

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-465/2015

ACTOR: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: AGUSTÍN JOSÉ
SÁENZ NEGRETE Y MARLEN
ÁNGELES TOVAR

México, Distrito Federal, a veintiocho de septiembre de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución de once de febrero del año en curso, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas en el recurso de revisión identificado con clave TEZ-RR-001/2015, con base en los siguientes antecedentes y consideraciones.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas. El tres de octubre de dos mil doce, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el decreto que contiene reformas

y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

2. Reforma legal. El seis de octubre siguiente, se publicaron en el periódico oficial los decretos 426 y 427, que contienen, respectivamente, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, así como reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Instituto Electoral de dicha entidad.

3. Anteproyecto de financiamiento público para partidos políticos en Zacatecas. El veinticuatro de octubre, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas¹, mediante acuerdo ACG-IEEZ-034/IV/2012, aprobó el anteproyecto de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, para las actividades tendientes a la obtención del voto y para actividades específicas de los partidos políticos en el ejercicio fiscal de dos mil trece.

4. Aprobación de financiamiento para partidos en Zacatecas. El veintinueve de diciembre, mediante Decreto número 560 publicado en el periódico oficial, la Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, aprobó el presupuesto para el Instituto Electoral, por la cantidad de \$292,401,741.00 (doscientos noventa y dos millones cuatrocientos un mil setecientos cuarenta y un pesos 00/100 moneda nacional), para el ejercicio fiscal de dos mil trece, importe que incluyó las prerrogativas de los partidos políticos por la cantidad de \$128,544,167.00 (ciento veintiocho millones quinientos cuarenta y cuatro mil ciento sesenta y siete pesos 00/100).

¹ En adelante Instituto electoral local.

5. Distribución y calendarización de financiamiento público a partidos en Zacatecas. El diez de enero de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-005/IV/2013, determinó la distribución y calendarización de ministraciones del financiamiento público de los partidos políticos, entre ellos el del Partido Movimiento Ciudadano, al que correspondió un monto de \$7'129,340.40 (siete millones ciento veintinueve mil trescientos cuarenta pesos 40/100 M.N).

6. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto número 216, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

7. Conclusión de plazo para presentar informes anuales del ejercicio fiscal dos mil trece. El uno de marzo de dos mil catorce concluyó el plazo estipulado en la Ley Electoral de Zacatecas y Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, para que los partidos presentaran los informes financieros anuales del ejercicio fiscal dos mil trece y la respectiva documentación contable.

En la misma fecha, se recibieron en la Oficialía de Partes de la autoridad administrativa electoral, escritos de diversos partidos políticos, entre ellos, de Movimiento Ciudadano, mediante los cuales presentaron los informes financieros contables de periodicidad anual correspondientes al gasto ordinario del ejercicio fiscal en cita.

8. Inicio del procedimiento de revisión de los informes financieros de periodicidad anual. El dos de marzo, la Comisión de Administración y Prerrogativas inició por conducto del personal de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Electoral local, las actividades relativas al procedimiento de revisión contable de los informes financieros de periodicidad anual, en el cual detectó diversos errores y omisiones que notificó a los institutos políticos correspondientes para su conocimiento y solventación.

9. Publicación de la Ley General. El veintitrés de mayo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

10. Aprobación del Dictamen Consolidado por parte de la Comisión de Administración y Prerrogativas. El ocho de julio, la Comisión de Administración y Prerrogativas aprobó el Dictamen Consolidado correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, en el cual se indicaron diversas omisiones e irregularidades en que incurrieron los partidos políticos.

11. Devolución del dictamen consolidado para dar vista a los representantes de los partidos políticos. El dieciséis de julio, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral local, se sometió a consideración el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueba el Dictamen Consolidado de la Comisión de Administración y Prerrogativas, el cual se acordó devolver, con la finalidad de que las representaciones de los partidos políticos analizaran de manera integral dicho dictamen, así como las observaciones ahí contenidas.

12. Aprobación del Dictamen Consolidado. El ocho de agosto el Consejo General del Instituto Electoral local aprobó el Dictamen Consolidado, a efecto de que la Comisión de Administración y Prerrogativas elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

13. Resolución del Consejo General. En sesión extraordinaria de diecisiete de diciembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto local emitió la resolución RCG-IEEZ-010/IV/2014, respecto de los informes financieros sobre el origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil trece, mediante la cual quedaron acreditadas diversas infracciones que ameritaron las imposición de sanciones a los institutos políticos, entre ellos, a Movimiento Ciudadano.

14. Promoción de recurso de revisión ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas². El ocho de enero de dos mil quince, inconforme con la resolución anterior, el Coordinador de la Comisión Operativa Estatal del Partido Movimiento Ciudadano, Saúl Monreal Ávila, promovió Recurso de Revisión al que correspondió el expediente con número de clave TEZ-RR-001/2015, en el que se confirmó la resolución impugnada.

15. Promoción de Juicio de Revisión Constitucional Electoral. En contra de dicha sentencia, Movimiento Ciudadano³, por conducto de su representante ante el Consejo

² En adelante Tribunal responsable.

³ En adelante actor o promovente.

General del Instituto responsable, promovió el presente juicio de revisión constitucional electoral.

16. Turno a ponencia. Recibido el medio de impugnación, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente respectivo y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

17. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó y admitió a trámite el juicio y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación en que se actúa, de conformidad con lo dispuesto 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; 4, 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político nacional en el Estado de Zacatecas, en

⁴ En adelante Ley General de Medios.

contra de la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Electoral de dicha entidad, mediante la cual determinó la imposición de sanciones que pudieran afectar su patrimonio, en tanto deben ser cubiertas del financiamiento público ordinario que recibe en el ámbito local en dos mil quince.

Resultan aplicables, en lo conducente, las jurisprudencias 5/2009, emitidas por esta Sala Superior, de rubro: *“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES, POR SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL”* y 6/2009, de rubro: *“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL”*

2. Estudio de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia del juicio previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, de la Ley General de Medios.

2.1 Requisitos generales

2.1.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado, en ella consta el nombre y firma autógrafa del actor, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el ciudadano autorizado para tal efecto, el acto impugnado, así como los hechos en que se basa la impugnación y los agravios respectivos.

2.1.2. Oportunidad. El medio de impugnación es oportuno, en virtud de que la resolución impugnada se notificó al promovente el once de febrero del año en curso y la demanda se presentó el dieciséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, numeral 1, de la Ley de Medios.

Lo anterior, pues si la resolución impugnada no se encuentra relacionada con el desarrollo de un proceso electoral en el Estado de Zacatecas, ni guarda vinculación con la preparación y desarrollo del actual proceso electoral federal, el cómputo del plazo para la promoción del juicio debe realizarse tomando en cuenta únicamente los días hábiles.

Por lo que en el caso se tienen que descontar del cómputo el sábado catorce y domingo quince de febrero, por tratarse de días inhábiles, en términos de lo señalado en el Acuerdo General del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, de veintiuno de enero del año en curso, mediante el cual se establece y aprueba el calendario oficial de labores para esta anualidad.

2.1.3. Legitimación. El medio de impugnación es promovido por parte legítima, en tanto quien actúa es Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional con representación en el Estado de Zacatecas.

2.1.4. Personería. Quien suscribe la demanda es el Coordinador de la Comisión Operativa Estatal del Partido Movimiento Ciudadano, Saúl Monreal Ávila, persona que interpuso el recurso de revisión ante la instancia jurisdiccional local, lo cual es suficiente para tener colmado dicho requisito.

2.1.5. Definitividad. También se estima colmado el requisito de procedencia en cuestión, porque la resolución emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas en el recurso de revisión es definitiva y firme, de conformidad con lo dispuesto por la ley del sistema de medios de impugnación electoral local.

2.2 Requisitos especiales

2.2.1 Violación de algún precepto de la Constitución General de la República. El partido político actor aduce que se vulnera en su perjuicio el artículo 41, segundo párrafo, fracciones I, II y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que basta para tener por satisfecho este requisito.

2.2.2 Violación determinante. Tal requisito se colma en el presente juicio, en virtud de que la litis está relacionada con la imposición de sanciones al actor que pudieran afectar sus ministraciones de financiamiento público ordinario local, con lo cual podría verse afectado el cumplimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y por ende de los fines para los que se formó como partido político, lo que es suficiente para tener por acreditado el requisito de procedencia en estudio.

Sobre el particular, resulta aplicable el criterio sostenido en la tesis *“DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS*

*ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS*⁵.

De ahí que se considere que el requisito de determinancia se encuentra plenamente acreditado.

2.2.3 Reparabilidad jurídica y materialmente posible.

En el caso, se considera que la reparación solicitada con motivo de la imposición de dos sanciones económicas impuestas al actor, derivadas de las irregularidades detectadas en su informe financiero anual de sus actividades ordinarias permanentes, tendentes a la obtención del voto y para actividades específicas del ejercicio fiscal de dos mil trece, es material y jurídicamente posible, porque en estos supuestos la Ley General de Medios no establece un plazo para resolver la pretensión.

3. Estudio de fondo

3.1 Pretensión y causa de pedir

De la lectura integral del escrito de demanda, se desprende que la **pretensión** del actor consiste en que se revoque la sentencia impugnada, con la finalidad de que queden insubsistentes las multas impuestas con motivo de las dos irregularidades detectadas en la revisión del informe financiero anual del ejercicio fiscal de dos mil trece.

La **causa de pedir** radica en que, desde la perspectiva del actor, el Tribunal responsable no tomó en consideración que el Instituto local electoral tenía toda la documentación

⁵ Consultable en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen Jurisprudencia, página 311.

comprobatoria del manejo de las finanzas realizado por la anterior administración del partido, por lo que no debía requerirle documentos adicionales, ni tomó en cuenta que, en todo caso, realizó las acciones necesarias a fin de contar con dicha documentación, por lo que el Instituto electoral local no contaba con elementos para imponerle sanción alguna.

Metodología de estudio de los agravios

El estudio de los agravios se realizara en el orden planteado por el actor, pues de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro *“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”*, no es la forma como se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo trascendental es que todos sean examinados, los cuales se identifican de la siguiente forma:

- I. Indebida solicitud de documentación comprobatoria de operaciones al partido;
- II. Omisión de tomar en cuenta las acciones realizadas por el partido para allegarse de la documentación comprobatoria de las operaciones;
- III. Indebida ejecución de sanciones.

3.4 Contestación de agravios

I. Indebida solicitud de documentación comprobatoria de operaciones al partido

El actor plantea que, al emitir la sentencia impugnada, el Tribunal responsable no tomó en cuenta que derivado de las resoluciones emitidas por la Sala Regional Monterrey en los

Juicios de Revisión Constitucional Electoral y para la Protección de los Derechos Político-Electorales identificados con número de clave SM-JRC-9/2013 y acumulados e incidente de incumplimiento de sentencia respectivo, la autoridad administrativa electoral local recibió de la anterior administración del partido la documentación comprobatoria de la aplicación y destino de los recursos recibidos por concepto de financiamiento público. De manera que resultaba improcedente que le solicitara una documentación que ya obraba en su poder desde abril de dos mil trece, lo que, desde su perspectiva es relevante porque deja sin sustento la sentencia impugnada.

El agravio es infundado, porque aun cuando derivado de la revisión de las resoluciones antes precisadas, el Tribunal responsable se circunscribió a hacer referencia a la entrega-recepción de la documentación recibida por el Instituto Electoral de Zacatecas, sin verificar su contenido, lo cierto es que de su revisión, así como del resto de las constancias de autos, se advierte que esa documentación estaba incompleta, por lo que en ejercicio de sus facultades en materia de fiscalización, la autoridad electoral podía requerir al sujeto obligado documentos e información complementaria a la presentada, para efecto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, como lo hizo.

Para explicar lo anterior, resulta pertinente tener presente lo expuesto en las resoluciones emitidas en los juicios e incidente de cumplimiento de sentencia mencionados por el actor, emitidos por la Sala Regional Monterrey, que esta Sala Superior

tuvo a la vista, por ser parte del archivo jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, Dante Alfonso Delgado Rannauro, en su calidad de coordinador de la Comisión Operativa de Movimiento Ciudadano promovió juicio de revisión constitucional electoral, en contra de la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas, que declaró improcedente la inscripción de la Comisión Ejecutiva Provisional de Movimiento Ciudadano en esa entidad federativa, al que se acumularon los juicios presentados por los ciudadanos Elías Barajas Romo y Félix Vázquez Acuña, cuyo conocimiento correspondió a la Sala Regional Monterrey, en donde quedaron registrados con número de clave SM-JRC-9/2013 y acumulados.

Al emitir la sentencia respectiva el dieciocho de abril de dos mil trece, la Sala Regional determinó que la litis se constreñía a establecer cuál era el órgano que debía prevalecer en el Estado de Zacatecas como la entidad responsable de la dirigencia y operación de Movimiento Ciudadano: *la Comisión Estatal o la Comisión Ejecutiva*, con la consecuente repercusión, entre otros aspectos, en el nombramiento de la persona responsable de recibir las ministraciones por financiamiento público que correspondían a dicho instituto político.

Al analizar la normativa aplicable, la Sala Regional llegó a la conclusión de que la Comisión Ejecutiva era el órgano legítimo de dirección en Zacatecas, designada para suplir a la Comisión y a la Coordinadora Estatales que concluyeron su encargo el treinta de enero de dos mil trece.

Así, se dejaron sin efectos los registros de los integrantes de la Coordinadora y Comisión Estatales, así como todas las actuaciones llevadas a cabo por Elías Barajas Romo, en su carácter de Coordinador de dicha comisión y de J. Guadalupe Chiquito Díaz de León, en su calidad de representante suplente de ese partido ante el Consejo Responsable, porque tales actos provinieron de un órgano instaurado en contravención de los estatutos.

Asimismo, se consideró que la Comisión Operativa era el órgano de dirección que tenía la atribución de nombrar al encargado de recibir el financiamiento público del partido, por lo que si dicha comisión acordó designar a Samuel Castro Correa, debía reconocérsele tal calidad.

En aras de dar cumplimiento a la ejecutoria mencionada, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Zacatecas emitió diversas determinaciones, que dieron origen a la apertura del Incidente de Incumplimiento de Sentencia respectivo.

En lo que aquí interesa, el diez de julio de dos mil trece, la Sala Regional declaró fundado el incidente, bajo la consideración que asistía razón a la Comisión Ejecutiva Provisional de Movimiento Ciudadano en Zacatecas, en el sentido de que la sentencia dictada en el expediente principal dejó sin efectos el registro de la Comisión Operativa Estatal, lo que comprendió entre los actos previos realizados, el nombramiento de la persona responsable de recibir el financiamiento que correspondía al instituto político.

Se sostuvo que el hecho de que la responsable entregara los recursos del financiamiento público correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril, a la persona del órgano interno de finanzas del partido, ratificada por Elías Barajas Romo, coordinador de la otrora Comisión Operativa Estatal, era causa suficiente para que ejerciera las acciones legales necesarias a efecto de vigilar su correcta aplicación y administración.

En ese tenor, se ordenó al Instituto Electoral de Zacatecas para que a la brevedad requiriera y citara a la tesorera o persona responsable del órgano interno para la administración de las finanzas del partido que recibió el financiamiento ordinario en cuestión, a efecto de que ante dicha autoridad, formalizara la entrega de los comprobantes de la aplicación de gastos de las prerrogativas del instituto político correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil trece y, en su caso, los documentos atinentes al remanente monetario de los recursos no aplicados, a Samuel Castro Correa, en su carácter de Coordinador de la Incidentista.

En caso de que las gestiones del Instituto electoral local no tuvieran el efecto precisado, se señaló que debía darse vista al órgano interno competente de carácter nacional de Movimiento Ciudadano, para que adoptara las medidas correctivas que considerara procedentes.

En el acuerdo de cumplimiento de seis de agosto siguiente, la Sala Regional asentó que mediante oficio número IEEZ-02/2345/13, el licenciado Juan Osiris Santoyo de la Rosa, Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Zacatecas, remitió copia certificada de la documentación, a través de la cual

informó sobre el cumplimiento a la resolución recaída en el incidente mencionado, destacando el acta circunstanciada correspondiente a la formalización de la entrega que realizó Celia del Real Cárdenas, en su carácter de Tesorera de la otrora Comisión Operativa Estatal del Partido Movimiento Ciudadano de la documentación comprobatoria correspondiente a las prerrogativas de financiamiento ordinario de los meses de febrero, marzo y abril de dos mil trece, a Samuel Castro Correa, en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Estatal del referido instituto político, donde además se informa que no existía remanente monetario alguno. Con lo cual tuvo por cumplida la ejecutoria dictada en el expediente principal.

De los antecedentes relatados, el Tribunal responsable retomó el hecho de que se llevó a cabo la entrega-recepción de documentación en las oficinas del Instituto Electoral de Zacatecas, sin verificar su alcance para el caso concreto, a pesar de que de la lectura integral de la demanda del juicio primigenio, se advierte que el actor adujo que los documentos se encontraban en poder de la “anterior responsable”, esto es, de la autoridad administrativa electoral, conforme a lo mandado por la Sala Regional.

No obstante lo anterior, de la revisión de las constancias de autos, esta Sala Superior advierte que tal irregularidad no trasciende al resultado de la sentencia impugnada.

Esto, porque la Comisión de Administración y Prerrogativas del Instituto electoral local revisó y valoró la documentación entregada por la tesorera de la Comisión Operativa Estatal del partido, al realizar la verificación física de los ingresos y egresos

del ejercicio fiscal de dos mil trece, como se hizo constar en el acta de cierre de once de abril de dos mil catorce, detectando las siguientes irregularidades:

- 1) Omisión de presentar documentación comprobatoria que amparara las erogaciones que realizó por la cantidad total de \$3,411,435.71 (tres millones cuatrocientos once mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 71/100 moneda nacional; y
- 2) Omisión de recuperar los saldos de las cuentas por cobrar del cuarto trimestre del ejercicio fiscal dos mil doce y los correspondientes hasta el tercer trimestre del ejercicio fiscal dos mil trece, por un monto total de \$418, 749.33 (cuatrocientos dieciocho mil setecientos cuarenta y nueve mil pesos 33/100 moneda nacional).

Por lo cual, a través del oficio correspondiente, solicitó al actor realizar las rectificaciones y aclaraciones que estimara pertinentes, o bien, manifestar lo que a su derecho conviniera.

En relación con la primera observación, el partido expresó que el financiamiento fue administrado por la Comisión Operativa anterior y que la documentación no había sido entregada a esa fecha a la nueva Comisión.

En cuanto a la segunda observación, el instituto político anexó la factura ZAC-62, por la cantidad de \$13,920.00 (trece mil novecientos veinte pesos 00/100 moneda nacional), a nombre de Alliage Lap, sociedad anónima de capital variable y señaló que a esa fecha no tenía la comprobación de los saldos restantes.

Dichas respuestas se consideraron insatisfactorias para solventar las irregularidades detectadas.

Así se elaboró y presentó el dictamen consolidado respectivo, ante el Consejo General del Instituto electoral local, quien lo aprobó.

Entre otros aspectos, el Consejo General procedió a calificar las faltas y posteriormente a individualizar la sanción, arribando a la conclusión de que procedía imponer al ahora actor las siguientes:

- Por la primera irregularidad, multa por 5, 557.89 (cinco mil quinientos cincuenta y siete punto ochenta y nueve) cuotas de salario mínimo vigente en esa entidad, equivalente a la cantidad de \$341,143.57 (trescientos cuarenta y un mil ciento cuarenta y tres pesos 57/100 moneda nacional); y
- Por la segunda irregularidad, multa por 682.22 (seiscientos ochenta y dos punto veintidós) cuotas de salario mínimo vigente en esa entidad federativa, equivalente a la cantidad de \$41,874.93 (cuarenta y un mil ochocientos setenta y cuatro pesos 93/100 moneda nacional).

Como se ve, la Comisión de Administración y Prerrogativas del Instituto electoral local requirió al sujeto obligado documentos e información complementaria a la presentada, por considerar que estaba incompleta, lo cual encuentra sustento en la normativa electoral.

De lo previsto en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, incisos b) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, fracciones II y III y 44, de la Constitución del Estado de Zacatecas; 19, párrafo 1, 23, párrafo 1, fracciones I, VII, LVIII, LXII y LXIV, 28, 29, párrafos 2 y 3, 33, fracción III, de la Ley Orgánica del Instituto electoral de la entidad; y 51, párrafo 1, fracciones I, XIV, XIX y XX, de la Ley Electoral de la misma entidad (vigentes en el ejercicio fiscal de dos mil trece), entre otros aspectos, se advierte que el Instituto Electoral de Zacatecas es la autoridad en la materia, cuenta con órganos directivos, ejecutivos y de vigilancia para llevar a cabo sus funciones, entre los cuales se encuentra el Consejo General, órgano máximo de dirección.

Se aprecia que dicho Consejo General es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia; conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, de imponer las sanciones correspondientes; controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos y los gastos de las precampañas y campañas electorales, a través de la Comisión de Administración y Prerrogativas, entre otras.

Así si dicha comisión tiene la facultad de revisar y fiscalizar los informes financieros presentados por los partidos respecto del origen y destino de sus recursos, también puede requerir información relativa a la documentación comprobatoria de sus operaciones, pues constituye el insumo necesario para verificar que el financiamiento del instituto político se ejerció conforme a la normativa.

De ahí que si la autoridad fiscalizadora consideró que requería documentación adicional a la presentada respecto del ejercicio fiscal de dos mil trece, se encontraba facultada para hacerlo, en términos de lo previsto en la normativa citada, con lo cual incumplió el partido, por lo que el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas correctamente procedió a imponerle las sanciones correspondientes.

II. Omisión de tomar en cuenta las acciones realizadas por el partido para allegarse de la documentación comprobatoria de las operaciones

El actor aduce que al examinar lo relativo a la comisión de las infracciones e imposición de sanciones, el Tribunal responsable no consideró las acciones que realizó a fin de contar con los documentos comprobatorios de la aplicación y destino de los recursos recibidos por concepto de financiamiento público, entre ellas, la solicitud de intermediación de la autoridad administrativa electoral local para esos efectos, dada la transición por la que atravesaba su representado.

El agravio es infundado, porque el tribunal responsable sí advirtió que el actor solicitó la intermediación de la autoridad administrativa electoral local para la entrega-recepción de documentación que estaba en poder de la anterior administración del partido; sin embargo, por sí misma, tal actuación es insuficiente para estimar que dicho instituto político cumplió con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, pues, como se sostuvo en la sentencia impugnada, con independencia de cómo y a cargo de quién estaba la administración, debía proporcionar la totalidad de la

documentación comprobatoria de sus operaciones en cumplimiento de la normativa electoral; o, en todo caso, demostrar que cumplió con su deber, a través de la implementación de un mecanismo de control interno sobre su administración y realización de acciones tendentes a obtener dicha documentación, lo cual no quedó demostrado.

Los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, incisos b) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43 y 44, de la Constitución del Estado de Zacatecas; 19, párrafo 1, 23, párrafo 1, fracciones I, VII, LVIII, LXII y LXIV, de la Ley Orgánica del Instituto electoral de la entidad; y 51, párrafo 1, fracciones I, XIV, XIX y XX, de la Ley Electoral de la misma entidad (vigentes en el ejercicio fiscal de dos mil trece), establecen que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen la obligación de rendir informes respecto de sus ingresos y egresos, entregar la documentación comprobatoria correspondiente; permitir auditorías y verificaciones por parte de los órganos facultados para verificar tales aspectos, entre otras.

Obligaciones que si bien cumplen a través de su órgano interno de administración, de conformidad con lo previsto en el artículo 74, de la ley electoral local, lo cierto es que en su carácter de personas jurídicas son responsables por su incumplimiento, al ser garantes de la conducta de sus miembros y otros sujetos relacionados con sus actividades.

Al respecto, es aplicable el criterio contenido en la tesis XXXIV/2004, emitida por esta Sala Superior, de rubro: *"PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA*

CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.”, así como lo previsto en el artículo 51, párrafo 1, de la ley electoral local, que dispone que dichos institutos deben conducir sus actividades dentro de los cauces estipulados en ley y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

En lo relevante para el caso, como ya se dijo, de conformidad con lo previsto en el artículo 74, párrafo 1, de la ley electoral local, los partidos cumplen con sus obligaciones en materia de fiscalización, a través de un órgano encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, así como de establecer un sistema de contabilidad que permita preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, de precampaña y campaña que deben presentar al Consejo General del Instituto electoral local.

Para que ese órgano de administración cumpla con sus funciones de manera oportuna y eficaz, con independencia de quiénes integren la organización, se considera que los partidos deben adoptar las previsiones necesarias para ello, como el contemplar un sistema de control interno sobre su administración que sea permanente, con fines preventivos y correctivos.

Preventivos, en tanto se anticipe una dificultad y eviten situaciones irregulares; y correctivos, al enmendar lo errado o atemperando sus efectos y consecuencias.

De la doctrina en sistemas administrativos⁶, se extraen algunos aspectos que trasladados al ámbito de los partidos políticos llevan a considerar que en la implementación de ese mecanismo de control interno, resulta relevante que:

- Exista una estructura organizativa, en la que las relaciones de jerarquía y subordinación en aspectos vinculados con la administración estén claramente delimitadas, al igual que las responsabilidades entre la dirección y administración y las funciones de aprobación, control, coordinación, asesoría, gestión, apoyo, entre otras.
- Se establezca el procedimiento mediante el cual el órgano de administración dará cuenta de su actividad ordinaria y extraordinaria a los dirigentes del instituto político.
- En caso de cambios en la estructura e integración de la organización, que se traduzcan en una nueva administración, se precise el procedimiento para llevar a cabo el acto de entrega-recepción de los recursos económicos, contabilidad, etcétera, de la administración saliente a la nueva.
- Se especifique el procedimiento a seguir para dar continuidad a las operaciones reportadas ante los órganos de fiscalización y realizadas frente a otros sujetos de derecho público o privado.
- Exista un sistema de contabilidad confiable y detallado, respecto del cual se sepa con claridad quién o quiénes

⁶ Al respecto, véase: PUNGITORE, José Luis, *Sistemas administrativos y control interno*, Osmar D. Buyani Librería Editorial, Argentina, 2006, así como SERRA SALVADOR, Vicente y otros, *Sistemas de control de gestión. Metodología para su diseño e implantación*, Gestión 2000, Barcelona, 2005.

son los responsables de su operación, así como del resguardo de la contabilidad, recursos financieros, entre otros.

- Se vigile que el órgano de administración actúe conforme a los lineamientos estipulados en la normativa aplicable.

En lo que aquí interesa, el artículo 74, fracciones I a IV, de la ley electoral local, prevé que los partidos deben cumplir con las obligaciones siguientes:

- 1) Llevar sus registros conforme a las Normas de Información Financiera; ajustarse al catálogo de cuentas, formas y formatos de reportes proporcionados por el Consejo General del Instituto electoral local;
- 2) Apegarse a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos; presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;
- 3) Recibir la orientación y asesoría necesarias que proporcionará el Consejo General para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización; y
- 4) Conservar toda la documentación comprobatoria y justificativa que respalde los asientos contables por un periodo de cinco años.

De la normativa electoral local mencionada, cobra especial importancia la obligación de conservar la documentación soporte de las operaciones realizadas por el partido, pues constituye la base del proceso que permitirá elaborar los

informes contables, así como el estado de posición financiera anual (también conocido como estado de situación financiera o balance general), requeridos por la autoridad fiscalizadora en materia electoral.

En el proceso contable la documentación comprobatoria, soporte o fuente, es pieza fundamental, porque si ésta no existe, no hay una operación que registrar ni forma de controlar adecuadamente la situación patrimonial del instituto político, como lo exige la ley electoral local.

De ahí que los partidos deben poner especial atención en el debido resguardo de la contabilidad del partido durante cinco años, según lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la ley electoral local, al ser la base para elaborar los distintos informes previstos en la normativa electoral, mismos que tienen como finalidad que los partidos estén en condiciones de tomar las decisiones más acertadas respecto a sus bienes y recursos y estén en posibilidad de prevenir, dar seguimiento, descubrir o corregir las actuaciones, deficiencias u omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización.

Desde la perspectiva de la autoridad electoral, dichos informes evitan errores, fraudes y generan condiciones de certeza y confiabilidad en torno la situación financiera de un instituto político, el origen y destinos de sus recursos.

Sobre esa base, se tiene que el deber especial del partido en lo que aquí interesa, se traduce en el diseño de una estructura y mecanismo de control interno permanente que permita que los órganos de dirección estén informados sobre la forma en que

su administración aplica y reporta sus recursos financieros y materiales a la autoridad electoral fiscalizadora, cómo lleva a cabo su seguimiento y, en particular, que comprenda las medidas para resguardar su contabilidad y acciones a seguir en caso de sustracción, extravío, robo o pérdida de la misma, tales como denuncias, allegarse de la información idónea y pertinente con terceros, solicitar los informes presentados con anterioridad ante la autoridad electoral, etcétera.

En el caso, como ya se anticipó páginas atrás, ciertamente el actor promovió el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificado con número de clave SM-JRC-9/2013 y acumulados, como lo advirtió el Tribunal responsable y se precisó con anterioridad, así como el juicio que da lugar a esta impugnación; no obstante, como se adelantó, tal actuación es insuficiente, para considerar que cumplió con su deber.

De la revisión de las constancias de autos, en particular del dictamen consolidado respectivo, se aprecia que, en cumplimiento de la ejecutoria de la Sala regional Monterrey, en el acto de entrega-recepción de la documentación comprobatoria correspondiente a las prerrogativas de financiamiento ordinario del partido de los meses de febrero, marzo y abril de dos mil trece, llevado a cabo el **treinta de julio de dos mil trece** ante ese mismo Instituto, Celia del Real Cárdenas, en su carácter de Tesorera de la otrora Comisión Operativa Estatal del Partido Movimiento Ciudadano, entregó a Samuel Castro Correa, en su carácter de Coordinador de la

Comisión Operativa Estatal del referido instituto político, documentación justificativa por la cantidad de \$1,494,793.18 (un millón cuatrocientos noventa y cuatro mil setecientos noventa y tres pesos 18/100 moneda nacional), además de señalar que no había remanente monetario, como ya se señaló con anterioridad.

No obstante, **de ese treinta de julio de dos mil trece al uno de marzo de dos mil catorce**, en que concluyó el plazo previsto en la Ley Electoral de Zacatecas y Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, para que los partidos presentaran su informe financiero anual del ejercicio fiscal dos mil trece y la respectiva documentación contable, de la revisión de las constancias que integran el expediente, no se observa que el partido actor hubiera realizado alguna actuación tendente a obtener la documentación comprobatoria faltante.

Ni se advierte que haya acudido ante la Sala Regional Monterrey, planteando el incumplimiento de la sentencia dictada en el expediente SM-JRC-9/2013 y sus acumulados, o ante cualquier otra autoridad, por la entrega incompleta de la información comprobatoria de las operaciones realizadas por el partido con su financiamiento en dos mil trece.

Es **hasta el 8 de enero de dos mil quince**, una vez impuestas las sanciones impugnadas por dicha irregularidad, **en que el partido promovió el juicio natural del que deriva el presente medio de impugnación**, entre otros aspectos, aduciendo que el instituto electoral local debía realizar las actuaciones

necesarias para obtener la documentación faltante, sin que esta fuera la vía idónea, como lo sostuvo el Tribunal responsable.

De conformidad con lo previsto en los artículos 42, párrafo primero, apartado B, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de Zacatecas; 5, fracción II y 8, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Medios, así como 5 y 6, párrafo primero, fracción III, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal responsable, éste tiene competencia para conocer de las impugnaciones contra actos administrativos como el emitido por el Consejo General del Instituto electoral local, mediante la cual aprobó el dictamen consolidado relativo a los informes del origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias y específicas, con la finalidad de analizar su legalidad, pero no de verificar cuestiones vinculadas con el cumplimiento de una sentencia dictada por una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es así, pues corresponde a la propia Sala Regional conocer y resolver las cuestiones relacionadas con el sentido y efectos de una sentencia dictada en un juicio principal de su competencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 199, fracciones II y XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 5 de la Ley de Medios, 46, fracción III, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como en la jurisprudencia 24/2001 de rubro: *“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO*

*DE TODAS SUS RESOLUCIONES*⁷, como lo hizo mediante Acuerdo Plenario de cumplimiento de seis de agosto de dos mil trece, emitido en el Incidente de Incumplimiento de la Sentencia SM-JRC-9/2013 y sus acumulados, al tener por cumplida la resolución pronunciada, en razón de que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas la acató en sus términos.

En ese tenor, se considera que si el partido actor tiene el deber de rendir cuentas, en términos de la normativa electoral antes mencionada, debió presentar la totalidad de la documentación comprobatoria de sus operaciones realizadas en dos mil trece; o, en todo caso, comprobar que cumplió con su deber mediante la implementación de un control interno sobre su administración que le permitiera el seguimiento de lo reportado ante la autoridad fiscalizadora, el debido resguardo de su contabilidad, entre otros aspectos, así como demostrar que realizó las actuaciones tendentes a obtener dicha documentación a través de las vías legales idóneas, lo cual no demostró en el caso.

Consecuentemente con lo anterior, es correcto que el Tribunal responsable haya confirmado las sanciones que la autoridad administrativa electoral impuso al partido actor, dado el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.

III. Indebida ejecución de sanciones

El actor manifiesta que, en caso de persistir las sanciones que se le impusieron, en aras de garantizar el cumplimiento de las funciones del partido político que representa, el Instituto Electoral de Zacatecas debe tomar en cuenta al ejecutarlas que

⁷ Visible en la *Compilación Oficial 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, "Jurisprudencia", páginas 633-635.

en dos mil quince y dos mil dieciséis habrá elecciones, a efecto de no dejarlo en desventaja respecto de los demás contendientes.

El agravio es inoperante, en virtud de que se trata de un argumento novedoso no planteado por el actor en el recurso de revisión local, al cual recayó la resolución impugnada.

De la lectura de la demanda del juicio primigenio, se aprecia que el actor esencialmente adujo que la autoridad administrativa electoral debía realizar las acciones necesarias para recuperar de la anterior administración del partido la documentación faltante de las operaciones que realizó, pues permitió que funcionara de manera anómala y por ser la instancia facultada para exigir la rendición de cuentas; y, en todo caso, tomar en cuenta los documentos que obraban en su poder.

Lo que ameritó el pronunciamiento del Tribunal responsable mencionado con anterioridad, en el sentido de que, con independencia de cómo y por quiénes haya sido administrado el financiamiento público del partido, tenía el deber constitucional de rendición de cuentas, misma que no podía interrumpirse por la modificación o renovación de sus órganos directivos o de control.

Asimismo, sostuvo que si fue o no omisa la integración pasada de la dirigencia estatal o si existieron vicios en la entrega-recepción de las prerrogativas del partido a la persona facultada para recibirlas, el actor estuvo en posibilidad de inconformarse

con ello por alguna otra vía, sin embargo, no lo hizo, por lo que no estaba en aptitud de resolver esa cuestión.

En ese orden de ideas, se advierte que la pretensión del actor relativa a la forma de ejecución de las sanciones no fue esgrimida en el juicio primigenio, por lo que al no formar parte de la litis, el Tribunal responsable no se pronunció al respecto, razón por la cual esta Sala Superior tampoco puede hacerlo, pues resultaría injustificado analizar la resolución impugnada en función de razonamientos que no fueron propuestos. De ahí lo inoperante del agravio.

En consecuencia, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.

III. RESOLUTIVO:

ÚNICO. Se confirma la sentencia de once de febrero de dos mil quince, emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, en el recurso de revisión identificado con clave TEZ-RR-001/2015, por los motivos expuestos en la presente resolución.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO