partido Acción Nacional.

Lo anterior, pues expuso en qué consistió la omisión atribuida, las obligaciones de los partidos políticos en materia de financiamiento público, así como las consideraciones de hecho y de derecho que le permitieron arribar a esa conclusión.

Asimismo, argumentó cuáles fueron los artículos que fueron violentados con el incumplimiento de tal obligación, así como los principios que con su actuar, infringió el instituto político ahora recurrente.

Por tanto, contrariamente a lo expresado por el partido político apelante, la autoridad administrativa electoral sí fundó y motivó adecuadamente la resolución controvertida.

2. Concepto de agravio relativo al indebido beneficio que obtuvo el Partido Acción Nacional por concepto de "préstamo".

En diverso concepto de agravio, el partido político recurrente aduce que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, indebidamente consideró que ese instituto político obtuvo un beneficio por el "préstamo" hecho por el ciudadano Jesús Mendoza Rodríguez, a favor del citado instituto político, pues de la revisión de la documentación atinente, se advierte que la cantidad reintegrada al ciudadano Jesús Mendoza Rodríguez, es menor a la cantidad depositada por el citado ciudadano a favor del Partido Acción Nacional, diferencia que se traduce en un indebido beneficio por parte del ahora recurrente, aunado a que obtuvo financiamiento de origen no permitido por la normativa electoral.

Al respecto, se transcribe la observación hecha por el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, la cual es del tenor siguiente:

"(...)

5: Observación: En la cuenta contable 1102 denominada Bancos, correspondiente a la cuenta bancaria 0635460082 de Banco Mercantil del Norte, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, se reconocen ingresos por concepto de préstamos realizados por Jesús Mendoza Rodríguez; por otro lado en la cuenta de acreedores diversos 2102-15-01-384, denominada Mendoza Rodríguez Jesús", durante el ejercicio de dos mil once se reconocen egresos por pagos a préstamos; ambos movimientos financieros fueron realizados mediante transferencias electrónicas al Partido Acción Nacional y viceversa, es decir, el ingreso total fue por la cantidad de \$11,707,028.00 (Once millones setecientos siete mil veintiocho pesos 00/100 M.N.), de los cuales el partido político reintegró la cantidad de \$8,607,000.00 a la persona en cita, por lo que al cierre del ejercicio sujeto de revisión, el partido político tiene pendiente de cubrir la cantidad de \$3,100,028.00 (Tres millones cien mil veintiocho pesos 00/100 M.N.), reflejados de la siguiente manera."

(...)

"De manera que, durante el proceso de revisión que nos ocupa les fue solicitada la documentación comprobatoria que diera sustento a los movimientos contables referidos, sin embargo, no se presentó ninguna información ni documentación soporte, por lo que los actos realizados por el partido político objeto de revisión vulneran lo establecido en los artículos 16 y 72 del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones, ya que el primer precepto legal establece: "Todos los ingresos por cualquier modalidad de financiamiento que recíbanlos partidos políticos... deberán registrarse contablemente

*conforme al catálogo de cuentas y estar sustentados con la documentación comprobatoria correspondiente..." ahora bien, el artículo 58 del Código Electoral del Estado de México, establece las modalidades del financiamiento que pueden recibir los partidos políticos, en ningún caso se contempla que los préstamos sean una modalidad de financiamiento, de igual modo en el catálogo de cuentas que contempla el Reglamento en cita, no se conocen cuentas por concepto de préstamo, el segundo artículo en cita señala: "Todos los gastos realizados deberán destinarse para el cumplimiento de los fines de los partidos políticos... Asimismo, deberán estar debidamente registrados contablemente y soportados con la documentación comprobatoria correspondiente", en este sentido, al haber registrado contablemente ingresos y egresos sin estar soportados con la documentación comprobatoria oportuna, pues con dicha conducta incurre en el incumplimiento de la obligación de acreditar la veracidad de sus reportes y registros contables, por tal motivo se solicita la aclaración correspondiente.
(...)"*

Como ya quedó precisado, el Órgano Técnico de Fiscalización, notificó al Partido Acción Nacional, de las irregularidades detectadas, para que hiciera las aclaraciones que considerara pertinentes. El uno de junio de dos mil doce, el citado partido político, mediante oficio identificado con la clave TE/113/2012, de la misma fecha, manifestó lo siguiente:

"(...)

ACLARACIÓN:

"conforme lo establece el artículo 58 del Código Electoral del Estado de México, este Instituto Político puede allegarse de Financiamiento Público Privado, por lo que estos forman parte integral de nuestros estados financieros, asimismo nos permite realizar las erogaciones correspondientes, conforme a lo establece el Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos.

Con esto quiero aclarar el hecho de que ciertamente el artículo antes mencionado no contempla los préstamos como tal en la modalidad de financiamiento, puesto que aunque son un ingreso no se pueden considerar dentro de dicha esfera, ya que son temporales no permanentes, aunado a ello en base al citado artículo fracción I último párrafo, establece que no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo, pero en ningún momento prohíbe la obtención de recursos por medio de préstamos a través de cualquier Institución Bancaria o Personas Físicas en este caso.

En cuanto al hecho de que el catálogo de cuentas del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y coaliciones no contemplan el concepto de préstamos, le comento que este contempla la cuenta de Acreedores Diversos la cual se origina por el hecho de contraer una deuda ya sea por la adquisición de un bien o servicio entre otros (prestamos) ya sea persona física o moral, de igual manera el artículo 8 del reglamento menciona que:

"para el registro contable de las operaciones o transacciones, los partidos políticos utilizaran el catálogo de cuentas e instructivo de registro contable que este reglamento establece.

En la medida de sus necesidades requerimientos, se podrán abrir cuentas adicionales para el registro contable".

Por tanto este Instituto Político en ningún momento destino los recursos obtenidos por concepto de financiamiento público y privado, a otros conceptos que no contemplen los establecido en el Reglamento de Fiscalización, dado que el préstamo otorgado por la persona en comento fue para poder solventar pagos correspondientes a cuestiones ordinarias (Nominas y Financiamientos a Comités), ya que no se contaba con la liquidez suficiente para enfrentar dicha contingencia, sin embargo por los recursos que percibe este partido le dieron la posibilidad de reintegrar el préstamo correspondiente (ANEXO III), claro está que de haber tenido tal recurso en el momento en que se necesitaba no se hubiera tomado tal decisión, por lo que esto demuestra que tanto los recursos recibidos como erogados cuentan con una razón de ser, los cuales están plenamente identificados y cuentan con la debida transparencia". (sic)

En este órgano jurisdiccional especializado considera que el concepto de agravio hecho valer por el partido político apelante es **infundado**.

Cabe señalar que contrariamente a lo aducido por el apelante, la autoridad responsable sí cuantificó el monto con el cual el partido político recurrente resultó beneficiado, incluso no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que el monto involucrado por concepto de préstamo, asciende a la cantidad de \$11,707,028.00 (Once millones setecientos siete mil veintiocho pesos 00/100 M.N.), y no a \$3'100,000.00 (Tres millones cien mil pesos 00/100 M.N.), como lo afirma el Consejo General, ya que el monto involucrado que debió considerar la autoridad administrativa era por el total del préstamo efectuado en el dos mil once (\$11'707,028.00), y no la cantidad pagada durante el dos mil

doce (\$3'100,000.00), ya que es la cantidad total, de la cual el partido político obtuvo un beneficio no permitido por la normativa, sin embargo, tal circunstancia no puede ser valorada por este órgano resolutor pues constituiría una violación al principio jurídico procesal de *non reformatio in peius* o de no reforma en perjuicio del recurrente, que prohíbe al juzgador superior agravar la situación jurídica del apelante.

Además, ello sin tomar en consideración que este Tribunal Electoral carece de documentación soporte o información que demuestre que se ha liquidado en su totalidad el préstamo, pues aún estaría subsistente el préstamo por \$28.00 (Veintiocho pesos 00/100 M.N.) según se desprende de las constancias que obran en autos.

Sin embargo, a pesar de que el monto involucrado es mayor a lo sostenido por la responsable y eventualmente se pudiera estimar que las circunstancias particulares del caso puedan modificarse, ello no le debe parar perjuicio al instituto político actor.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable también fundó y motivó adecuadamente la resolución en la parte relativa a la observación precisada, pues consideró que tanto las normas constitucionales y legales como las reglamentarias establecen que los partidos contarán de manera equitativa con financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, como lo establece el artículo 116, base IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales.

Asimismo, y en concordancia con lo anterior, argumentó que el artículo 12, párrafo noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con recursos para llevar a cabo las actividades que tienen encomendadas, y establecerá las reglas a las que se sujetará el financiamiento tanto público como privado.

Consideró que al caso resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 52, fracciones II y XIII, del Código Electoral del Estado de México, del cual hizo una interpretación sistemática y funcional, en relación con lo dispuesto en el artículo 58, fracción I, del citado Código.

SUP-JRC-190/2012

En ese sentido, sostuvo que es obligación de los partidos políticos conducir sus actividades con estricto apego a la normativa que los regula, y que en el particular, debieron de cumplir y respetar las modalidades de financiamiento previstas en el Código Electoral del Estado, pues el registro de un "préstamo" en sus informes de contabilidad, debe considerarse como un tipo de financiamiento irregular, al no estar ajustado a lo establecido en los artículos precisados.

Por tanto, consideró que el Partido Acción Nacional incumplió la obligación establecida en los artículos 16 y 72, del Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones, que establecen que los ingresos y egresos deben registrarse conforme al catálogo de cuentas y con la documentación comprobatoria correspondiente.

Lo anterior, en cumplimiento además, del principio de certeza sobre el origen de los recursos, es decir, que los mismos se obtengan de las fuentes constitucional y legalmente permitidas.

En este sentido, adujo que las reglas a las que regulan lo relativo al financiamiento de los partidos políticos están contenidas en el artículo 58, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, de cuyo análisis se advierte que las modalidades de financiamiento, además del que otorga el Estado a los diversos institutos políticos con acreditación y registro, y que están previstas son: a) Financiamiento público; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; e) Financiamiento por rendimientos financieros; y f) Aportaciones por transferencias, estas últimas, consideradas fuentes de financiamiento privado.

Por tanto, concluyó que el Partido Acción Nacional incumplió con lo establecido en el artículo 52, fracciones II, XIII, y 58, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, pues según se advierte del contenido de los preceptos citados, los partidos políticos tienen la obligación de conducirse dentro de los cauces legales y ajustar sus actos a los principios del estado democrático, así como la obligación de respetar los reglamentos que expida el Consejo General del Instituto y los Lineamientos de las Comisiones, siempre que éstos sean sancionados y aprobados por el citado Consejo General.

En este sentido el "Reglamento de Fiscalización a las Actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones", fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante Acuerdo CG/67/2008, en sesión extraordinaria de veintitrés de diciembre de dos mil

ocho, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno", el ocho de enero de dos mil nueve y por tanto, constituye una norma obligatoria para todos los institutos políticos con registro y acreditación en el Estado de México.

Ahora bien, precisado lo anterior, consideró que el Partido Acción Nacional, al haber registrado en su contabilidad financiamiento por concepto de créditos adquiridos con una persona física, así como egresos reconocidos como pagos de los créditos precisados, vulneró la normativa legal y reglamentaria ya precisada.

Lo anterior, pues entre otras cuestiones, la finalidad de las normas precisadas es la de dar certeza al origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades.

Por tanto, la conducta desplegada por el Partido Acción Nacional, no permitió establecer con claridad el origen de los recursos que fueron reportados como adquisición de créditos, pues no exhibió la documentación que diera certeza de que se trataba de un ingreso regular y de las fuentes permitidas legalmente.

Esto, pues no acreditó que la persona física que lo otorgó, toda vez que se limitó a proporcionar el nombre del ciudadano Jesús Mendoza Rodríguez, sin precisar datos esenciales como lo son, domicilio, clave del Registro Federal de Contribuyentes, actividad predominantes, el contrato o convenio por el que se celebró el crédito o préstamo, entre otros necesarios para la adecuada fiscalización de las transacciones hechas.

Ahora bien el Partido Acción Nacional aduce que, no obstante que está expresamente prevista la prohibición relativa a solicitar préstamos a instituciones bancarias, argumenta en su favor que ningún ordenamiento prohíbe expresamente solicitar créditos a personas físicas.

El concepto de agravio es **infundado**, toda vez que el principio que aduce en su escrito de demanda, en el caso, no es aplicable.

Lo anterior en razón de que el artículo 58 del Código Electoral del Estado de México establece que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el funcionamiento de sus actividades; además señala que todo aquel financiamiento que no provenga del erario público deberá tener 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 de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

b) El financiamiento de simpatizantes, 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 inciso anterior ni en el artículo 60 del Código.

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como cualquiera otra que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionales a las provenientes de las modalidades señaladas en el presente artículo sujetándose a las reglas que se establecen para tal efecto.

e) Las aportaciones por transferencia estarán constituidas por recursos en dinero que transmitan los comités ejecutivos nacionales, estatales u órganos equivalentes y podrá ser utilizado para sufragar los gastos generados por las actividades ordinarias y para la obtención del voto.

En este sentido, es claro que el legislador pretendió que los partidos políticos ejercieran únicamente el financiamiento público otorgado en los términos precisados, y en las modalidades taxativamente previstas en la norma, por lo que no contempla otro tipo de financiamiento para allegarse de recursos; incluso tal y como se señaló, el Código de la materia no permite los créditos provenientes de instituciones bancarias, por lo que es incuestionable que los "préstamos" de personas físicas como una modalidad del financiamiento no está permitido por la ley en comento.

Además, como lo sostiene la responsable, el principio jurídico contenido en el silogismo "Todo lo que no está prohibido está permitido", resulta aplicable para los ciudadanos o gobernados, no así para los partidos políticos, pues su

naturaleza jurídica de entidades de interés público, no permite equipararlos como tales.

Argumento que sustenta en la tesis de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS.**

Por tanto, no obstante que en ningún precepto legal esté expresamente prevista la prohibición de solicitar un crédito a persona física alguna, también es cierto que los partidos políticos deben conducir su actuación con estricto apego a los principios constitucionales y legales.

En este orden de ideas, toda vez que en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra establecido el principio de certeza en el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos, así como la transparencia en el ejercicio de los mismos, es que esta autoridad jurisdiccional electoral considera que la conclusión a la que arribó el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el sentido de tener por acreditada la infracción y por ende imponer la sanción consistente en una multa, fue apegada a Derecho.

Por tanto, por las razones expuestas, se considera que el concepto de agravios es **infundado**.

3. Agravio relativo a la incorrecta individualización de la sanción impuesta al Partido Acción Nacional.

El partido recurrente aduce, en su escrito de demanda de apelación, que la individualización de la sanción que hizo el Consejo General está incorrectamente motivada, en tanto que en concepto del partido, la autoridad administrativa es incongruente en la individualización de la sanción, toda vez que en el apartado correspondiente a la calificación de la conducta infractora, la calificó como "leve" y no le impuso la sanción mínima prevista por la ley.

En tal sentido, argumenta que la autoridad responsable debió considerar las circunstancias particulares del caso, pues el partido político apelante en ningún momento vulneró ni puso en peligro los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, pues exhibió oportunamente, ante al Órgano Técnico de Fiscalización, los documentos contables suficientes para acreditar el destino de los recursos, pues en ningún momento ocultó ni pretendió ocultar el destino de los recursos públicos.

Considera el actor que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, debió hacer un análisis valorativo en el que motivara si se actualizó vulneración alguna a los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, o si solamente se actualizó lo que el recurrente denomina "la conculcación del postulado básico de aplicación debida del financiamiento" y no limitarse a asumir las consideraciones hechas en el dictamen del Órgano Técnico de Fiscalización.

Lo anterior, pues en su concepto el Consejo General del Instituto local debió hacer una nueva valoración para determinar si en realidad hubo violación a los citados principios, así como un estudio particular del caso, con la finalidad de calificar apropiadamente la conducta, y posteriormente hacer una adecuada y congruente individualización de la sanción.

El partido político actor aduce que, los razonamientos expresados por la autoridad responsable al calificar ambas conductas como leves, son incongruentes con la individualización de la sanción, pues el monto de las multas impuestas debió ser inferior, por lo que tal incongruencia se traduce en una indebida motivación de la resolución controvertida.

En el caso, el apelante aduce además que la multa es "disonante", ya que al calificar las conductas como leves, el monto de la sanción debió ser menor. Al respecto, agrega que es incongruente que se le haya impuesto una sanción por las conductas cometidas "más al límite máximo de la sanción, cuando la calificación de gravedad se encontraba en el segundo nivel de la escala aludida".

El concepto de agravio aducido por el apelante es **infundado**.

A juicio de este órgano jurisdiccional se estima que fue correcta la valoración de la autoridad responsable al estimar la conducta fue calificada como "**leve**". Asimismo, la imposición de la sanción fue apegada a Derecho, pues no existe base jurídica que sustente la circunstancia de que los sujetos infractores, por el simple hecho de tener la obligación de cumplir la ley y la conducta sea considerada como "leve", deban ser sancionados con la mínima prevista en la norma, toda vez que se trata de una actividad en la que la autoridad electoral tiene la obligación de atender las circunstancias particulares de cada infractor, entre las que destacan la gravedad de la falta, las normas conculcadas y el monto involucrado, entre otros elementos, para determinar, dentro de los límites legales, la imposición de sanciones impuestas

a los partidos políticos, esto es, pueden existir irregularidades que por sus características sean consideradas leves, pero cuyo monto involucrado sea de tal dimensión que una multa menor no logre el efecto disuasivo que buscan las sanciones previstas por el legislador, de tal suerte, que también pueden existir faltas graves, que por sus características no deban ser sancionadas con multas altas e inclusive sea suficiente imponer la multa más baja.

En este orden de ideas, la calificación de la falta no necesariamente debe guardar correspondencia con la sanción a imponer, pues ambos conceptos se erigen independientes uno del otro, aunado a que en la facultad discrecional de la autoridad debe ponderar diversos elementos que la conduzcan a determinar cuál de las sanciones previstas en la ley es la que se ajusta a los fines para los que fueron incorporadas en la norma, máxime que existen irregularidades que no pueden ser cuantificadas en cantidades líquidas, pero que invariablemente deben ser castigadas lo cual podría ser, eventualmente, mediante una sanción pecuniaria.

De esta forma, al acreditarse la comisión irregular, y ésta sea leve, no necesariamente debe imponerse la mínima sanción prevista en la normativa, pues considerarlo así, limitaría a calificar la falta, para posteriormente buscar el parámetro legal que le es aplicable, lo que resulta inadmisibles, toda vez que se estarían imponiendo sanciones vinculadas única y exclusivamente con la calificación de la falta, caso en el que no se valorarían otros elementos como los hechos y consecuencias materiales, los efectos perniciosos de las faltas cometidas, la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta y se desnaturalizaría la imputación subjetiva.

En el caso, se advierte que la autoridad administrativa electoral al momento de fijar la sanción al Partido Acción Nacional, tomó en consideración la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución, así como el grado de intencionalidad o negligencia, y el monto involucrado, entre otros aspectos que rodean la contravención de la norma administrativa.

Una vez que se acreditó la conducta irregular, la autoridad responsable determinó que la falta era leve, y procedió a fijar la sanción que estimó adecuada entre el catálogo de posibilidades las previstas en el artículo 355, del Código Electoral del Estado de México.

De lo anterior, se advierte, que el Consejo ponderó los elementos que tenía a su alcance, a fin de imponer una

sanción dentro de las previstas en el apartado I, del numeral 355 del Código Comicial, es decir, le impuso una sanción correspondiente a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, que se encuentra prevista en el inciso a) de la fracción I del citado artículo 355, del código de la materia.

En concordancia con lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que en modo alguno existe incongruencia en lo resuelto por la autoridad responsable, puesto que, tal y como se ha aducido en párrafos precedentes, la individualización de las sanciones, si bien es un acto discrecional, está fundamentado en una norma que prevé y regula la imposición de montos mínimos y máximos, las cuales deberán ser acordes y proporcionales con la infracción cometida.

Las multas impuestas obedecen a distintas infracciones, pues una involucraban cantidades específicas, mientras que la otra consistió en la omisión de entregar la documentación suficiente que respaldara el informe de gastos del partido político sancionado, lo cual impidió el adecuado ejercicio de fiscalización por parte de la autoridad administrativa electoral.

En este sentido, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que una vez acreditada la conducta infractora atribuida a determinado partido político, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la conducta, para posteriormente determinar el tipo de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Lo anterior, siempre con fundamento en la legislación electoral en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia, los cuales deben guiar la actuación de la autoridades electorales.”

CUARTO. Los agravios del Partido Acción Nacional son los siguientes:

“FUENTE DEL AGRAVIO: Lo constituye la Sentencia Definitiva Dictada en el Recurso de Apelación número RA/62/2012, por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en fecha nueve de noviembre de 2012, específicamente en su considerando SÉPTIMO, punto 3., denominado **“Agravio relativo a la incorrecta individualización de la sanción impuesta al Partido Acción Nacional”**.

Causa agravio la determinación de confirmar la individualización e imposición de la sanción, y en consecuencia el monto de la multa impuesta al Partido Acción Nacional, resuelta por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, ya que el criterio adoptado por la responsable, **en cuanto a la discrecionalidad para determinar la graduación de la sanción por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, con independencia de la calificación de la conducta**, resulta contrario a los principios constitucionales de **PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE PENAS Y SANCIONES, CERTEZA Y OBJETIVIDAD**, que rigen en materia sancionadora y electoral respectivamente, por disposición constitucional y legal, previstos en los artículos 22 y 116 fracción IV, inciso b) de la Constitución Política Federal, contraviniendo en consecuencia al principio de Supremacía Constitucional y el Orden jerárquico normativo del País.

En efecto, de conformidad con los artículos 95 fracción XXXV y 97 fracción I Bis del Código Electoral del Estado de México, tanto al Secretario Ejecutivo General y Consejo General, ambos del Instituto Electoral del Estado de México, corresponde respectivamente la facultad de elaborar proyecto de dictamen de sanciones y conocer y resolver sobre las mismas, en materia de Dictámenes de Fiscalización, **SIN EMBARGO TAL FACULTAD DISCRECIONAL NO ES ABSOLUTA, YA CUENTA CON LÍMITES.**

Así es, los límites de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, la determinan los **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y SANCIONES, ASÍ COMO LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y OBJETIVAD**, que rigen en materia del derecho sancionador, así como en materia electoral, respectivamente y que al respecto, no fue considerado por la responsable al emitir la resolución combatida, anteponiendo ilegalmente la facultad legal de discrecionalidad en la determinación del quantum de la sanción, ya que admitir tal criterio generaría subjetividad y falta de certeza al momento fijar sanciones.

Al respecto resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia de la Décima Época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra versa:

“PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN

POLÍTICA DE LOS ETADOS UNIDOS MEXICANOS. (Se transcribe).

Así las cosas, tenemos que la responsable expresa a foja 43 de la sentencia combatida:

“De esta forma, al acreditarse la comisión irregular, y ésta sea leve, no necesariamente debe imponerse la mínima sanción prevista en la normativa, pues considerarlo así, limitaría a calificar la falta, para posteriormente buscar el parámetro legal que le es aplicable, lo que resulta inadmisibles, toda vez que se estarían imponiendo sanciones vinculadas única y exclusivamente con la calificación de la falta, caso en el que no se valorarían otros elementos como los hechos y consecuencias materiales, los efectos perniciosos de las faltas cometidas, la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta y se desnaturalizaría la imputación subjetiva.”

Lo anterior, si bien encuentra razonabilidad en cuanto a no establecer límites a la calificación de la falta, para considerar las circunstancias concurrentes a la conducta, debe establecerse que de igual forma, la responsable debió considerar los principios de proporcionalidad, congruencia, certeza y objetividad, que rigen en materia de imposición de sanciones y en materia electoral respectivamente, ya que se encuentra previstos en normas constitucionales y legales del Sistema Jurídico Mexicano y establecen los límites a la facultad sancionadora del Estado.

En ese orden de ideas, debe reiterarse que la responsable realizó el análisis del presente asunto en materia de fiscalización, a la luz de dos conductas consideradas como faltas, empero calificadas ambas como “**leves**”, enseguida la consecuencia bajo la aplicación de los multireferidos **PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD, CONGRUENCIA, CERTEZA Y OBJETIVIDAD**, es determinar el monto de la sanción, lo cual no se aprecia en la sentencia combatida, puesto que en la norma electoral del Estado de México, específicamente en el artículo 355 fracción I, inciso a) del Código Comicial, se establece un parámetro de días de salario mínimo; de menor a mayor rango que va de 150 a 2000 días de salario mínimo, por lo que si en la especie, de acuerdo a tesis de jurisprudencia de rubro “**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.**” emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se desprenden como niveles de gravedad de una falta en materia electoral las siguientes:

1. Levísimas.
2. **Leves.**
3. Grave ordinaria.
4. Grave especial.
5. Grave mayor; y
6. Particularmente grave.

De lo anterior se advierte que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante interpretación jurisprudencial, ha determinado que existen 6 niveles de gravedad, antes referidos y en el presente asunto se consideró una gravedad “leve”, es decir nivel 2 en la escala de menor a mayor, teniendo un máximo de 6 niveles; sin embargo se impone el 70% de los días de salario mínimo respecto de la escala de sanción establecida en el Código Electoral de la entidad, **LO CUAL EVIDENCIA LA DESPROPORCIÓN DE LA SANCIÓN CON RESPECTO A LA CALIFICACIÓN DE LA FALTA, ASÍ COMO LA INCONGRUENCIA Y FALTA DE OBJETIVIDAD AL EMITIR LA SENTENCIA COMBATIDA ANTEPONIENDO O POTENCIALIZANDO LA FACULTAD DISCRECIONAL DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES, QUE RESULTA DE RANGO LEGAL, POR ENCIMA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, CERTEZA Y OBJETIVIDAD, QUE RESULTAN SER TODOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA MATERIA SANCIONADORA Y ELECTORAL**, como consta en los artículos 22, 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Federal de la República, contraviniendo el principio de Supremacía Constitucional, así como el Orden Jerárquico Normativo previstos en el artículo 133 de la Constitución General de la República.

A propósito del o anterior resultan aplicables las siguientes tesis de jurisprudencia emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente que a la letra versan:

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.” (Se transcribe)

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.” (Se transcribe).

En ese orden de ideas, es que resulta procedente que este Alto Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emita una sentencia que revoque la combatida; determinado

la disminución del monto de la sanción impuesta al Partido Acción Nacional que represento, en función del principio de proporcionalidad de las penas y las sanciones, acorde con el grado de calificación de la conducta que fue de “leve”.

QUINTO. Cuestión previa. Para mejor comprensión del asunto, conviene recordar brevemente cuáles fueron los antecedentes que dieron origen al acto impugnado, las razones por las cuáles el partido actor fue sancionado, y por qué la autoridad responsable confirmó dicha determinación.

El veinte de junio de dos mil doce, el Órgano Técnico de Fiscalización presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el Dictamen consolidado sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado que emplearon los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas, durante el ejercicio dos mil once, entre estos, el relativo al Partido Acción Nacional.

En el considerando Quinto de dicho acuerdo, el mencionado órgano técnico estableció que a partir de la irregularidad detectada en el informe de resultados del Partido Acción Nacional, únicamente procedería a realizar la demostración y acreditación de la conducta infractora para que en su oportunidad, la Secretaría Ejecutiva individualice la sanción correspondiente.

La primera de las irregularidades detectadas consistió en que el Partido Acción Nacional reconoció gastos ejercidos por las cantidades de \$345, 918.00 y \$25,000 pesos moneda nacional,

por concepto de Maestría en Derecho Público y la Especialidad en Derecho Público, la primera en favor de seis ciudadanos y la segunda de un ciudadano, sin embargo, no acreditó que se ajustaran a las actividades de educación y capacitación política del partido, y no exhibió documentación soporte de sus registros contables.

Concretamente, porque no exhibió documentación alguna que diera certeza sobre el desarrollo de los cursos, como es el correspondiente plan de estudios, a fin de que la autoridad fiscalizadora estuviera en aptitud de acreditar que los gastos erogados por tal concepto cumplieran con las actividades específicas de educación y capacitación.

El Órgano Técnico de Fiscalización consideró, que las aclaraciones del partido infractor no fueron suficientes para desvirtuar el hecho de que los gastos, por concepto de posgrados, se hubieran adecuado al rubro de actividades específicas, ya que no existía forma de acreditar que su desarrollo estuviera orientado a la capacitación y educación política partidista, además de que no se privilegió el beneficio a la mayoría en tanto que sólo siete personas resultaron favorecidas con esos estudios.

Por tanto, concluyó que la irregularidad generaba un efecto pernicioso que produjo la falta de certeza sobre si los recursos erogados por concepto de estudios fueron efectivamente empleados en la difusión de la cultura política del partido o actividades a fines.

La segunda de las irregularidades detectadas consistió en que el Partido Acción Nacional reconoció dentro de su contabilidad por el ejercicio sujeto a revisión, un financiamiento por concepto de préstamos realizados a su favor por el ciudadano Jesús Mendoza Rodríguez, por la cantidad de \$11,707,028.00 pesos moneda nacional, siendo que el artículo 58, fracción I, del Código Electoral del Estado de México que establece las modalidades de financiamiento, en ningún caso contempla los préstamos provenientes de personas físicas.

El Órgano Técnico de Fiscalización tuvo por acreditada la infracción, al considerar que el Partido Acción Nacional, al recibir financiamiento mediante modalidades no previstas en la ley (derivada de un préstamo hecho a persona física) no permitió establecer con claridad el origen de los recursos obtenidos, además de que no adjuntó a sus registros la documentación que diera certeza de que se trataba de un recurso regular, pues no aportó los datos de identidad de la persona que realizó el préstamo financiero.

En las condiciones apuntadas, en el dictamen respectivo, el órgano técnico determinó tener por acreditadas las infracciones referidas, lo cual sometió a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

El treinta de julio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo IEEM/CG/233/2012, denominado *Relativo a los informes y el Dictamen consolidado*

que presenta el Órgano Técnico de Fiscalización al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sobre el origen, monto, volumen, aplicación y destino del financiamiento público y privado, que emplearon los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y específicas, durante el ejercicio dos mil once.

En los puntos Quinto y Sexto de dicho acuerdo, se estableció entre otras cosas, que se tenían por expresados los elementos de infracción a las normas legales y reglamentarias por parte del Partido Acción Nacional, y se instruyó a la Secretaría del Consejo General que procediera a elaborar el proyecto de sanciones correspondientes.

El trece de agosto de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México determinó aprobar el acuerdo IEEM/CG/241/2012, mediante el cual individualizó las sanciones impuestas entre otros partidos, al Partido Acción Nacional, con motivo de las irregularidades detectadas por el Órgano Técnico de Fiscalización.

La sanción consistió en multa de \$ 170,100.50 pesos moneda nacional.

Lo anterior, derivado de dos multas de \$ 85,050.00 pesos moneda nacional, cada una, correspondientes a las conductas infractoras acreditadas.

SUP-JRC-190/2012

Inconforme con esa determinación, el Partido Acción Nacional promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de México, para lo cual, adujo entre otras cosas, la incorrecta individualización de la sanción, al considerar que la autoridad administrativa es incongruente al calificar la falta conducta infractora como leve y no imponer la sanción mínima prevista en la ley.

El nueve de noviembre de dos mil doce, el citado tribunal electoral local confirmó las sanciones impuestas al Partido Acción Nacional, al considerar, en lo que interesa, que no existe base jurídica que sustente que por el hecho de que una conducta infractora sea considerada como leve, tenga que sancionarse con la sanción mínima prevista en la ley, toda vez que se trata de una actividad en la que la autoridad electoral tiene la obligación de atender las circunstancias particulares del infractor, la gravedad de la falta, las normas conculcadas y el monto involucrado.

Por lo cual concluyó que la calificación de la falta no necesariamente debe guardar correspondencia con la sanción a imponer.

SEXTO. Estudio de fondo. La pretensión del Partido Acción Nacional en este juicio es que se revoque la resolución impugnada y se reduzca la sanción que le fue impuesta, con motivo de las irregularidades detectadas en el informe de resultados de la revisión de actividades ordinarias y específicas

del ejercicio dos mil once y en el Dictamen consolidado respectivo.

Su causa de pedir consiste en que la determinación de confirmar la individualización e imposición de la sanción infringe los principios constitucionales de proporcionalidad, congruencia, certeza y objetividad que rigen en materia de imposición de sanciones, ya que si bien la autoridad administrativa electoral calificó las dos conductas imputadas al Partido Acción Nacional como **leves**, determinó imponerle por cada una de ellas, una multa de mil quinientos días de salario mínimo, lo que representa el setenta por ciento de la escala de sanción contenida en el artículo 355, fracción I, inciso a) del código electoral local, que establece un rango de ciento cincuenta a dos mil días de salario mínimo.

En concepto del Partido Acción Nacional, la desproporción de la sanción con la calificación de la falta, privilegia indebidamente la facultad discrecional de imponer sanciones, por encima del principio de proporcionalidad que rige la materia sancionadora electoral.

El planteamiento es infundado.

Esta Sala Superior ha sostenido que la calificación de las faltas que se consideren demostradas⁴, tarea a cargo del órgano sancionador, debe comprender el examen de los siguientes aspectos:

⁴ Véase el SUP-RAP-85/2006.

a) Al tipo de infracción (acción u omisión);

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;

c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;

d) La trascendencia de la norma trasgredida;

e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse ;

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia;

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas;

En tanto que en la individualización de la sanción, consecuencia directa de la calificación de la falta, la autoridad electoral a efecto de ajustarse al principio de legalidad que consagra en la materia el numeral 41 de nuestra Carta Fundamental, deberá considerar, además de los datos ya examinados para tal calificación, una serie adicional de elementos que le permitan asegurar, en forma objetiva, conforme a criterios de justicia y equidad, el cumplimiento de los propósitos que impulsan la potestad sancionadora que le ha sido conferida.

A saber:

- i. La calificación de la falta o faltas cometidas;*
- ii. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;*
- iii. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia);*
- iv. Si existe dolo o falta de cuidado;*
- v. Si ocultó o no información;*
- vi. Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades.*
- vii. Finalmente, que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.*

Las indicadas circunstancias atinentes al hecho, al infractor y a la magnitud de la falta, en opinión de esta Sala, en su conjunto, objetivamente colocan al órgano en posibilidad de concretizar la potestad punitiva que le ha sido dada, bajo parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad, garantizando así que la consecuencia jurídica que fundada y motivadamente determine, corresponda a las circunstancias específicas que priven en cada caso, y además, en un plano de superior importancia, que en su ejercicio se cumplan los objetivos que persigue la facultad punitiva, los fines retributivo y de ejemplaridad de la sanción, con los cuales se busca resarcir al Estado la lesión o daño resentidos con la infracción y, a la par,

disuadir al resto de los sujetos en quienes impacta la norma, sobre la intención de obviarla.

Conforme a lo expuesto, es claro concluir que la calificación de la falta constituye un ejercicio que el juzgador realiza a fin de precisar la gravedad de la responsabilidad, a partir de la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria, el valor protegido, los bienes jurídicos tutelados y las circunstancias particulares del caso, entre otros factores.

Así, es importante precisar que la calificación de la falta, no conduce directamente a la imposición de la sanción, pero ésta sí es consecuencia de aquella, en tanto constituye uno de los elementos que el juzgador debe ponderar, al momento de realizar la individualización correspondiente.

Así, cuando la conducta ha sido objeto de calificación, ello presupone ya el análisis de algunos elementos objetivos y subjetivos como lo es la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la transgresión respecto de los hechos objetivos, de los intereses jurídicos tutelados por el derecho y otras circunstancias atinentes al infractor.

Por ello, en condiciones ordinarias, cuando se procede a la individualización correspondiente, la calificación de la conducta constituye un elemento relevante para fijar el grado con el cuál habrá de imponerse la sanción respectiva, a lo que habrá que considerar adicionalmente otros factores propios del infractor y del hecho en sí mismo, como la existencia del dolo o

negligencia, la reincidencia del infractor, su capacidad económica, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ejecución, si hay unidad o multiplicidad de irregularidades y el efecto disuasivo e inhibitorio de la sanción.

En este sentido, es claro que la individualización de la sanción tiene como presupuesto la correcta la calificación de la falta, porque como se precisó, constituye uno de los elementos relevantes que debe tomarse en cuenta, precisamente, para la individualización, de modo que es lógico que exista congruencia y proporcionalidad entre una y otra figura jurídica.

Es decir, si la calificación de la falta es grave en función del tipo de infracción, la transgresión de la norma, la afectación a los valores jurídicos tutelados y la reiteración de la conducta, resulta lógico concluir que al aplicar la sanción correspondiente, se graduará conforme al catálogo que la ley establezca para ese tipo de sanciones, lo que excluye desde luego, la posibilidad de imponer las mínimas establecidas.⁵

De igual manera, si la calificación de la falta tiene la entidad de leve, y en la individualización se impone una sanción que corresponde a las graves, ello resultará contrario a al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional, que

⁵ Cabe destacar que la Sala Superior, en la tesis XXVIII/2003, visible en las páginas 1682 y 1683 del Tomo II, de la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997.2012, de rubro *SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES*, sostuvo que la demostración de la infracción implica al menos, la imposición del mínimo de la sanción, y ubicado el extremo se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al tiempo, modo y lugar de la ejecución de los hechos, a fin de aumentar la sanción correspondiente.

establece *mutatis mutandis*,⁶ que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, principio que debe aplicar el juzgador cuando actúa en su función discrecional de graduar de sanciones.

Lo anterior, presupone desde luego que la calificación de la falta se realizó correctamente, pues si erróneamente se califica como grave una conducta que en realidad es leve, ello puede inducir a una individualización inadecuada, razón por la cual, el juzgador al momento de graduar la sanción, debe considerar además los otros factores precisados para tal efecto.

En el caso, lo infundado del agravio deriva de que el actor parte de la premisa inexacta de que se le impone una sanción que no corresponde con la calificación de la falta (leve) porque constituye el setenta por ciento entre el mínimo y máximo de la multa prevista en el artículo 355, fracción I, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, lo que en su concepto vulnera los principios de proporcionalidad y congruencia que deben regir en materia de imposición de sanciones.⁷

En concepto de esta Sala Superior, lo anterior no es acertado porque al margen de las consideraciones vertidas por el tribunal responsable, si bien es cierto que la autoridad administrativa

⁶ La Sala Superior, en la tesis de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*, visible en la página 1020 a 1022, de la Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen I, ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicable *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador.

⁷ Es importante destacar que en este caso el actor no cuestiona la calificación de la falta sino la falta de congruencia entre ésta y la sanción.

electoral local sancionó al ahora actor, con dos multas equivalentes a mil quinientos días de salario mínimo, siendo que el mencionado precepto legal establece un rango entre ciento cincuenta y dos mil días de salario mínimo, también lo es que dentro del catálogo de sanciones, entre las cuales figuran multas de mayor entidad, determinó establecer aquella cuyo mínimo y máximo oscila entre una menor cuantía, lo cual es acorde con la infracción de faltas leves.

En efecto, el artículo 355 del Código Electoral del Estado de México establece que los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran, podrán ser sancionados con:

a) Multa del equivalente de ciento cincuenta a dos mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por incumplir con las obligaciones señaladas en los artículos 52 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI y 64 párrafo segundo.

b) Multa del equivalente de quinientos a cinco mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por reincidir en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI de los artículos 52 y 64 párrafo segundo de este Código;

c) Multa del equivalente de quinientos a veinte mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por el incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones establecidas en las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI de los artículos 52 y 64 párrafo segundo de este Código;

d) Multa del equivalente de cuarenta a setenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México, elevados al año, por recibir aportaciones o

donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código. Si la aportación o donativo recibido fuere mayor a setenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México elevados al año, deberá aplicarse multa de entre el doble y el triple de la cantidad recibida;

e) Multa del equivalente de setenta a ciento cincuenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México, elevados al año, por reincidir en la recepción de aportaciones o donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código. Si la aportación o donativo recibido fuere mayor a ciento cincuenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México elevados al año, deberá aplicarse multa de entre el doble y el triple de la cantidad recibida;

f) Perdida(sic) del derecho a postular candidatos de uno a dos procesos electorales ordinarios por la recepción en forma grave y sistemática de aportaciones o donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código, y

g) Independientemente de otras sanciones establecidas en este Código, multa equivalente de hasta el triple de la cantidad con la que algún partido o coalición rebase el tope de gastos de campaña o de precampaña; o de la cantidad que por concepto de aportación de simpatizantes exceda el límite establecido en el artículo 58 de este Código.

Como se observa, dentro del universo de sanciones previstas por el código comicial local, la de menor entidad es la contenida en el inciso a) consistente en multa de ciento cincuenta a dos mil días de salario mínimo vigente en la entidad federativa, que fue la que aplicó la autoridad administrativa electoral al individualizar la sanción correspondiente.

En este sentido, con independencia de que dicho inciso establezca un rango mínimo y máximo, lo trascendental es que bajo cualquier circunstancia se trata de la sanción prevista para conductas leves, al ser la que prevé el menor monto de las multas para aquellos partidos políticos que infrinjan la normatividad electoral local.

Bajo esa perspectiva, el parámetro mínimo y máximo previsto en el inciso a) del artículo 355, únicamente incide en las particularidades del caso, del hecho y del infractor, para lo cual válidamente aplica la discrecionalidad del juzgador.

Situación distinta sería que aun cuando la conducta fuese calificada como leve, al individualizar la sanción correspondiente, se hubiese aplicado al actor las previstas en los incisos e) y f) consistentes en multa de setenta a ciento cincuenta salarios mínimos vigentes elevados al año o la pérdida del derecho a postular candidatos en algún proceso electoral determinado.

Sin embargo, en la especie, el Instituto Electoral del Estado de México optó por aplicar, dentro del catálogo de sanciones previstas en el artículo 355 del código comicial local, la prevista en la fracción I, para lo cual determinó que correspondía un monto de mil quinientos días de salario mínimo, equivalentes a ochenta y cinco mil pesos por cada una, lo que se traducía en una multa global de ciento setenta mil pesos con cincuenta centavos moneda nacional, conforme a lo siguiente.

Como se precisó al analizar la cuestión previa, las conductas por las cuales fue sancionado el Partido Acción Nacional, fueron las siguientes:

1. No acreditar que los pagos correspondientes a la Maestría en Administración Pública y la Especialidad en Derecho Público se ajusten a las modalidades de financiamiento público y que cumplan con los fines del partido político infractor, y;

2. Registrar en su contabilidad financiamiento por concepto de préstamos por parte de una persona física, así como egresos reconocidos a dichos préstamos, circunstancia que impidió establecer con claridad el origen de los recursos reportados, además de no adjuntar a sus registros la documentación que diera certeza de que se trataba de un ingreso regular.

-Al respecto, una vez calificadas cada una de las conductas como leves, a partir del tipo de infracción, las circunstancias del caso, la intencionalidad, trascendencia de las normas transgredidas, reiteración de la infracción, singularidad de la falta, procedió a la individualización de la sanción, para lo cual consideró factores como la calificación de la falta, la no reincidencia, el beneficio obtenido por el infractor y sus condiciones socioeconómicas.

-Al momento de graduar la sanción correspondiente, precisó que atendiendo a la calificación de las faltas, procedía a la

elección de la sanción con base en el artículo 355, fracción I, inciso a), del Código Electoral del Estado de México.

-En virtud de que la sanción aplicable contempla un mínimo y un máximo, consideró procedente graduar el monto dentro de dicho límites, a efecto de encontrar a aquél que resulte idóneo y proporcional a cada una de las faltas cometida por el infractor.

-En atención a la ponderación hecha durante la individualización de las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la comisión de las faltas, consideró necesario mover la cuantificación hacia un punto de mayor entidad que el mínimo, a efecto de que la multa resulte proporcional y cumpla con los fines de disuasión de futuras conductas similares e inhiba la reincidencia.

-Dado que al analizar la individualización de la sanción, se obtuvo que el partido político infractor obtuvo financiamiento público por \$168, 561, 297. 51 (ciento sesenta y ocho millones, quinientos sesenta y un mil doscientos noventa y siete pesos con cincuenta y un centavos moneda nacional), consideró necesario imponer una multa mayor a la mínima prevista en la norma, con la finalidad de que la sanción no resulte irrisoria y cumpla con el objeto de prevención.

-En función de que las irregularidades no fueron subsanadas y ello no permitió conocer el origen y destino de los recursos para las actividades específicas del ejercicio dos mil once, impuso por cada una de las conductas, una multa por un monto de mil

SUP-JRC-190/2012

quinientos días de salario mínimo general vigente, equivalente a ochenta y cinco mil cincuenta pesos, la cual atendiendo a las circunstancias específicas de la infracción cometida le permitió concluir que no resulta desproporcional por no exceder el máximo de la sanción prevista en la fracción I, del artículo 355, sobre todo si se considera que la suma de las dos multas (ciento setenta mil cien pesos) representa tan sólo el 0.10091 por ciento del financiamiento referido.

Como se observa, la autoridad administrativa electoral local optó por imponer la sanción mínima establecida en la ley (multa de 150 a 2000 días de salario mínimo) y al momento de fijar una multa de mil quinientos días de salario mínimo, actuó conforme a derecho porque para ello tomó en consideración las particularidades del caso, del hecho y del infractor, ya que entre otras cosas, valoró su capacidad económica y la necesidad de disuadir e inhibir conductas similares o reincidentes en el futuro, aspectos que además no son controvertidos en este juicio.

Al margen de lo expuesto, considerando los montos económicos involucrados con las conductas infractoras, esto es, por un lado \$345,918.00 y \$25,000 pesos moneda nacional, por concepto de la Maestría en Derecho Público y la Especialidad en Derecho Público, respecto de las cuales no se acreditó que se ajustaran a las actividades de educación y capacitación política del partido, y por otro lado \$11,707,028.00 pesos moneda nacional, por concepto de la obtención de préstamos mediante modalidades no permitidas por la legislación electoral local (préstamos), confrontados con la capacidad económica del

infractor (\$168, 561, 297. 51) y el efecto inhibitorio respectivo, no se puede considerar que la multa impuesta resulte excesiva o desproporcionada.

De igual forma, contrario a lo aducido por el actor, la autoridad responsable no abusó de su facultad discrecional al momento de individualizar la sanción, porque como se explicó, al ejercer esa atribución atendió a los parámetros objetivos y subjetivos previstos en la constitución y en la ley para el ejercicio de esa actividad.

Sobre todo, si consideramos que las conductas irregulares impidieron el adecuado ejercicio de fiscalización de la autoridad administrativa electoral local, de manera que la imposición de una multa en la que aunque se aplican sus parámetros cercanos al máximo, sigue siendo la de menor cuantía en un catálogo de sanciones, es conforme con la calificación de una falta tasada como leve.

En consecuencia, al resultar infundados los agravios hechos valer por el partido actor, lo procedente es confirmar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma en lo que fue materia de impugnación, la sentencia de nueve de noviembre de dos mil cinco, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Notifíquese: personalmente, al Partido Acción Nacional, en el domicilio señalado para tal efecto en autos; **por oficio**, con copia certificada de la presente sentencia al Tribunal Electoral del Estado de México y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de México, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, 28, 29, y 93, párrafo 2, inciso a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes, y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María Del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-JRC-190/2012

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO