

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-174/2010

**RECURRENTE:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIA:
MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ**

México, Distrito Federal, veinticuatro de noviembre de dos mil diez.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional para impugnar la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los*

informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve", número CG311/2010, emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, y

R E S U L T A N D O:

De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

PRIMERO. El seis de abril de dos mil diez, se cumplió el plazo para que los partidos políticos nacionales entregaran a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos los informes anuales correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

SEGUNDO. El veinticinco de septiembre del año en curso, se venció el plazo límite para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a través de la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, elaborara el Dictamen Consolidado respecto de las irregularidades encontradas en la

revisión de los informes anuales correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

TERCERO. Una vez elaborado el Dictamen Consolidado, la Dirección de Normatividad de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos elaboró el correspondiente proyecto de resolución a fin de someterlo a la aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

CUARTO. En sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de septiembre siguiente, se emitió la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve”*, identificada con la clave CG311/2010, en cuyo punto resolutivo segundo se determinó imponer diversas sanciones al Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo siguiente:

“[...]”

SEGUNDO. *Por razones y fundamentos expuestos en el considerando 2.2 de la presente Resolución, se imponen al **Partido Revolucionario Institucional** las siguientes sanciones:*

a) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1'978,301.22 (un millón novecientos setenta y ocho mil trescientos un pesos 22/100 M.N.).

b) Una multa consistente en 390 (trescientos noventa) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil nueve, equivalente a \$21,372.00 (veintiún mil trescientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.).

c) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$4'358,880.90 (cuatro millones trescientos cincuenta y ocho mil ochocientos ochenta pesos 90/100 M.N.).

d) Una reducción del 0.8% (cero punto ocho por ciento) de las ministraciones mensuales del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$760,282.90 (setecientos sesenta mil doscientos ochenta y dos pesos 90/100 M.N.).

[...]"

Dicha resolución fue del conocimiento del partido apelante el propio día en que se emitió, toda vez que su representante estuvo presente en la sesión extraordinaria en que se aprobó.

QUINTO. Inconforme con tal determinación, mediante escrito presentado el cuatro de octubre del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Sebastián

Lerdo de Tejada C., en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación, haciendo valer los siguientes:

“AGRAVIOS

La autoridad, para imponer la sanción a mi representada, vulnera los principios rectores en la materia electoral al emitir una resolución que adolece de indebida fundamentación y motivación ya que realiza no sólo una incorrecta interpretación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente por cuanto hace a la aplicación del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, en su artículo 19.1; sino que va mas allá de sus facultades constitucionales, al interpretar y en consecuencia aplicar a su libre arbitrio, el contenido de dichos artículos, contraviniendo y violentando de manera directa los artículos 14, 16 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los siguientes razonamientos de hecho y de derecho.

El artículo 14 de la Constitución Federal establece los principios de exacta aplicación de la Ley. Ello quiere decir, que para que una autoridad, pueda aplicar la ley, ésta deberá estar contenida, no solo en un precepto legal, sino que además de ese requisito legal, dicho precepto a aplicar, no contravenga lo dispuesto en la Constitución.

"Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento **y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

En los juicios del orden criminal **queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Por su parte, el artículo 16 Constitucional, consagra entre otros, la garantía de seguridad jurídica, cuya finalidad pretende que exista certeza, en el gobernado, por parte de la autoridad, de que sus derechos fundamentales serán respetados, al tener la prohibición expresa de que no le sean aplicadas leyes que no estén expresamente previstas al caso en concreto.

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

De los preceptos anteriores podemos desprender, que el gobernado, cuenta con una protección constitucional que se refiere específicamente a garantizar dos aspectos primordiales de todo orden jurídico: la aplicación exacta de la ley, y la seguridad jurídica de que solo las leyes expedidas por autoridad facultada para ello, y que sean aplicables al caso en concreto se le puedan aplicar en su perjuicio o beneficio.

En relación con lo anterior, haré una división para la mejor comprensión del recurso que se plantea en dos agravios, conforme a lo siguiente:

1. El primer agravio, consiste en señalar la incorrecta interpretación y aplicación por parte de la Unidad de Fiscalización y del Consejo General de lo dispuesto en el artículo 78 fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticos.
2. El segundo agravio, consistirá en que el texto del artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticos, es violatorio de manera directa del texto constitucional, por lo tanto, deberá determinarse su inaplicabilidad.

PRIMER AGRAVIO: Indebida interpretación y aplicación por parte de la Unidad de Fiscalización y del Consejo General de lo dispuesto en el artículo 78 fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticos.

El caso en concreto, tiene como acto de aplicación, y como consecuencia de ello, la afectación a los intereses de mi representada, el contenido en la Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondiente al ejercicio dos mil nueve.

Lo anterior, específicamente en las consideraciones contenidas en la conclusión 33, relativa a mi representada, misma que dio lugar a la imposición de sanciones contempladas en el resolutivo segundo, inciso c), de la resolución señalada en el párrafo anterior, que al efecto dice lo siguiente:

Conclusión 33

"33. El partido dejó de aplicar \$14'529,603.57 a Actividades Específicas."

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009	3% de Financiamiento Público otorgado para Actividades Específicas	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas	Financiamiento total que el partido debió aplicar para Actividades Específicas	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas	Diferencia no destinada en Actividades Específicas
A	B	C	D=(B+C)	E	F=(D-E)
Acuerdo CG28/2009	Acuerdo CG28/2009	Art. 19.1 del Reglamento de mérito			
\$531,235,897.67	\$15,937,076.93	\$10,624,717.95	\$26,561,794.88	\$11,436,280.15	\$15,125,514.73

Como se observa en el cuadro que antecede el partido no destinó la cantidad de \$15'125,514.73 para el gasto en Actividades Específicas, cabe mencionar que la normatividad es clara al determinar las cantidades que deben aplicarse para este concepto.

Asimismo, el concepto de Actividades Específicas abarca tres tipos de gastos los cuales son: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política y gastos en tareas editoriales; sin embargo, el partido únicamente aplicó la cantidad de \$11'436,280.15, señalada en la columna E del cuadro que antecede a gastos en tareas editoriales.

Es inexacta la interpretación realizada a los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, toda vez que de la interpretación gramatical de los mismos, se desprende de forma por demás clara que la cantidad que sirve como base para determinar el dos por ciento referido en los preceptos legales en cita, es el total que

recibe por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias.

En ese entendido, el 2% (dos por ciento) del financiamiento público que debió haber destinado el partido para el desarrollo de actividades específicas, debió ser calculado sobre el que recibió por parte del Instituto Federal Electoral por concepto de actividades ordinarias, aplicando las sanciones relativas a la reducción o supresión de las ministraciones mensuales que recibió durante el ejercicio en revisión como lo señaló en escrito SF/1073/10.

Lo anterior es así, en razón de que la palabra "reciba" a la que alude el referido artículo 78; numeral 1, inciso a), fracción IV, corresponde a la conjugación, en tercera persona del singular, del tiempo presente en modo subjuntivo del verbo "recibir", mismo que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como tomar uno lo que le dan o le envían, que se utiliza para expresar probabilidad, es decir, cuando no existe plena certeza de que dicho acontecimiento efectivamente se va a realizar.

Así, la palabra en cuestión, debe interpretarse en el sentido de que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que tome, después de que efectivamente le den el mismo, para el desarrollo de sus actividades específicas, en vista de que la recepción del financiamiento público no es un hecho de certeza absoluta sino que es meramente probable, dependiente de otro tipo de hechos ¹.

Esto es, la cantidad que debió aplicar el partido para el desarrollo de actividades específicas, es la de \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100 M.N.), en términos de los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, importe que corresponde al 2% (dos por ciento) del monto de \$501'440,339.27 (quinientos un millones cuatrocientos cuarenta mil trescientos treinta y nueve pesos 27/100 M.N.) del financiamiento público que materialmente recibió de la autoridad electoral, como se aprecia a continuación:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009	Monto de sanciones	Importe del financiamiento otorgado por el IFE[2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas
Acuerdo CG28/2009		(a)-(b)]	
(a)	(b)		
\$531,235,897.67	\$29,795,558.40	\$501,440,339.27	\$10,028,806.78

En ese sentido, de la lectura del inciso c), fracciones I y II del artículo aludido, resulta válido concluir que el financiamiento que se otorga a

los partidos políticos para el desarrollo de actividades específicas, solamente debe ser aplicado para llevar a cabo acciones tendientes a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

Bajo este contexto, el partido debió de haber aplicado el monto de \$15'937,076.93 (quince millones novecientos treinta siete mil setenta y seis pesos 93/100 M.N.) para el desarrollo de las actividades en comento, mismo que le fue otorgado en ministraciones mensuales de conformidad con los punto Cuarto y Quinto del Acuerdo CG28/2009 de 29 de enero de 2009, además del referido importe de \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100 M.N.) que proviene del 2% (dos por ciento) del financiamiento que percibió durante el ejercicio en revisión en términos del punto Segundo del citado acuerdo.

Por tanto, en función de lo explicado anteriormente el partido debió destinar la cantidad de \$25'965,883.71 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 71/100 M.N.) como a continuación se indica:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009 menos multas aplicadas al Financiamiento Público otorgado	Financiamiento Público otorgado para Actividades Específicas que debió aplicar exclusivamente para el desarrollo de dichas actividades. Arts. 78, numeral 1, inciso c), fracción I y II del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito Acuerdo CG28/2009	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas Arts. 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito	Financiamiento total que el partido debió aplicar para Actividades Específicas	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas	Diferencia no destinada en Actividades Específicas
A	B	C	D=(B+C)	E	F=(D-E)
\$501,440,339.27	\$15,937,076.93	\$10,028,806.78	\$25,965,883.71	\$11,436,280.15	\$14,529,603.56

En consecuencia, al observar que solamente el partido destinó la cantidad de \$11'436,280.15 (once millones cuatrocientos treinta y seis mil doscientos ochenta pesos 15/100 M.N.) y no la cantidad de \$25'965,883.72 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 72/100 M.N.), el partido dejó de aplicar **\$14'529,603.57** (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 57/100 M.N.) a Actividades Específicas.

En consecuencia, al dejar de aplicar **\$14'529,603.57** (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 57/100 M.N.) a Actividades Específicas, el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o), 78, numeral 1, incisos a), fracción IV; y c), fracciones I y II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19.1 y 19.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Lo anterior es así, ya que del análisis a los incisos a), b) y c) de la base II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 78, numeral 1, incisos a), b) y c) del Código de la materia, se puede observar que hacen referencia al derecho que tienen los partidos políticos de obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, y que ambos preceptos se componen de tres universos o rubros distintos a los que se destina el financiamiento público, siendo los siguientes:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes;
- b) Para gastos de campaña o bien para actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y
- c) Para actividades específicas como entidades de interés público.

En esa tesitura, se entiende comprendido dentro del **universo a)**, todas las actividades realizadas por los partidos políticos que aporten al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política en el país, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, estando obligados los institutos políticos a la realización de actividades tendientes a la prosecución de estos objetivos, además de hacer frente a las obligaciones normales que tiene el partido como persona moral, tales como el mantenimiento de sus instalaciones, pago de salarios, pago de servicios, entre otros ²

Dentro de este universo, el Código contempla en el inciso respectivo, cinco fracciones, el contenido de las fracciones I y II describe la forma en que este Consejo General distribuirá el monto total de financiamiento público entre los partidos políticos; posteriormente la fracción III establece la manera en que será entregado el monto correspondiente a cada partido político.

El punto medular se encuentra en la fracción IV, en donde se establece la obligación al citar "cada partido político **deberá destinar**" anualmente (periodo en el que se otorga el financiamiento público), **por lo menos** el dos por ciento del financiamiento público que reciba -de acuerdo al monto distribuido por este Consejo General con base en las fracciones I y II del inciso que se analiza, la cantidad que resulte de ese dos por ciento del total del financiamiento público otorgado para el **sostenimiento de actividades ordinarias**- para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c), es decir, **las descritas**, en dicho inciso del mismo precepto, a saber, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

De ninguna forma se debe interpretar en el sentido de que al hacer referencia al inciso c), se deba tomar en cuenta que el dos por ciento debe deducirse del tres por ciento para actividades específicas contempladas en este último inciso, la referencia únicamente es para

indicar a qué actividades se deberá destinar dicho porcentaje, pues éstas se describen en el inciso en cita.

*Hay que hacer notar que el universo **a)** se refiere única y exclusivamente a **actividades ordinarias permanentes**, sin embargo, la intención de establecer como obligación a cargo de los institutos políticos de destinar un dos por ciento del monto otorgado para actividades ordinarias a actividades específicas, tiene como finalidad el que contribuyan mediante la investigación de la problemática política, cultural y económica, que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma que dicha obligación se constituye como una garantía para asegurarse de que cumplan con las finalidades que, como entidades de interés público tienen encomendadas. Asimismo, a través de ese desarrollo permanente, se contribuye a la conformación de la cultura política, lo cual se debe realizar de manera constante y regular, pero sin descuidar otras obligaciones que la propia ley les impone, ni su actividad ordinaria.*

Pues es claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, por lo tanto al ser entidades de interés público, la autoridad debe asegurar que los recursos públicos que le son otorgados tengan la finalidad, en primer término, de cumplir con las encomiendas establecidas constitucionalmente para los partidos y, posteriormente, para el sostenimiento de las actividades a nivel interno del partido, por lo tanto, al instituir la obligación del partido para destinar un mínimo porcentaje de esos recursos, se pretende garantizar que el ente público cumpla con las finalidades para lo cual fue creado.

*Con respecto al **universo o inciso b)**, sólo haremos referencia a éste de manera breve. Podemos decir que es el financiamiento al que tienen derechos los partidos políticos para desarrollar sus actividades propias de campaña dentro de un proceso electoral con la finalidad de obtener el voto, por lo que se diferencia de los otros rubros, por la temporalidad en la que es otorgado, la finalidad que persigue, entre otras circunstancias.*

*Ahora bien, en el **universo o inciso c)** se encuentran comprendidos todos aquellos recursos que le son otorgados a los partidos políticos exclusivamente para actividades específicas, pues como ya hemos citado, el partido político es un ente de interés público, por lo tanto la autoridad tiene que garantizar que cumpla con los fines que establece la Constitución en el artículo 41, párrafo segundo, base I, y para ello se les confiere una serie de prerrogativas, entre ellas el financiamiento de recursos públicos para la consecución de los mismos.*

*Por lo que se refiere a este punto, el artículo 78, numeral 1, inciso c) fracción I del Código en cita, establece que el financiamiento público otorgado a los partidos por actividades específicas será por un monto anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias, es decir, este porcentaje es el rubro perteneciente a los recursos propiamente destinados a actividades específicas, y **adicionalmente**³, cada partido político*

³ Adición: operación de sumar. Diccionario de la Real Academia Española.

destinará anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades ordinarias.

Hay que destacar que el porcentaje que se contempla en los universos del inciso a) y c) del artículo 78 del Código en cita, deberá ser destinado a las actividades específicas, el inciso c) fija un tres por ciento, y el inciso a) establece como mínimo el dos por ciento, pues la autoridad instaure por una parte la obligación de destinar cierto porcentaje a las actividades multicitadas, y por otra, permite al partido decidir qué porcentaje máximo debe dedicarles a éstas para cumplir con el objetivo para el cual fue creado, el objetivo es salvaguardar los recursos que tengan como destino cuestiones de interés público en los que medie la participación de un partido político.

*Aunado a lo anterior, cabe advertir que si bien es cierto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es del todo claro al respecto, también lo es que el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en su artículo 19.1, establece de manera precisa que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que **adicionalmente** cada partido **deberá** destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para -entendiéndose como fin o término a que se encamina una acción- el desarrollo de sus actividades específicas.*

Sentado lo anterior, se denota que la intención del legislador al regular el financiamiento público destinado a las actividades específicas, es obligar a los partidos políticos a que efectivamente se destine parte del financiamiento público a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales, vistas como quehaceres fundamentales de los institutos políticos para el desarrollo democrático del país.

En conclusión, el argumento del partido no es válido, y resulta insuficiente, al interpretar que el monto mínimo del dos por ciento se deduce del tres por ciento fijo para actividades específicas por las razones ya expuestas, por tratarse de tres universos completamente distintos y contenidos en un precepto que tiene como objeto establecer los tres rubros en los que se podrá otorgar financiamiento público a los partidos políticos, pues es claro que el Reglamento de la materia se refiere a "adicionar" el dos por ciento como mínimo del inciso a), fracción IV, al tres por ciento que contempla como fijo el inciso c) del precepto en cita.

Por lo tanto el Partido Revolucionario Institucional incumplió con su obligación de destinar al rubro de actividades específicas la totalidad del financiamiento recibido para tal efecto en términos de lo establecido en el punto de acuerdo Cuarto del acuerdo CG38/2009, así como el dos por ciento como mínimo, referido en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; precisando que en caso de que la interpretación de la norma en cita se hiciera conforme a lo señalado por el partido, resultaría ilógico plantear un tres por ciento fijo y deducir de éste el dos por ciento a las actividades específicas, pues el uno por ciento sobrante no tendría objeto alguno y en todo caso sería obligación del partido reportar el destino de ese remanente.

En consecuencia, toda vez que el partido no destinó el monto mínimo para el desarrollo de actividades específicas, incumplió lo establecido en los artículos 78 párrafo 1, incisos a), fracción IV, y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.1 del Reglamento de la materia.

Se afirma que existe una incorrecta aplicación e interpretación de la Ley y el Reglamento aludidos, de conformidad con lo siguiente:

El artículo 78 del COFIPE, señala lo siguiente:

"Artículo 78.- [Se transcribe]

Así, el artículo 78 del COFIPE establece de manera clara y concreta, las diferentes "bolsas" a través de las cuales, los partidos políticos, tendrán derecho al financiamiento público que son, a saber, las siguientes:

- a) Actividades ordinarias
- b) Obtención del voto
- c) Actividades específicas.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Federal dispone, en lo que interesa, lo siguiente.

Art. 41.-... [Se transcribe]

Como se ve, cada uno de los tres rubros anteriores tienen su origen en la propia Constitución y en la ley, y deberán aplicarse indefectiblemente para los efectos que dichos ordenamientos establecen, sin que se pueda variar su afectación para aplicarlo en una cuestión diferente, como por ejemplo, que se obligara destinar parte del gasto ordinario a la obtención del voto o viceversa, como tampoco puede obligarse que se destine parte de los recursos para actividades específicas en ordinario y viceversa, pues ello desnaturalizaría el fin establecido en la norma.

En el caso de la fracción IV, del inciso a) del artículo 78 del código electoral federal, debe decirse éste determina el mínimo porcentaje que deberá destinarse del monto del financiamiento público que cada partido político reciba para el desarrollo de actividades específicas, correspondiente al tres por ciento que se otorga, y que señala:

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

En ese sentido, es muy claro, que el legislador, determinó en el inciso c), que se otorgará un financiamiento público anual a los partidos, para el desarrollo de las actividades específicas, correspondiente al 3 por ciento, obligándolos mediante la fracción IV citada a destinar "*por lo menos el dos por ciento*", de ese tres por ciento que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.

En el contenido de la referida fracción, jamás se aprecian los elementos siguientes:

1.- Que el dos por ciento se extraiga del financiamiento público para actividades ordinarias.

2- Que el partido político, deba de destinar un porcentaje adicional, del financiamiento que recibe para actividades específicas.

3.- Que el partido político, este obligado a gastarse, la totalidad del porcentaje que para ese efecto recibe, pues el propio texto de la ley, en una obligación de hacer, el mínimo porcentaje, que debe gastar, de ese tres por ciento recibido, que es el dos por ciento señalado en la fracción IV, del citado numeral.

Dicho lo anterior, es que resulta incorrecta la interpretación que hace la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, al determinar, mediante no se sabe cual mecanismo, ni fundamento legal para ello, que se trata de dos obligaciones diferentes que se extraen de dos financiamientos diferentes (ordinario y específico); así como la obligación por parte del partido político de gastar más de lo que establece el inciso a), en su fracción IV.

En efecto, con dicha situación, la autoridad responsable, se encuentra violentando el mandato constitucional establecido, en los artículos 14 y 16 constitucionales, en primera instancia, ya que está aplicando preceptos sin ninguna fundamentación, ni motivación jurídica para ello, además de que viola el estado de seguridad jurídica de mi representada, al aplicarle preceptos, e interpretaciones, sin ninguna atribución, ni facultad legal para ello, yendo incluso más allá de sus facultades, en pleno abuso del ejercicio de sus atribuciones, dañando con ello la esfera jurídica de mi representada.

Debe destacarse que, de admitir la interpretación que estableció la responsable en la resolución que hoy se impugna, se estaría permitiendo la afectación del financiamiento público para actividades ordinarias, en un rubro que ni en la constitución o en la ley se estableció, con el consecuente

perjuicio en la subsistencia misma del partido político que represento.

Con ello, la autoridad responsable pretende erróneamente que la ley dispone la afectación del financiamiento que constitucionalmente se otorga para el sostenimiento ordinario de los partidos, en la aplicación de actividades que no guardan relación con esa finalidad y que, por ello, se estableció un financiamiento específico para que de ahí se ejerciera el gasto que corresponde a las actividades específicas de los partidos sin necesidad de afectar los financiamientos de gasto ordinario ni el de campaña, como se pretende con la resolución emitida por el consejo General a propuesta de la Unidad de Fiscalización

En esa virtud, carece de fundamento la aseveración del Consejo General en cuanto a que "*... se entiende comprendido dentro del **universo a**), todas las actividades realizadas por los partidos políticos que aporten al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política en el país*, pues es evidente que en ese universo a) solamente se encuentran ubicadas las actividades que tienen que ver con el sostenimiento permanente de los partidos y no el destinado al desarrollo de la vida democrática y la cultura, como tampoco se encuentran las referidas a la obtención del voto.

En ese sentido, la responsable pretende encuadrar en un universo diferente, la realización de actividades específicas, las cuales se determinan precisamente en el inciso c) y, precisamente por ello se explica que la fracción IV del inciso a) realice una referencia necesaria al inciso c), pues es ahí donde se definen y se establece la manera de otorgar el financiamiento para ese tipo de actividades.

A fin de desvirtuar las consideraciones de la responsable, establecidas en la conclusión 33 antes transcrita, es importante señalar, que el legislador, nunca quiso establecer en la ley la interpretación al artículo en comento, como lo pretende hacer la Unidad de Fiscalización y el Consejo General, en el caso en concreto por los siguientes razonamientos, que en orden cronológico se describen a continuación:

CRONOLOGÍA DE MODIFICACIONES Y/O REFORMAS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, REALIZADAS AL COFIPE:

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA, 15 DE AGOSTO DE 1990.

CAPITULO SEGUNDO

Del financiamiento de los partidos políticos

Artículo 49. [Se transcribe]

Aquí destaca que, en la fracción VIII del artículo 49 el se establecía la obligación de destinar 2% como mínimo del financiamiento que reciba un partido político (RESALTANDO LA COMA), para el desarrollo de sus fundaciones, y que en el inciso c) solo se establecía solamente la **posibilidad de apoyar** las actividades específicas mediante financiamiento público.

Entonces, la presunción de que el 2% se tomara del financiamiento ordinario podía encontrar base en que la ley no establecía algún financiamiento público para el rubro de actividades específicas, como si lo establece en el código actual.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA, 24 DE SEPTIEMBRE DE 1993.

CAPITULO SEGUNDO

Del financiamiento de los partidos políticos

Artículo 49. [Se transcribe]

Como se puede observar, en la reforma antes descrita, **continúa únicamente la posibilidad de que se apoye** a los partidos políticos para la realización de actividades específicas y aparece el término de **desarrollo de los partidos políticos**, y ya no aparece el párrafo del código de 1990, relativo a que los partidos políticos deberán destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, es decir, la reforma sustituyó dicho párrafo para destinar ahora el 5% del financiamiento que reciban para el desarrollo de los partidos políticos.

De igual manera como lo señala el Código de 1990, establece la posibilidad que para la educación y capacitación política además de la investigación socioeconómica y política, sean apoyados mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PUBLICADO EN EL

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA, 22 DE NOVIEMBRE DE 1996.

CAPITULO SEGUNDO

Del financiamiento de los partidos políticos

Artículo 49.- [Se transcribe]

En esta reforma se vuelve a incluir lo estipulado en la legislación de 1990, es decir, queda de la misma manera el párrafo relativo a destinar el 2% para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación (SUBSISTEINDO LA COMA), **pero se deroga el párrafo** que incluyó el código de 1996, **relativo a destinar el 5% para el desarrollo de los partidos políticos.**

En la misma tesitura, señala que los rubros destinados a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, **podrán ser apoyadas** mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto, tal y como lo señaló en los códigos anteriores.

Se hace énfasis en que aún no se establecía en esta reforma la obligación de otorgar el tres por ciento de financiamiento público para la realización de las actividades específicas, por lo cual seguía cobrando sentido que ese porcentaje mínimo se tomara de un financiamiento diferente, lo cual ya no se da en el código electoral vigente, como se verá más adelante.

Sin embargo el día 14 de enero de 2008 se abrogó esta disposición siendo sustituida a su vez por el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificando el artículo 49 referente al Financiamiento de los partidos políticos, cambiando al artículo 78, el cual a la letra dice:

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA, 14 DE ENERO DE 2008.

Artículo 78.- [Se transcribe]

Del análisis de este artículo es dable decir que en el inciso a) referente a las actividades ordinarias lo concatena con el c), de esta manera rompe con el esquema de los artículos que fueron transcritos uno a uno, ya que en este nuevo Código el

legislador lo regula de manera diferente, tal y como se explica a continuación:

En la última reforma realizada en el año 2008, se observa que se deberá destinar el 2% del monto que reciba para actividades específicas ya que el legislador suprimió elementos e incorporó otros que **nos llevan a determinar su clara referencia a las actividades específicas establecidas en el inciso c)** que serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente **al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias.**

Lo último no se contempló en ninguna de las reformas pasadas, es decir, en los códigos anteriores se señalaba la posibilidad de ser apoyadas en virtud del reglamento que expida el Consejo General del Instituto y no se obligaba la entrega de algún porcentaje determinado de financiamiento público como se hace en el COFIPE actual.

De igual forma, se destaca que el legislador SUPRIMIÓ LA COMA, que podía presumir la posible inferencia del texto a un financiamiento diferente al que corresponde a las actividades específicas, dejando un texto seguido, en una clara intención de referirse única y exclusivamente al financiamiento que anualmente se otorga para el desarrollo de actividades específicas, y no del que corresponde a gasto ordinario.

Aun más, de la exposición de motivos que se hace a la reforma del actual COFIPE, en la parte que nos ocupa, se desprende lo siguiente:

"FINANCIAMIENTO

Son especialmente destacables las propuestas que regularán en el COFIPE las nuevas disposiciones constitucionales en materia de financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos.

.... De esta forma, a partir de la entrada en vigor del Decreto propuesto, el Consejo General del IFE deberá aplicar la nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, y en 2009 la relativa al financiamiento de campaña. **Los demás rubros del financiamiento se adecúan al mandato constitucional."**

Así pues, el mandato constitucional establecido en el artículo 41 de la constitución establece:

Art. 41.- [Se transcribe]

En este sentido, el inciso c) del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el

financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá **al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias...**"

De ahí que no se pueda entender, ni aceptar, de ninguna manera la interpretación efectuada por parte de la Unidad de Fiscalización y consecuentemente por el Consejo General para aplicar los preceptos citados con anterioridad, en perjuicio de mi representada, **máxime que el propio texto constitucional establece que se trata del mismo porcentaje, es decir el tres por ciento, y nunca refiere que la ley de la materia establezca bases adicionales para la implementación de un porcentaje adicional como equivocadamente lo pretende la autoridad responsable, pues la facultad que otorga la Constitución Federal a la Ley es estrictamente para otorgamiento del financiamiento público, cuando establece que "Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley", sin que se infiera la potestad para que la ley disponga gravámenes adicionales en esta materia como equivocadamente lo pretende el Consejo General.**

Dicho lo anterior, es que resulta incorrecta la interpretación, inapegada a derecho e inconstitucional, que hacen tanto la Unidad de Fiscalización como el Consejo General al determinar, mediante no se sabe cual mecanismo, ni fundamento legal para ello, que se trata de un porcentaje adicional al establecido en la propia Constitución Federal y el código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, con dicha situación, el Consejo General, se encuentra violentando el mandato constitucional establecido, en los artículos 14 y 16 constitucionales, en primera instancia, ya que está aplicando preceptos sin ninguna fundamentación, ni motivación jurídica para ello, además de que viola el estado de seguridad jurídica de mi representada, al aplicarle preceptos, e interpretaciones, que van más allá de sus facultades, en pleno abuso del ejercicio de sus atribuciones, dañando con ello la esfera jurídica de mi representada, y afectando en consecuencia el financiamiento público que le corresponde.

Pensar lo contrario, equivaldría a otorgarle a la ley e incluso al mandato constitucional, un porcentaje adicional, nunca previsto por el legislador, es decir, que exista un dos por ciento adicional al tres por ciento que establece la constitución Federal, resultando con ello un cinco por ciento total por concepto de actividades específicas que, como se vio

anteriormente, sólo tuvo visos en disposiciones actualmente abrogadas.

Con ello se estaría imponiendo a los partidos políticos una obligación adicional a lo que el legislador plasmó en dicho mandato constitucional, como se verá a continuación en el desarrollo del Segundo agravio.

Sirve de apoyo a lo anteriormente expuesto, el siguiente criterio jurisprudencial:

**FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
APLICABLES.— [Se transcribe]**

SEGUNDO AGRAVIO: El texto del artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, es violatorio de manera directa del texto constitucional, por lo tanto, deberá determinarse su inaplicabilidad.

En este apartado, desarrollaremos la falta de atribución, de la obligación que se pretende imponer a los partidos políticos al emitir y aplicar un precepto reglamentario que en la parte que nos ocupa, es violatorio de manera directa del texto constitucional.

En efecto, como ya ha quedado mencionado en la primera parte del presente alegato, y en obvio de no caer en repeticiones, es importante señalar lo siguiente:

El artículo 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, establece en su parte conducente:

“... ”

Dichas actividades serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al **tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes**, el cual será distribuido en los términos establecidos en las fracciones I y II, del inciso a), párrafo 1 del artículo 78 del Código. El Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen el financiamiento a que se refiere el presente artículo exclusivamente a las actividades señaladas en el primer párrafo.

Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.”

Como podrá observarse, lo preceptuado en dicho artículo, resulta a todas luces inconstitucional, ya que va mas allá de lo que el texto constitucional mandata, en su artículo 41, fracción II, inciso c), que a la letra se inserta, en la parte que nos ocupa:

Art. 41.- [Se transcribe]

En efecto, como puede observarse, el texto constitucional no mandata ningún porcentaje adicional, sino que únicamente establece:

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, **equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

Así, como consecuencia de ello, podemos denunciar, que dicho precepto reglamentario, se encuentra por sí solo, violando de manera directa la constitución, en su artículo en comento, pues el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al emitir y aplicar el citado precepto del reglamento de la materia, se excedió en sus facultades, al pretender legislar, en materia de fiscalización, creando nuevas obligaciones que no prevé el texto constitucional y que no le han sido conferidas en el propio texto constitucional.

En efecto, el artículo 118 del COFIPE, señala:

"Artículo 118.- [Se transcribe]

Como podrá observarse, la atribución conferida en el inciso a), del presente artículo, no es suficiente, para legislar, por parte del Consejo General del IFE, una obligación de hacer o no hacer, ni para imponer o crear nuevas obligaciones u obligaciones adicionales a los partidos políticos, mismas que no prevean los textos constitucionales, excediéndose evidentemente en sus atribuciones, como lo es el caso en concreto.

Por otra parte, no es óbice, que se le reconozca al Consejo General del IFE, facultades implícitas para legislar, más allá de lo que establece el mandato constitucional, pues dicha facultad queda limitada únicamente, cuando interpreta a la luz de los preceptos constitucionales y legales, como lo sostuvo la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resolución fechada el 5 de abril de 2006, al emitir la sentencia en el expediente identificado con el

número SUP-RAP-017/2006, en la cual reconoció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con facultades implícitas consistentes en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, y facultades explícitas contempladas en el código comicial federal, **en tanto que es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.**

Dicha sentencia señala textualmente: "Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal."

De ahí, que si bien tiene facultades implícitas para tales efectos, no le es concedida ésta en sentido amplio; sino en sentido limitativo, y solo cuando hace una interpretación sistemática y funcional, motivando y fundando legalmente sus actos, y en la normatividad electoral aplicable para el caso en concreto, sin ir más allá de las atribuciones concedidas expresamente para tales efectos, teniendo la prohibición de legislar, e imponer obligaciones extras a los partidos políticos; atribución que está reservada exclusivamente al Congreso.

De todo lo anteriormente manifestado, es que nos lleva a solicitar la inaplicación del párrafo, tercero, contenido en el artículo 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, establece en su parte conducente:

"...

Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas."

Lo anterior, ya que la aplicación del mismo, resulta una contravención, y violación directa al artículo 41 constitucional, y en vía de consecuencia 14 y 16 constitucionales, al entrañar el artículo, en su parte que nos ocupa, la alteración del texto constitucional, así como la creación de nuevas obligaciones no previstas en la propia constitución, alterando obligaciones y condiciones, lo cual obviamente escapa a la esfera de atribuciones que tiene el Consejo General del IFE.

Se afirma lo anterior ya que, conforme a lo expuesto en la parte final del Agravio Primero de este Recurso y que en obvio de repeticiones solicitamos se tenga por reproducido; debe decirse que el artículo 19. 1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales establece la obligación de destinar una parte adicional del financiamiento público para la realización de actividades específicas, cuando esa parte no tiene base en la Constitución Federal.

En efecto, nuestra Carta Fundamental establece en el artículo 41 solamente las bases para la distribución del financiamiento público, lo cual es reproducido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que deben entenderse etiquetadas para el fin constitucionalmente dispuesto.

Sin embargo, el artículo que hoy se tilda de inconstitucional, contraría esa disposición de la Constitución Federal adicionando el ejercicio de un financiamiento en perjuicio del financiamiento que se otorga a los partidos políticos para el ejercicio del gasto ordinario, es decir, para su sostenimiento como partido político en forma permanente y no para la realización de actividades de capacitación u otras que no encuadran en la definición de actividades ordinarias, como lo es precisamente el rubro de las actividades específicas. En esas condiciones, la disposición contenida en el artículo 19.1 del referido reglamento de fiscalización, no solamente va más allá de lo que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, sino que es contraria a la misma pues afecta el financiamiento de los partidos políticos de una forma que no está dispuesta en la Carta Magna, pues va en detrimento de los recursos públicos que se confieren para que éstos tengan garantizada su subsistencia de manera permanente y ordinaria, al obligarlos a destinar parte de ese recurso a otro tipo de actividades que son apoyadas con una "bolsa" diferente".

Así, de conformidad con el artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia exclusiva de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por considerarlas contrarias a la Constitución; por lo que se solicita la inaplicabilidad del artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Nacionales del Instituto Federal Electoral.

[...]"

SEXTO. Durante la tramitación del recurso de apelación no comparecieron terceros interesados.

SÉPTIMO. Recibidas las constancias atinentes, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó acuerdo en el que ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo con la clave SUP-RAP-174/2010 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-4100/10, suscrito por el Secretario General de Acuerdos.

OCTAVO. Mediante proveído pronunciado por el Magistrado Instructor se admitió a trámite la demanda y al no haber trámite por desahogar, en su oportunidad declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

NOVENO. En sesión pública celebrada el veinticuatro de noviembre del año en curso, los Magistrados Electorales votaron en contra el proyecto de resolución propuesto por el Magistrado Manuel González Oropeza, encargándose el engrose al Magistrado Constancio Carrasco Daza.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las*

irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve”, esto es, para impugnar una determinación emitida por un órgano central del Instituto Federal Electoral por medio de la cual se sanciona al instituto político nacional apelante.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda. En el recurso de apelación que se analiza, se colman los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

1. Requisitos formales de la demanda. Se cumplen los requisitos esenciales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la ley adjetiva invocada, dado que la demanda se presentó ante la autoridad responsable; además, satisface las exigencias formales previstas en el citado precepto legal, a saber: el señalamiento del nombre y firma autógrafa del recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; la identificación del acto o

resolución impugnado y la autoridad responsable; la mención de los hechos y agravios que el promovente aduce le causa la determinación reclamada.

2. Oportunidad. El recurso de apelación que se resuelve se promovió oportunamente, ya que según consta en autos, el acto impugnado fue emitido en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el veintiocho de septiembre del año que transcurre; por tanto, el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del veintinueve de septiembre al cuatro de octubre, toda vez, que al no estar en este momento en curso un proceso electoral federal, en términos del artículo 7, párrafo 2, de la invocada ley procesal federal electoral, no deben computarse los días dos y tres de octubre, al haber sido inhábiles, por corresponder a sábado y domingo.

En ese orden de ideas, si la demanda fue presentada el cuatro de octubre del presente año, es incuestionable que ello se hizo dentro del plazo legalmente previsto para impugnar.

3. Legitimación. El recurso de apelación fue promovido por el Partido Revolucionario Institucional, esto es, por un instituto político nacional; por ende, se colma la exigencia contemplada en el artículo 45, párrafo 1, incisos a) y b), de la mencionada ley de medios.

4. Interés jurídico. El Partido Revolucionario Institucional interpone el recurso de apelación que se analiza, a fin de impugnar la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve”*, identificada con el número CG311/2010, en la que se determinó imponerle diversas sanciones, motivo por el cual, el aludido instituto político considera se lesionan sus derechos.

Lo anterior, evidencia que el recurrente cuenta con interés jurídico, por ser el partido político que fue sancionado con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de su informe anual de ingresos y egresos correspondiente al

ejercicio de dos mil nueve, de ahí que le asiste el derecho para controvertir las penas que estima ilegales.

5. Personería. El medio de impugnación mencionado al rubro, fue promovido por Sebastián Lerdo de Tejada C, en su carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien cuenta con personería suficiente para hacerlo, en términos de lo dispuesto en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, del ordenamiento procesal citado, en virtud de que tal representación le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se sancionó al Partido Revolucionario Institucional, no admite medio de defensa que deba ser agotado previamente a la

promoción del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la citada ley general de medios de impugnación.

Al encontrarse colmados los requisitos de procedibilidad indicados, sin que la Sala Superior advierta la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la litis planteada.

TERCERO. . Resolución Impugnada. En lo que interesa la resolución impugnada es del tenor literal siguiente:

“[...]”

Conclusión 33

“33. El partido dejó de aplicar \$14'529,603.57 a Actividades Específicas.”

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

Conclusión 33

De la verificación a que el partido se apegara a lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, incisos a), fracción IV, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como al 19.1 del Reglamento de mérito, se observó que no destinó al gasto en Actividades Específicas el porcentaje determinado en la normatividad. A continuación se detalla el caso en comento:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009	3% de Financiamiento Público otorgado para Actividades Específicas	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas	Financiamiento total que el partido debió aplicar para Actividades Específicas	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas	Diferencia no destinada en Actividades Específicas
Acuerdo CG28/2009	Acuerdo CG28/2009	Art. 19.1 del Reglamento de mérito			
A	B	C	D=(B+C)	E	F=(D-E)
\$531,235,897.67	\$15,937,076.93	\$10,624,717.95	\$26,561,794.88	\$11,436,280.15	\$15,125,514.73

Como se observa en el cuadro que antecede el partido no destinó la cantidad de \$15'125,514.73 para el gasto en Actividades Específicas, cabe mencionar que la normatividad es clara al determinar las cantidades que deben aplicarse para este concepto.

Asimismo, el concepto de Actividades Específicas abarca tres tipos de gastos los cuales son: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política y gastos en tareas editoriales; sin embargo, el partido únicamente aplicó la cantidad de \$11'436,280.15, señalada en la columna **E** del cuadro que antecede a gastos en tareas editoriales.

En consecuencia, se solicitó al partido que presentara lo siguiente:

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso k), 78, numeral 1, incisos a), fracción IV, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19.1, 19.2 y 23.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/5210/10 del 30 de junio del 2010, recibido por el partido en la misma fecha.

En consecuencia, con escrito SF/1073/10 del 14 de julio de 2010, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

"...De la observación en referencia, se comenta que de acuerdo a la normatividad el citado artículo 78 del Código Federal de Instituciones Electorales, establece lo que a la letra transcribe:

'ARTÍCULO 78

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...)

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

c) **Por actividades específicas** como entidades de interés público:

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

II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará **que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas** en la fracción inmediata anterior; y

(...)

Por lo anterior, se aclara que en el ejercicio 2009, efectivamente este partido recibió \$15,937,076.93, de conformidad de lo ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo CG28/2009; importe equivalente al 3% del monto que corresponde a las actividades Ordinarias Permanentes, como apoyo a las actividades específicas que estamos obligado a realizar cada año.

En cumplimiento a lo establecido en el referido artículo, se destinó el 2.15% del financiamiento público al cumplimiento de tal obligación; es decir, se ejercieron \$11,436,280.15 de los \$10,028,806.79, como a continuación se detalla:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009 Acuerdo CG28/2009	Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009, Acuerdo CG28/2009 Menos: Multas aplicadas al Financiamiento Público otorgado	2% de financiamiento que el partido político destino para las Actividades Específicas Art. 78 COFIPE	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas
A	B	C	D
\$ 531,235,897.68	\$ 501,440,339.27	\$ 10,028,806.79	\$11,436,280.15

Por tal motivo, se considera que no le asiste la razón a que esa autoridad en la presente observación, ya que el citado artículo 78, inciso a) fracción IV, claramente dispone que se debe destinar '(...)

anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) (...), en tanto que el inciso c) a que se refiere esta fracción indica el porcentaje (3%) que recibirá cada partido como apoyo para esas actividades específicas.

De lo anterior, claramente se desprende que la normatividad vigente en ningún momento establece que adicionalmente deba destinarse otro 2% del total del financiamiento público que recibe cada partido para actividades ordinarias permanentes, a las actividades específicas que está obligado a realizar anualmente.

Asimismo, este precepto establece que el porcentaje mínimo establecido es del financiamiento recibido para el desarrollo de actividades específicas y no del financiamiento público recibido para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, como lo señala esa autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, el artículo 19.1 del Reglamento de mérito que cita la autoridad establece lo que a la letra se transcribe:

'Se registrarán los gastos efectuados en actividades específicas realizadas por el partido como entidad de interés público, separándolos en sus distintos conceptos: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, y gastos en tareas editoriales, y subclasificados por tipo de gasto.

*Dichas actividades serán apoyadas mediante **financiamiento público** por un monto total anual equivalente **al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes**, el cual será distribuido en los términos establecidos en las fracciones I y II, del inciso a), párrafo 1 del artículo 78 del Código. El Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen el financiamiento a que se refiere el presente artículo exclusivamente a las actividades señaladas en el primer párrafo.*

*Adicionalmente, cada partido político **deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas**'*

Se insiste en que la propia normatividad en todo momento se refiere al financiamiento público que se recibe como apoyo para el desarrollo de actividades específicas y no de actividades ordinarias permanentes, como lo interpreta esa autoridad.

Por todo lo anterior, es de concluirse que del importe determinado y entregado a este Partido Político por la cantidad de 15,937,076.93 para los gastos de actividades específicas y el destinado por el Partido fue por la cantidad de \$11,436,280.15 al cumplimiento de dichas actividades; acatando en sus términos la normatividad vigente..."

Con relación a lo contestado por el partido en cuanto al monto total que debió haber aplicado para el desarrollo de actividades específicas, se realizaron las siguientes consideraciones:

Es inexacta la interpretación realizada a los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, toda vez que de la interpretación gramatical de los mismos, se desprende de forma por demás clara que la cantidad que sirve como base para determinar el dos por ciento referido en los preceptos legales en cita, es el total que recibe por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias. Dichos preceptos a la letra señalan:

“Artículo 78

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

(...)

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...)

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

(...)

‘19.1 Se registrarán los gastos efectuados en actividades específicas realizadas por el partido como entidad de interés público, separándolos en sus distintos conceptos: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, y gastos en tareas editoriales, y subclasificados por tipo de gasto.

Dichas actividades serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes, el cual será distribuido en los términos establecidos en las fracciones I y II, del inciso a), párrafo 1 del artículo 78 del Código. El Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen el financiamiento a que se refiere el presente artículo exclusivamente a las actividades señaladas en el primer párrafo.

*Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba **para** el desarrollo de las actividades específicas.”*

La preposición “para” que se emplea en las hipótesis legales citadas, es definida por el Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, como: “(Del ant. *pōra*).// **1.** prep. Denota el fin o término a que se encamina una acción...”.

De lo anterior se sigue que la preposición “*para*”, de ninguna manera conduce al resultado pretendido por el partido, en virtud de que, como se señala en las aludidas normas, dicha preposición significa el fin o término a que se encamina una acción; en el caso particular, **la acción** es “destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba” y **el fin** es “el desarrollo de las actividades específicas”.

En ese entendido, el 2% (dos por ciento) del financiamiento público que debió haber destinado el partido para el desarrollo de actividades específicas, debió ser calculado sobre el que recibió por parte del Instituto Federal Electoral por concepto de actividades ordinarias, aplicando las sanciones relativas a la reducción o supresión de las ministraciones mensuales que recibió durante el ejercicio en revisión como lo señaló en escrito SF/1073/10.

Lo anterior es así, en razón de que la palabra “reciba” a la que alude el referido artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV, corresponde a la conjugación, en tercera persona del singular, del tiempo presente en modo subjuntivo del verbo “recibir”, mismo que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como *tomar uno lo que le dan o le envían*, que se utiliza para expresar probabilidad, es decir, cuando no existe plena certeza de que dicho acontecimiento efectivamente se va a realizar.

Así, la palabra en cuestión, debe interpretarse en el sentido de que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que tome, después de que efectivamente le den el mismo, para el desarrollo de sus actividades específicas, en vista de que la recepción del financiamiento público no es un hecho de certeza absoluta sino que es meramente probable, dependiente de otro tipo de hechos⁴.

Esto es, la cantidad que debió aplicar el partido para el desarrollo de actividades específicas, es la de \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100 M.N.), en términos de los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, importe

⁴ De esa forma ha sido interpretado el término “reciba” por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-47/2005, la cual aprobada por unanimidad de votos en sesión celebrada el 20 de octubre de 2005.

que corresponde al 2% (dos por ciento) del monto de \$501'440,339.27 (quinientos un millones cuatrocientos cuarenta mil trescientos treinta y nueve pesos 27/100 M.N.) del financiamiento público que materialmente recibió de la autoridad electoral, como se aprecia a continuación:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009	Monto de sanciones	Importe del financiamiento otorgado por el IFE	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas
Acuerdo CG28/2009		[(a) - (b)]	
(a)	(b)		
\$531,2	\$29,7	\$501,4	\$10,0
35,897.	95,55	40,339.	28,80
67	8.40	27	6.78

Por otra parte, es importante señalar que el artículo 78, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el mismo código, precisando los rubros o conceptos del mismo, y que evidencian el destino que debe darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; para gastos de campaña y, por actividades específicas como entidades de interés público.

En ese sentido, de la lectura del inciso c), fracciones I y II del artículo aludido⁵, resulta válido concluir que el financiamiento que se otorga a los partidos políticos para el desarrollo de actividades específicas, solamente debe ser aplicado para llevar a cabo acciones tendientes a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

Bajo este contexto, el partido debió de haber aplicado el monto de \$15'937,076.93 (quince millones novecientos treinta siete mil setenta y seis pesos 93/100 M.N.) para el desarrollo de las actividades en comento, mismo que le fue otorgado en ministraciones mensuales de conformidad con los puntos **Cuarto** y **Quinto** del Acuerdo CG28/2009 de 29 de enero de 2009, además del referido importe de \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100 M.N.)

⁵ **Artículo 78. 1.** Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes: (...) c) Por actividades específicas como entidades de interés público: I. **La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales,** serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado; II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que **éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior;** y

que proviene del 2% (dos por ciento) del financiamiento que percibió durante el ejercicio en revisión en términos del punto **Segundo** del citado acuerdo.

Por tanto, en función de lo explicado anteriormente el partido debió destinar la cantidad de \$25'965,883.71 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 71/100 M.N.) como a continuación se indica:

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009 menos multas aplicadas al Financiamiento Público otorgado	Financiamiento Público otorgado para Actividades Específicas que debió aplicar exclusivamente para el desarrollo de dichas actividades. Arts. 78, numeral 1, inciso c), fracción I y II del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito Acuerdo CG28/2009	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas Arts. 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito	Financiamiento total que el partido debió aplicar para Actividades Específicas	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas	Diferencia no destinada en Actividades Específicas
A	B	C	D=(B+C)	E	F=(D-E)
\$501,440,339.27	\$15,937,076.93	\$10,028,806.78	\$25,965,883.71	\$11,436,280.15	\$14,529,603.56

En consecuencia, al observar que solamente el partido destinó la cantidad de \$11'436,280.15 (once millones cuatrocientos treinta y seis mil doscientos ochenta pesos 15/100 M.N.) y no la cantidad de \$25'965,883.72 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 72/100 M.N.), el partido dejó de aplicar **\$14'529,603.57** (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 57/100 M.N.) a Actividades Específicas.

En razón de lo anterior, se le solicitó nuevamente la aclaración que a su derecho conviniera con el fin de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual descritas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos k) y o), 78, numeral 1, incisos a), fracción IV, inciso c), fracción I y II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19.1, 19.2 y 23.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA/5338/10 del 19 de agosto del 2010, recibido por el partido en la misma fecha.

En consecuencia, con escrito SF/1291/10 del 26 de agosto de 2010, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“...Al respecto de este punto, nuevamente nos permitimos disentir de la interpretación que esa autoridad hace de los artículos citados: 78 numeral 1 inciso c), fracciones I y II del COFIPE y 19.1 del reglamento de mérito, y por supuesto refutar que la definición de la Real Academia de la Lengua Española, de la preposición 'para' y de la palabra 'reciba', sean el fundamento para una interpretación torcida y tendenciosa de la ley.

*En ningún momento el COFIPE tiene en ninguno de sus artículos el término 'adicionalmente', y fija con toda claridad que el monto que los Partidos recibirán y destinarán **para** actividades específicas, es el 3 % del financiamiento. Ahora bien, este mismo artículo por la autoridad invocado, el 78 del COFIPE, establece en el inciso IV que 'cada partido político deberá destinar anualmente **por lo menos el 2 por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) de este artículo.***

Si bien el artículo 19 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, incluye el término o la palabra 'adicionalmente', es de explorado derecho que nunca una disposición secundaria como es la reglamentaria puede sobreponerse al texto o a la interpretación de la ley superior o de la que deriva, como es el caso del citado reglamento. Así pues, no ha lugar a considerar que tenga que agregarse otro 2 por ciento a la voluntad expresa del legislador expresada con claridad respecto al aludido dos por ciento que claramente se establece que debe extraerse del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas. Ante tal claridad de la letra de la ley, no cabe una interpretación como la que la autoridad pretende basada en términos de diccionario y en una disposición secundaria que no puede estar por encima de la principal.

De lo anterior, se manifiesta que claramente se desprende que la normatividad vigente de jerarquía superior al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, como lo es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en ningún momento establece que adicionalmente deba destinarse otro 2% del total del Financiamiento Público que recibe cada partido para sus actividades ordinarias permanentes, a las actividades que está obligado a realizar anualmente, sino que establece solo un mínimo de gasto que en nuestro caso ha sido superado. Es de explorado derecho que el reglamento no puede establecer lo que la ley superior no impone y el Código en ningún momento establece esa adicionalidad que esa autoridad invoca, y mucho menos que éste 2% adicional se desprenda del Financiamiento Ordinario, sino del 3% que el Código especifica.

Claramente este precepto establece que el porcentaje mínimo establecido (2%) es del financiamiento recibido para el desarrollo de actividades específicas, y no del financiamiento público recibido para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, como lo señala esta autoridad fiscalizadora.

La finalidad del legislador es que cuando menos el 2% del Financiamiento Público recibido para las Actividades Específicas se destine para la educación y capacitación política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, de lo contrario el legislador hubiera estipulado un 5% para dichas actividades específicas...”

En razón de lo anterior, el partido nuevamente aclaró tanto la postura como su interpretación a la norma, por lo que la Unidad de Fiscalización determinó que el partido dejó de aplicar **\$14'529,603.57** (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 57/100 M.N.) a Actividades Específicas.

En consecuencia, al dejar de aplicar **\$14'529,603.57** (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 57/100 M.N.) a Actividades Específicas, el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o), 78, numeral 1, incisos a), fracción IV; y c), fracciones I y II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19.1 y 19.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales

Lo anterior es así, ya que del análisis a los incisos a), b) y c) de la base II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 78, numeral 1, incisos a), b) y c) del Código de la materia, se puede observar que hacen referencia al derecho que tienen los partidos políticos de obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, y que ambos preceptos se componen de tres universos o rubros distintos a los que se destina el financiamiento público, siendo los siguientes:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes;
- b) Para gastos de campaña o bien para actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y
- c) Para actividades específicas como entidades de interés público.

En esa tesitura, se entiende comprendido dentro del **universo a)**, todas las actividades realizadas por los partidos políticos que aporten al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política en el país, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, estando obligados los institutos políticos a la realización de actividades tendientes a la prosecución de estos objetivos, además de hacer frente a las obligaciones normales que tiene el partido como persona

moral, tales como el mantenimiento de sus instalaciones, pago de salarios, pago de servicios, entre otros.⁶

Dentro de este universo, el Código contempla en el inciso respectivo, cinco fracciones, el contenido de las fracciones I y II describe la forma en que este Consejo General distribuirá el monto total de financiamiento público entre los partidos políticos; posteriormente la fracción III establece la manera en que será entregado el monto correspondiente a cada partido político.

El punto medular se encuentra en la fracción IV, en donde se establece la obligación al citar “cada partido político **deberá destinar**” anualmente (periodo en el que se otorga el financiamiento público), **por lo menos** el dos por ciento del financiamiento público que reciba -de acuerdo al monto distribuido por este Consejo General con base en las fracciones I y II del inciso que se analiza, la cantidad que resulte de ese dos por ciento del total del financiamiento público otorgado para el **sostenimiento de actividades ordinarias**- para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c), es decir, **las descritas**, en dicho inciso del mismo precepto, a saber, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

De ninguna forma se debe interpretar en el sentido de que al hacer referencia al inciso c), se deba tomar en cuenta que el dos por ciento debe deducirse del tres por ciento para actividades específicas contempladas en este último inciso, la referencia únicamente es para indicar a qué actividades se deberá destinar dicho porcentaje, pues éstas se describen en el inciso en cita.

Hay que hacer notar que el universo **a)** se refiere única y exclusivamente a **actividades ordinarias permanentes**, sin embargo, la intención de establecer como obligación a cargo de los institutos políticos de destinar un dos por ciento del monto otorgado para actividades ordinarias a actividades específicas, tiene como finalidad el que contribuyan mediante la investigación de la problemática política, cultural y económica, que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma que dicha obligación se constituye como una garantía para asegurarse de que cumplan con las finalidades que, como entidades de interés público tienen encomendadas. Asimismo, a través de ese desarrollo

⁶ Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinte de octubre de dos mil cinco, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-47/2005, pág. 16.

permanente, se contribuye a la conformación de la cultura política, lo cual se debe realizar de manera constante y regular, pero sin descuidar otras obligaciones que la propia ley les impone, ni su actividad ordinaria.

Pues es claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, por lo tanto al ser entidades de interés público, la autoridad debe asegurar que los recursos públicos que le son otorgados tengan la finalidad, en primer término, de cumplir con las encomiendas establecidas constitucionalmente para los partidos y, posteriormente, para el sostenimiento de las actividades a nivel interno del partido, por lo tanto, al instituir la obligación del partido para destinar un mínimo porcentaje de esos recursos, se pretende garantizar que el ente público cumpla con las finalidades para lo cual fue creado.

Con respecto al **universo o inciso b)**, sólo haremos referencia a éste de manera breve. Podemos decir que es el financiamiento al que tienen derechos los partidos políticos para desarrollar sus actividades propias de campaña dentro de un proceso electoral con la finalidad de obtener el voto, por lo que se diferencia de los otros rubros, por la temporalidad en la que es otorgado, la finalidad que persigue, entre otras circunstancias.

Ahora bien, en el **universo o inciso c)** se encuentran comprendidos todos aquellos recursos que le son otorgados a los partidos políticos exclusivamente para actividades específicas, pues como ya hemos citado, el partido político es un ente de interés público, por lo tanto la autoridad tiene que garantizar que cumpla con los fines que establece la Constitución en el artículo 41, párrafo segundo, base I, y para ello se les confiere una serie de prerrogativas, entre ellas el financiamiento de recursos públicos para la consecución de los mismos.

Por lo que se refiere a este punto, el artículo 78, numeral 1, inciso c) fracción I del Código en cita, establece que el financiamiento público otorgado a los partidos por actividades específicas será por un monto anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias, es decir, este porcentaje es el rubro perteneciente a los recursos propiamente destinados a actividades específicas, y **adicionalmente**⁷, cada partido

⁷ Adición: operación de sumar. Diccionario de la Real Academia Española.

político destinará anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades ordinarias.

Hay que destacar que el porcentaje que se contempla en los universos del inciso a) y c) del artículo 78 del Código en cita, deberá ser destinado a las actividades específicas, el inciso c) fija un tres por ciento, y el inciso a) establece como mínimo el dos por ciento, pues la autoridad instauro por una parte la obligación de destinar cierto porcentaje a las actividades multicitadas, y por otra, permite al partido decidir qué porcentaje máximo debe dedicarles a éstas para cumplir con el objetivo para el cual fue creado, el objetivo es salvaguardar los recursos que tengan como destino cuestiones de interés público en los que medie la participación de un partido político.

Aunado a lo anterior, cabe advertir que si bien es cierto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es del todo claro al respecto, también lo es que el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en su artículo 19.1, establece de manera precisa que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que **adicionalmente** cada partido **deberá** destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para –entendiéndose como fin o término a que se encamina una acción- el desarrollo de sus actividades específicas.

Sentado lo anterior, se denota que la intención del legislador al regular el financiamiento público destinado a las actividades específicas, es obligar a los partidos políticos a que efectivamente se destine parte del financiamiento público a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales, vistas como quehaceres fundamentales de los institutos políticos para el desarrollo democrático del país.

En conclusión, el argumento del partido no es válido, y resulta insuficiente, al interpretar que el monto mínimo del dos por ciento se deduce del tres por ciento fijo para actividades específicas por las razones ya expuestas, por tratarse de tres universos completamente distintos y contenidos en un precepto que tiene como objeto establecer los tres rubros en los que se podrá otorgar financiamiento público a los partidos políticos, pues es claro que el Reglamento de la materia se refiere a “adicionar” el dos por ciento como mínimo del inciso

a), fracción IV, al tres por ciento que contempla como fijo el inciso c) del precepto en cita.

Por lo tanto el Partido Revolucionario Institucional incumplió con su obligación de destinar al rubro de actividades específicas la totalidad del financiamiento recibido para tal efecto en términos de lo establecido en el punto de acuerdo Cuarto del acuerdo CG38/2009, así como el dos por ciento como mínimo, referido en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; precisando que en caso de que la interpretación de la norma en cita se hiciera conforme a lo señalado por el partido, resultaría ilógico plantear un tres por ciento fijo y deducir de éste el dos por ciento a las actividades específicas, pues el uno por ciento sobrante no tendría objeto alguno y en todo caso sería obligación del partido reportar el destino de ese remanente.

En consecuencia, toda vez que el partido no destinó el monto mínimo para el desarrollo de actividades específicas, incumplió lo establecido en los artículos 78 párrafo 1, incisos a), fracción IV, y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.1 del Reglamento de la materia.

[...]"

CUARTO. Agravios. La lectura integral del escrito de demanda, permite establecer que el partido político apelante aduce esencialmente como motivos de disenso, los siguientes:

1. La resolución impugnada vulnera lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de legalidad, certeza, objetividad e imparcialidad, amén de adolecer de la debida fundamentación y motivación.

Esto, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral realizó una incorrecta interpretación del artículo 78, inciso a), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, además de que se extralimitó en sus facultades constitucionales, al interpretar y aplicar a su libre arbitrio el contenido de los preceptos citados.

En ese sentido, sostiene que la responsable indebidamente pretende se afecte el financiamiento que constitucionalmente se otorga para el sostenimiento ordinario de los partidos políticos, en actividades que no guardan relación con esa finalidad, siendo que en el inciso c), del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé el financiamiento para actividades específicas, a fin de evitar el menoscabo del financiamiento público para gastos ordinarios y de campaña, circunstancia que en concepto del recurrente, explica el porqué la fracción IV del inciso a), del mencionado precepto legal, hace referencia necesaria al inciso c), dado que es ahí donde se define y establece la manera de

otorgar financiamiento para ese tipo de actividades.

Señala el apelante, que el legislador nunca estableció una interpretación como la que indebidamente pretende hacer la autoridad electoral administrativa federal, ya que de la reforma electoral efectuada en el año de dos mil ocho, se observa que del monto de los recursos públicos que se reciban para actividades específicas se deberá destinar el dos por ciento para las señaladas en el inciso c), del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no del financiamiento que corresponde al gasto ordinario, como inexactamente se señala en la resolución impugnada.

Agrega, que el artículo 41 de la Constitución Federal, estatuye que el financiamiento público para actividades específicas equivaldrá al tres por ciento del monto que corresponda cada año para actividades ordinarias; que asimismo, el inciso c) del artículo 78 del Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales, refiere que el financiamiento por actividades específicas equivaldrá al tres por ciento, por lo que se trata del mismo porcentaje.

Que el texto constitucional en modo alguno señala que la ley de la materia deba establecer bases para la implementación de un porcentaje adicional, ni la potestad de la ley para imponer gravámenes adicionales en la materia como equivocadamente lo pretende la responsable; es decir, que exista un dos por ciento adicional al tres por ciento que prevé la Constitución Federal, resultando con ello un cinco por ciento total por concepto de actividades específicas.

2. El apelante solicita la inaplicación del párrafo tercero del artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales, aduciendo que de manera directa viola lo preceptuado en el artículo 41, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto la citada norma fundamental no contempla ningún porcentaje adicional al tres por ciento del financiamiento público para actividades específicas.

Que en las condiciones apuntadas, la referida disposición reglamentaria resulta contraria a la norma constitucional, al establecer la obligación de destinar una parte adicional del

financiamiento ordinario a la realización de actividades específicas, por lo que su aplicación se traduce en una violación directa al artículo 41 y, en vía de consecuencia, a los diversos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, alega que el Consejo General del Instituto Federal Electoral excedió el ejercicio de sus facultades establecidas en el inciso a), del artículo 118, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al pretender legislar en materia de fiscalización, creando obligaciones que no prevé el texto constitucional, ya que su facultad está limitada a interpretar a la luz de los preceptos constitucionales y legales, así como a los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

QUINTO. Estudio de fondo. Los agravios reseñados se examinan conforme a la siguiente metodología.

En primer lugar se abordarán los motivos de inconformidad tendentes a controvertir la interpretación que la

responsable realizó de lo dispuesto por los artículos 78, numeral 1, inciso a) fracción IV, y párrafo tercero del artículo 19.1 del Reglamento para la fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales; enseguida, lo relativo a la inaplicación del precepto reglamentario, concluyendo con el examen de las facultades reglamentarias de la autoridad responsable que se afirma fueron excedidas.

En concepto de la Sala Superior son **infundados** los motivos de disenso relacionados con la interpretación efectuada por la responsable del artículo 78, de la ley sustantiva de la materia, conforme a las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, el punto esencial a dilucidar, consiste en determinar el alcance que tiene la disposición contenida en el artículo 78, inciso a), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que el actor sostiene que la autoridad responsable realizó una incorrecta interpretación y aplicación del precepto legal mencionado.

Al efecto, resulta conveniente tener presente el marco normativo que rige el financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, en lo que al caso interesa.

El artículo 41, Bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte relativa establece:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación

de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

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

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

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales **equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

[...]"

Por su parte, el artículo 78, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone:

“Artículo 78

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

- El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;

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

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

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

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

II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y

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

2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o

aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y

b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria;

3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y

II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las

cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.

c) 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 párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

d) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y

IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.”

De las disposiciones transcritas, en lo que interesa, se tiene lo siguiente:

- Los partidos políticos como entidades de interés público tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

- Por mandato de la norma constitucional, la ley secundaria debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, la cual señalará las reglas a que se sujetará el

financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

- Para tales efectos, se prevé que los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, recibirán las siguientes clases de financiamiento público:

a) Financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes el cual se fija anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) Financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) Financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, **equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.**

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos

que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De las normas trasuntas, se advierte que tratándose de la prerrogativa relativa al financiamiento público de los partidos políticos, la ley de la materia es clara en diferenciar tres tipos de recursos públicos, destinados cada uno a cumplir de manera específica con las atribuciones que tienen encomendadas tales entidades de interés público, siendo principalmente, las relativas a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, incentivar la cultura política mediante la capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales, así como las tendentes a la obtención del voto en procesos electorales constitucionales que son el fin último en que confluyen las dos primeras indicadas por compartir la ciudadanía la ideología política que pregonan.

Ahora bien, de manera particular, por cuanto hace al financiamiento por actividades específicas, motivo de análisis, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 78, inciso a) fracción IV, señala que

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

A su vez, el inciso c), preceptúa que las actividades relativas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público, por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de dicho artículo.

La norma que antecede, sirvió de sustento a la autoridad responsable para concluir que el Partido Revolucionario Institucional, dejó de aplicar el dos por ciento de financiamiento público ordinario, a las actividades específicas que por mandato constitucional y legal debe llevar a cabo, imponiendo la sanción que estimó pertinente.

Como el accionante se queja de la interpretación realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral a la disposición legal antes invocada, se precisa en primer término, conocer lo que al efecto sostuvo ese órgano electoral administrativo, para lo cual, se transcribe la parte conducente de la resolución combatida.

“[...]”

Lo anterior es así, ya que del análisis a los incisos a), b) y c) de la base II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 78, numeral 1, incisos a), b) y c) del Código de la materia, se puede observar que hacen referencia al derecho que tienen los partidos políticos de obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, y que ambos preceptos se componen de tres universos o rubros distintos a los que se destina el financiamiento público, siendo los siguientes:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes;
- b) Para gastos de campaña o bien para actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y
- c) Para actividades específicas como entidades de interés público.

En esa tesitura, se entiende comprendido dentro del **universo a)**, todas las actividades realizadas por los partidos políticos que aporten al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política en el país, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, estando obligados los institutos políticos a la realización de actividades tendientes a la prosecución de estos objetivos, además de hacer frente a las obligaciones normales que tiene el partido como persona

moral, tales como el mantenimiento de sus instalaciones, pago de salarios, pago de servicios, entre otros.⁸

Dentro de este universo, el Código contempla en el inciso respectivo, cinco fracciones, el contenido de las fracciones I y II describe la forma en que este Consejo General distribuirá el monto total de financiamiento público entre los partidos políticos; posteriormente la fracción III establece la manera en que será entregado el monto correspondiente a cada partido político.

El punto medular se encuentra en la fracción IV, en donde se establece la obligación al citar “cada partido político **deberá destinar**” anualmente (periodo en el que se otorga el financiamiento público), **por lo menos** el dos por ciento del financiamiento público que reciba -de acuerdo al monto distribuido por este Consejo General con base en las fracciones I y II del inciso que se analiza, la cantidad que resulte de ese dos por ciento del total del financiamiento público otorgado para el **sostenimiento de actividades ordinarias-** para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c), es decir, **las descritas**, en dicho inciso del mismo precepto, a saber, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

De ninguna forma se debe interpretar en el sentido de que al hacer referencia al inciso c), se deba tomar en cuenta que el dos por ciento debe deducirse del tres por ciento para actividades específicas contempladas en este último inciso, la referencia únicamente es para indicar a qué actividades se deberá destinar dicho porcentaje, pues éstas se describen en el inciso en cita.

Hay que hacer notar que el universo **a)** se refiere única y exclusivamente a **actividades ordinarias permanentes**, sin embargo, la intención de establecer como obligación a cargo de los institutos políticos de destinar un dos por ciento del monto otorgado para actividades ordinarias a actividades específicas, tiene como finalidad el que contribuyan mediante la investigación de la problemática política, cultural y económica, que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma que dicha obligación se constituye como una garantía para asegurarse de que cumplan con las finalidades que, como entidades de interés público tienen encomendadas. Asimismo, a través de ese desarrollo

⁸ Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinte de octubre de dos mil cinco, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-47/2005, pág. 16.

permanente, se contribuye a la conformación de la cultura política, lo cual se debe realizar de manera constante y regular, pero sin descuidar otras obligaciones que la propia ley les impone, ni su actividad ordinaria.

Pues es claro, que dada la naturaleza y fines de un partido político, su tarea constante es promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, por lo tanto al ser entidades de interés público, la autoridad debe asegurar que los recursos públicos que le son otorgados tengan la finalidad, en primer término, de cumplir con las encomiendas establecidas constitucionalmente para los partidos y, posteriormente, para el sostenimiento de las actividades a nivel interno del partido, por lo tanto, al instituir la obligación del partido para destinar un mínimo porcentaje de esos recursos, se pretende garantizar que el ente público cumpla con las finalidades para lo cual fue creado. Con respecto al **universo o inciso b)**, sólo haremos referencia a éste de manera breve. Podemos decir que es el financiamiento al que tienen derechos los partidos políticos para desarrollar sus actividades propias de campaña dentro de un proceso electoral con la finalidad de obtener el voto, por lo que se diferencia de los otros rubros, por la temporalidad en la que es otorgado, la finalidad que persigue, entre otras circunstancias.

Ahora bien, en el **universo o inciso c)** se encuentran comprendidos todos aquellos recursos que le son otorgados a los partidos políticos exclusivamente para actividades específicas, pues como ya hemos citado, el partido político es un ente de interés público, por lo tanto la autoridad tiene que garantizar que cumpla con los fines que establece la Constitución en el artículo 41, párrafo segundo, base I, y para ello se les confiere una serie de prerrogativas, entre ellas el financiamiento de recursos públicos para la consecución de los mismos.

Por lo que se refiere a este punto, el artículo 78, numeral 1, inciso c) fracción I del Código en cita, establece que el financiamiento público otorgado a los partidos por actividades específicas será por un monto anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias, es decir, este porcentaje es el rubro perteneciente a los recursos propiamente destinados a actividades específicas, y **adicionalmente**⁹, cada partido político destinará anualmente por lo menos el dos por ciento

⁹ Adición: operación de sumar. Diccionario de la Real Academia Española.

del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades ordinarias.

Hay que destacar que el porcentaje que se contempla en los universos del inciso a) y c) del artículo 78 del Código en cita, deberá ser destinado a las actividades específicas, el inciso c) fija un tres por ciento, y el inciso a) establece como mínimo el dos por ciento, pues la autoridad instauro por una parte la obligación de destinar cierto porcentaje a las actividades multicitadas, y por otra, permite al partido decidir qué porcentaje máximo debe dedicarles a éstas para cumplir con el objetivo para el cual fue creado, el objetivo es salvaguardar los recursos que tengan como destino cuestiones de interés público en los que medie la participación de un partido político. Aunado a lo anterior, cabe advertir que si bien es cierto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es del todo claro al respecto, también lo es que el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en su artículo 19.1, establece de manera precisa que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que **adicionalmente** cada partido **deberá** destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para –entendiéndose como fin o término a que se encamina una acción- el desarrollo de sus actividades específicas.

Sentado lo anterior, se denota que la intención del legislador al regular el financiamiento público destinado a las actividades específicas, es obligar a los partidos políticos a que efectivamente se destine parte del financiamiento público a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales, vistas como quehaceres fundamentales de los institutos políticos para el desarrollo democrático del país.

En conclusión, el argumento del partido no es válido, y resulta insuficiente, al interpretar que el monto mínimo del dos por ciento se deduce del tres por ciento fijo para actividades específicas por las razones ya expuestas, por tratarse de tres universos completamente distintos y contenidos en un precepto que tiene como objeto establecer los tres rubros en los que se podrá otorgar financiamiento público a los partidos políticos, pues es claro que el Reglamento de la materia se refiere a “adicionar” el dos por ciento como mínimo del inciso a), fracción IV, al tres por ciento que contempla como fijo el inciso c) del precepto en cita.

Por lo tanto el Partido Revolucionario Institucional incumplió con su obligación de destinar al rubro de actividades específicas la totalidad del financiamiento recibido para tal efecto en términos de lo establecido en el punto de acuerdo Cuarto del acuerdo CG38/2009, así como el dos por ciento como mínimo, referido en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; precisando que en caso de que la interpretación de la norma en cita se hiciera conforme a lo señalado por el partido, resultaría ilógico plantear un tres por ciento fijo y deducir de éste el dos por ciento a las actividades específicas, pues el uno por ciento sobrante no tendría objeto alguno y en todo caso sería obligación del partido reportar el destino de ese remanente.

En consecuencia, toda vez que el partido no destinó el monto mínimo para el desarrollo de actividades específicas, incumplió lo establecido en los artículos 78 párrafo 1, incisos a), fracción IV, y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.1 del Reglamento de la materia.

[...]"

Como se aprecia de las consideraciones transcritas, la autoridad responsable concluyó que el Partido Revolucionario Institucional incumplió con su obligación de destinar al rubro de actividades específicas la totalidad del financiamiento recibido para tal efecto en los términos de lo establecido en el punto Cuarto del Acuerdo CG38/2009 así como el dos por ciento como mínimo, referido en el artículo 78, numeral 1) inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Debe puntualizarse que la conclusión que antecede, se deduce de la lectura cuidadosa de las consideraciones expuestas en la conclusión 33, en las que indicó:

- Que de la interpretación de los incisos a), b) y c) de la base II del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 78, numeral 1, incisos a), b) y c), del código de la materia, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos de obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades.

- Que ambos preceptos se componen de tres universos o rubros distintos a los que se destina el financiamiento público.

- Que tales rubros corresponden a: 1) financiamiento para actividades ordinarias permanentes; 2) para gastos de campaña o actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y, 3) para actividades específicas como entes de interés público.

- Que en el rubro de actividades ordinarias permanentes, en el inciso a) del artículo 78, se integra con cinco fracciones; las dos primeras describen la forma en que se distribuirá el monto total de financiamiento público entre los partidos políticos; mientras que la fracción tercera, la manera en que será entregado el monto correspondiente a cada partido político.

- Destacó que en la fracción cuarta se establece la obligación a cargo de los partidos políticos de destinar anualmente, **por lo menos** el dos por ciento del financiamiento público que reciban para el **sostenimiento de sus actividades ordinarias**, para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c), del propio numeral; es decir, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales.

- En ese sentido, sostuvo que de ninguna forma era dable interpretar que la referencia al inciso c), significaba que el dos por ciento debía deducirse del tres por ciento que se entrega de manera particular para actividades específicas.

- Resaltó que el inciso a) alude única y exclusivamente a financiamiento para **actividades ordinarias permanentes**, siendo la intención de establecer como obligación a cargo de los institutos políticos destinar el dos por ciento del monto otorgado para actividades ordinarias a actividades específicas, para cumplir con la tarea que tienen de contribuir mediante la investigación de la problemática política, cultural y económica que atraviesa el país, a desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma, que dicha obligación se constituye como una garantía para asegurarse de que cumplan con las finalidades que como entidades de interés público tienen encomendadas.

- En esa tesitura apuntó, que debido a que los partidos políticos son entidades de interés público, la autoridad debe asegurar que los recursos públicos que le son otorgados se apliquen, en primer término, a cumplir con las encomiendas establecidas constitucionalmente para dichos institutos y, posteriormente, para el sostenimiento de sus actividades a nivel interno; por lo tanto, al instituirse la obligación del partido, de

destinar un mínimo porcentaje de esos recursos para esos objetivos, se pretende garantizar que el ente público cumpla con las finalidades para las que fue creado.

- Del mismo modo razonó, que en la previsión legal contenida en el inciso c), están comprendidos todos aquellos recursos que son otorgados a los partidos políticos exclusivamente para actividades específicas, ya que al ser entes de interés público, la autoridad tiene que garantizar que cumpla con los fines que establece la Constitución en el artículo 41, párrafo segundo, base I, y para tales efectos se les confiere una serie de prerrogativas, entre ellas, el financiamiento con recursos públicos para la consecución de los mismos.

- A partir de lo anterior, concluyó que los universos del inciso a) y c) del artículo 78 del Código Federal, deberán destinarse a actividades específicas, el incisos c) establece un tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a todos los institutos políticos; y el inciso a) establece como mínimo un dos por ciento, pues la autoridad instaure por una parte la obligación de destinar cierto

porcentaje a las actividades multicitadas, y por otra permite al partido decidir qué porcentaje máximo debe dedicarles, a éstas para cumplir con el objetivo para el que fue creado, el objetivo es salvaguardar los recursos que tengan como destino cuestiones de interés público en los que medie la participación de un partido.

- Que aunado a lo anterior, el artículo 19.1 del *Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, establece de manera precisa que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que adicionalmente cada partido deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus actividades específicas.

- Que se denotaba la intención del legislador al regular el financiamiento público destinado a las actividades específicas, de obligar a los partidos políticos a que efectivamente

destinaran parte del financiamiento público a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales, vistas como quehaceres fundamentales de los institutos políticos para el desarrollo democrático del país.

Por tanto, que el argumento del Partido Revolucionario Institucional no era válido, al interpretar que el monto mínimo del dos por ciento debe deducirse del tres por ciento fijo para actividades específicas.

Lo expuesto evidencia que el Consejo General del Instituto Federal Electoral desprendió de la normatividad atinente, que el financiamiento para actividades específicas, se integra con dos rubros: a) la parte que corresponda al partido político del tres por ciento entregado de manera directa para ese tipo de actividades y, b) el equivalente, a por lo menos del dos por ciento de financiamiento público ordinario.

En este orden de ideas, carece de sustento lo afirmado por el recurrente, en el sentido de que la autoridad responsable señaló que debía destinarse para actividades específicas un

cinco por ciento del financiamiento público, porque como puede observarse, el monto lo dedujo sumando, la cantidad que le correspondió en lo individual del tres por ciento del monto total de financiamiento para actividades específicas que se distribuye entre todos los partidos políticos, más el equivalente a lo que resultó de obtener el dos por ciento del financiamiento que le fue otorgado al partido político por actividades ordinarias permanentes, tal como lo revela la siguiente tabla que se insertó en la resolución impugnada.

Financiamiento Público otorgado para Actividades Ordinarias para el ejercicio 2009 menos multas aplicadas al Financiamiento Público otorgado	Financiamiento Público otorgado para Actividades Específicas que debió aplicar exclusivamente para el desarrollo de dichas actividades. Arts. 78, numeral 1, inciso c), fracción I y II del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito Acuerdo CG28/2009	2% de financiamiento que el partido político debió aplicar para Actividades Específicas Arts. 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del COFIPE y 19.1 del Reglamento de mérito	Financiamiento total que el partido debió aplicar para Actividades Específicas	Importe que el partido erogó para las Actividades Específicas	Diferencia no destinada en Actividades Específicas
A	B	C	D=(B+C)	E	F=(D-E)
\$501,440,339.27	\$15,937,076.93	\$10,028,806.78	\$25,965,883.71	\$11,436,280.15	\$14,529,603.56

Como se desprende del cuadro que antecede, al partido político le fue entregado por concepto de financiamiento ordinario la cantidad de \$501'440,339.27 (quinientos un millones cuatrocientos cuarenta mil trescientos treinta y nueve

pesos 27/100 moneda nacional). De esta cantidad el dos por ciento que debe destinarse a actividades específicas ascendió a \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100).

El monto que le correspondió del tres por ciento para actividades específicas fue de \$15'937,076.93 (quince millones novecientos treinta y siete mil setenta y seis mil 93/100 moneda nacional), tal como se desprende del acuerdo CG28/2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de febrero de dos mil nueve, lo que es un hecho notorio para la Sala Superior.

De las cantidades indicadas, la autoridad electoral administrativa apuntó que el importe total que debió destinarse para actividades específicas en dos mil nueve, era de \$ 25'965,883.71 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 71/100 moneda nacional).

Que el total de egresos reportados por el recurrente fue de \$11'436,280.15 (once millones cuatrocientos treinta y seis mil doscientos ochenta pesos 15/100 moneda nacional), siendo

que el total que se dejó de destinar para actividades específicas ascendió a \$ 14'529,603.56 (catorce millones quinientos veintinueve mil seiscientos tres pesos 56/100 moneda nacional).

Debe mencionarse que las cantidades en comento, en modo alguno son controvertidas por el partido recurrente, dado que el motivo de su inconformidad, se centra en la indebida interpretación que la responsable realizó del artículo 78, inciso a), fracción IV, del código electoral federal, por cuanto hace al porcentaje del financiamiento público que debe destinarse para actividades específicas, el cual, en consideración del partido, es el que resulta de restar del tres por ciento el dos por ciento. En ese tenor, las cifras de referencia deben tenerse por ciertas ante la falta de cuestionamiento.

De esta forma, lo que aseveró la autoridad responsable debía justificarse en el informe la suma de \$15'937,076.93 (quince millones novecientos treinta y siete mil setenta y seis mil 93/100 moneda nacional), que corresponde a la parte del aludido tres por ciento, más \$10'028,806.78 (diez millones veintiocho mil ochocientos seis pesos 78/100), que como

mínimo del financiamiento ordinario debe aplicarse a las actividades en comento, cuyo total es de de \$ 25'965,883.71 (veinticinco millones novecientos sesenta y cinco mil ochocientos ochenta y tres pesos 71/100 moneda nacional), lo que en modo alguno equivale al cinco por ciento que afirma el accionante.

Este órgano jurisdiccional estima que la interpretación efectuada por la responsable al multimencionado artículo 78, inciso a), fracción IV, del código electoral federal, en relación con el inciso c), del propio numeral, es acorde con lo estatuido en la Constitución Federal, y guarda coherencia con las demás normas legales y reglamentarias que integran el sistema de financiamiento público, las cuales fueron transcritas en párrafos precedentes.

En principio, como se apuntó, el artículo 78 del código federal electoral, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 41, Base II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ambos cuerpos normativos contemplan como financiamiento para los partidos políticos como entidades de interés público, los siguientes:

- a) Para actividades ordinarias permanentes.
- b) Para gastos de campaña.
- c) Para actividades específicas como entidades de interés público.

En ambas disposiciones se establece que para las actividades específicas –educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales-, se otorgará a los partidos políticos como financiamiento público un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a esos institutos políticos, cuya distribución se hace con un treinta por ciento igualitario y un setenta por ciento en proporción a la votación.

Debe resaltarse, por cuanto al aspecto anotado, que no existe controversia en lo que atañe al porcentaje, ni respecto a que dicho financiamiento es diverso al que se otorga para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, asignación para actividades específicas que se calcula de forma diversa al financiamiento ordinario, lo que evidencia con nitidez

que se trata de recursos públicos totalmente diferenciados aun cuando afectos a una sola finalidad –actividades específicas-.

Tampoco hay disenso en torno a la previsión que ordena destinar por lo menos un dos por ciento del financiamiento público ordinario para llevar a cabo actividades específicas, en tanto la controversia se centra en determinar, de qué financiamiento debe deducirse el dos por ciento en mención, esto es, del financiamiento para actividades ordinarias permanentes, o bien, del tres por ciento que se confiere de manera particular para las actividades específicas, como lo pretende el accionante.

Al respecto, debe indicarse que la responsable actúa conforme a derecho, cuando señala que el dos por ciento debe deducirse del financiamiento para actividades ordinarias, el cual es adicional al que se entrega para aplicar de manera directa a ese tipo de actividades.

En efecto, el supracitado artículo 78, se encuentra inserto en el *“Capítulo Segundo”, “Del financiamiento de los partidos políticos”*.

Tal numeral regula en su primer párrafo, lo relativo al derecho de los partidos políticos a recibir recursos públicos para sus actividades, prerrogativa que como entidades de interés público les confiere la Constitución General de la República.

En el inciso a), precisa las reglas a seguir en lo tocante a las pautas para el cálculo, distribución y destino del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

Similar situación acontece en los incisos b) y c), en relación con el financiamiento para la obtención del voto y el financiamiento para actividades específicas.

En lo que atañe al primer tipo de financiamiento –para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes-, al establecer lo concerniente al destino que debe darse a éste, prevé de manera categórica en las fracciones IV y V, que del total que corresponda a cada partido político, se debe aplicar:

- Anualmente, por lo menos el dos por ciento para el desarrollo de las actividades específicas.

- Anualmente, el dos por ciento para capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

De lo anterior se infiere, que el remanente podrá ser erogado en el sostenimiento propio del partido.

En este orden de ideas, es inconcuso que si dichas previsiones están contenidas en el apartado relativo al financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el dos por ciento a que se refiere el inciso a), del artículo 78, del código federal electoral, corresponde a este tipo de prerrogativa, de donde resulta inexacto que tal cantidad deba deducirse del tres por ciento que se asigna de manera directa y diferenciada para actividades específicas, por tratarse de otra fuente diversa de ingresos, igualmente prescrita en la ley sustantiva de la materia conforme a lo razonado en párrafos precedentes.

En suma, no deben confundirse ambos tipos de recursos, los que según se ha mencionado, se dan para el cumplimiento de atribuciones diversas, se calculan sobre bases y de forma diferente, aun cuando un porcentaje del ordinario, deba

aplicarse o adicionarse al que se otorga para actividades específicas.

Por otra parte, como se señala en la resolución impugnada, consentir con la interpretación que propone el apelante, llevaría al absurdo de admitir que determinada cantidad que fue afecta a un fin particular, deje de ejercerse para esos objetivos –esto es, el uno por ciento que resultaría de deducir del tres por ciento el dos por ciento-, porque ello daría pauta a que hubiera un subejercicio en dichos recursos o que se destinen a cuestiones diversas para los que fueron entregados.

A lo expuesto cabe agregar, que tal como lo reconoce el partido, existen tres modalidades de financiamiento público, cada una asignada a determinadas tareas en concreto, de ahí que confundir los aspectos que regula la ley para cada uno de ellos, daría lugar a alterar las prerrogativas que el legislador contempló para que los partidos políticos cumplan con sus fines constitucionales, al aplicarlas a cuestiones ajenas para las que fueron autorizadas.

En tal tesitura, no puede considerarse que el dos por ciento está inmerso en el tres por ciento que se asigna para actividades específicas, porque se trata de dos financiamientos diferentes, que se calculan, se insiste, a partir de bases distintas, esto es, el dos por ciento, del monto del financiamiento que corresponde a cada instituto político en lo individual, mientras que el tres por ciento, deriva del total del monto que por financiamiento para actividades ordinarias corresponde a los partidos políticos en su conjunto.

Si bien ambos porcentajes deben destinarse al mismo concepto, lo cierto es que, contrario a lo expresado por el recurrente, la pretensión del legislador con tales normas, fue la de fijar un monto que estimó suficiente para el cumplimiento de una de las funciones esenciales que por mandato constitucional y legal deben cumplir los partidos políticos, esto es, se trata de dos financiamientos que se complementan para que cumplan con la trascendente atribución de coadyuvar a la participación del pueblo en la vida democrática, lo cual sólo es posible a través de la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

Ello es así, se reitera, porque esas actividades se encuentran estrechamente vinculadas con la función primordial de esas entidades de interés público, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

La línea argumentativa que antecede, permite advertir la razón del porqué el legislador consideró importante establecer como obligación de los partidos políticos, no sólo destinar recursos concretos a las actividades específicas, sino también, que del financiamiento ordinario se dediquen los recursos que a juicio del instituto político sean suficientes para cumplir con tan trascendente atribución, siempre que no sea menor al dos por ciento, porque de lo contrario, podría limitarse por falta de medios económicos la tarea fundamental que están llamados a desplegar y que finalmente justifica su creación como organización de ciudadanos a los que la norma constitucional les ha conferido participación para fortalecer la democracia y sus instituciones.

En ese tenor, resulta evidente que la previsión de cómo se habrá de ejercer el financiamiento ordinario, de ninguna manera significa que la cantidad que resulte de por lo menos el dos por ciento de esa clase de financiamiento que debe aplicarse para llevar a cabo actividades específicas, pueda confundirse con la diversa modalidad de financiamiento que asciende al equivalente del tres por ciento que en forma particular se entrega para destinar directamente a las actividades específicas, ya que entenderlo así, se traduciría en una confusión injustificada de dos clases de financiamiento público calculado sobre bases distintas, y al propio tiempo, que se incumpla con la previsión legal, al dejar fuera de destino un uno por ciento, que es la pretensión que indebidamente persigue el Partido Revolucionario Institucional.

En mérito de lo expuesto, como se indicó, es **infundado** el agravio examinado.

Enseguida se procede a realizar el estudio de los agravios expresados por el recurrente relacionados con el párrafo tercero del artículo 19.1, del Reglamento para la Fiscalización de los recursos de los Partido Políticos Nacionales, y la solicitud de

inaplicación del mismo, por considerar que su contenido resulta violatorio de manera directa a lo preceptuado en el artículo 41, Base II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como consecuencia, a los artículos 14 y 16 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como quedó indicado en la reseña respectiva, el apelante sostiene que debe decretarse la inaplicabilidad del párrafo tercero del artículo 19.1, del Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales, porque en su concepto resulta violatorio de manera directa a lo establecido en el artículo 41, Base II, inciso c), invocado en el párrafo que antecede, el cual no contempla ningún porcentaje adicional al tres por ciento del financiamiento público para actividades específicas, por lo que la disposición reglamentaria en cita es contraria al máximo ordenamiento, al establecer la obligación de destinar una parte adicional del dos por ciento del financiamiento ordinario, a la realización de actividades específicas.

Para abordar el estudio sobre el particular, resulta oportuno señalar en primer lugar, que en virtud del esquema de

jerarquía normativa, tanto las leyes como los reglamentos son normas generales subordinadas a la Constitución, las primeras de manera directa, en tanto que las segundas de forma indirecta.

Asimismo, las disposiciones contenidas en los reglamentos son de carácter secundario, porque se ubican en un rango inferior, tanto de la Constitución como de las leyes que emiten los órganos legislativos, las disposiciones contenidas en acuerdos generales dictados con base en las leyes y/o reglamentos también son de carácter secundario.

Además, debe puntualizarse que atendiendo a la naturaleza formal del órgano que expide tales leyes, reglamentos o acuerdos, cabe distinguir entre normas generales de carácter legislativo o administrativo.

Lo señalado, pone de manifiesto la construcción escalonada del orden jurídico, tal como se ha reconocido en la teoría jurídica, el cual se protege a través de un sistema de medios de control constitucional que permita garantizar la regularidad de las normas jurídicas de carácter secundario –

como son las leyes y reglamentos-, en virtud de estar subordinadas directa o indirectamente a la Constitución.

Por tanto, la estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano, implica que la norma jurídica inferior bajo ningún concepto puede contravenir o rebasar el contenido de la disposición superior de la cual deriva, lo cual es aplicable a todo el orden jurídico.

En concepto de este órgano jurisdiccional debe desestimarse la solicitud de inaplicación del artículo reglamentario materia de análisis en el presente apartado, de conformidad con las consideraciones que a continuación se exponen.

En principio, debe señalarse que el artículo 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, en modo alguno establece una carga adicional para el destino de los recursos que constitucionalmente debe entregarse a dichos entes de interés público, ya que atento a lo establecido en el artículo 1 de la normatividad en cita, tiene por objeto establecer “los

lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos, en la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y en la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, en términos de lo establecido por el artículo 81, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, no así, a qué rubros debe destinarse el financiamiento público.

Ahora bien, el artículo 19 se encuentra ubicado en el Título II, “*De los informes de los Partidos*”. Capítulo I, “*De la Presentación de los Informes*”, en el apartado relativo a las normas que regulan como deberán presentarse los informes “*Actividades específicas y desarrollo del liderazgo político de las mujeres*”.

De lo anterior se colige, que solo tiene como finalidad regular lo relativo a la forma en que deben reportarse los gastos por actividades específicas.

En segundo lugar, debe indicarse que del contenido del supracitado artículo 19.1, tampoco se advierte que prevea, forma alguna de distribución del financiamiento público, aun cuando en su texto señale como se solventan ese tipo de actividades.

El artículo cuestionado, señala lo siguiente:

“Artículo 19

Actividades específicas y desarrollo del liderazgo político de las mujeres

19.1 Se registrarán los gastos efectuados en actividades específicas realizadas por el partido como entidad de interés público, separándolos en sus distintos conceptos: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, y gastos en tareas editoriales, y subclasificados por tipo de gasto.

Dichas actividades serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes, el cual será distribuido en los términos establecidos en las fracciones I y II, del inciso a), párrafo 1 del artículo 78 del Código. El Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen el financiamiento a que se refiere el presente artículo exclusivamente a las actividades señaladas en el primer párrafo.

Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.”

De la norma trasunta, se desprende que alude a la forma en que serán apoyadas las actividades específicas, siendo las siguientes:

1. Serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes.

2. Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.

No obstante contener las previsiones apuntadas, como se indicó, no impone obligación o carga alguna a los partidos políticos, ya que ambas formas de apoyo para la realización de actividades específicas, provienen del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en particular, del artículo 78 objeto de interpretación en párrafos precedentes.

Esto es así, ya que el supuesto identificado en el arábigo 1 que antecede, se encuentra previsto en el inciso c), fracción I, mientras que la hipótesis referida en el numeral 2, se encuentra estatuida en la fracción IV, del inciso a), ambos el mencionado artículo 78; de manera que, como se observa, dicha norma reglamentaria lo único que hace es reiterar lo previsto en la ley sustantiva de la materia.

No es obstáculo a la conclusión que antecede, que en el párrafo tercero se utilice el vocablo “*adicionalmente*”, porque como ha quedado razonado al dar respuesta al agravio vinculado con la interpretación al artículo 78 de marras, el financiamiento para actividades específicas, se compone de dos partes: a) la parte proporcional que corresponda al partido del tres por ciento que se fija de manera precisa para actividades específicas, y b) la cantidad que resulte de por lo menos el dos por ciento de lo que se recibe por concepto de financiamiento para actividades ordinarias.

En suma, como puede advertirse, el Código Federal Electoral, es la normatividad que establece en qué porcentaje y a qué actividades debe destinarse el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos nacionales, no así el

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos cuyo objeto ha quedado evidenciado, tiene que ver con la forma de justificarse documentalmente los ingresos y egresos de los institutos políticos, cualquiera que sea la forma en que lo obtengan.

En mérito de lo expuesto, carece de sustento lo afirmado por el accionante en vía de agravio en el sentido de que el artículo 19.1 del referido reglamento, impone una obligación adicional no prevista en la ley a cargo de los partidos políticos, de ahí lo **infundado** del motivo de disenso por cuanto a este aspecto.

De otra parte, aun cuando se considerara que la norma reglamentaria establece cómo debe distribuirse el financiamiento público que se entrega a los partidos para el cumplimiento de las obligaciones que constitucional y legalmente tienen asignadas, de cualquier forma tampoco sería contraria a la norma fundamental.

Lo anterior, en primer lugar, porque el ahora apelante en modo alguno se queja de que el multicitado artículo 78, en los

incisos y fracciones referidas en el párrafo que antecede sea inconstitucional, motivo por el cual, si la norma reglamentaria únicamente reitera las disposiciones contenidas en el numeral legal invocado, esa sola circunstancia conlleva a establecer válidamente, que se ajusta a los parámetros previstos por el legislador para el otorgamiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales.

En segundo término, porque lo previsto en el párrafo tercero del artículo 19.1 del multicitado reglamento, debe interpretarse de manera sistemática y armónica con las disposiciones que prevén la prerrogativa que se examina, de manera que atendiendo al aludido criterio hermenéutico, dicho precepto se ajusta a los lineamientos contemplados en los artículos 41, Base II, inciso c), de la Constitución Federal, y 78, párrafo 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conforme con lo anterior, se tiene ajustado a derecho lo manifestado por la responsable respecto de que "...el artículo 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, establece de manera precisa

que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que adicionalmente cada partido deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus actividades específicas”, en tanto ese pronunciamiento es acorde a lo considerado por este órgano jurisdiccional en epígrafes que anteceden.

Lo expuesto evidencia lo **infundado** del concepto de queja motivo de análisis.

Finalmente, debe desestimarse el disenso expresado por el recurrente, en el sentido de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se excedió en las facultades establecidas en el inciso a), del artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al pretender legislar en materia de fiscalización, creando nuevas obligaciones que no prevé el texto constitucional, ya que tal potestad la debe ejercer a la luz de los preceptos

constitucionales y legales, así como a los fines que le han sido asignados.

Lo **infundado** del motivo de inconformidad radica, en que contrariamente a lo alegado por el apelante, en el artículo 19.1 del supracitado reglamento, se ajusta al artículo 78, del código federal electoral, ya que según se puso de relieve en párrafos precedentes, la norma reglamentaria únicamente reitera las disposiciones contenidas en el numeral legal invocado, circunstancia conlleva a sostener que al circunscribir a los parámetros previstos por el legislador para el otorgamiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales, en modo alguno puede considerarse que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya legislado en materia de fiscalización rebasando el texto de la ley que reglamenta.

En ese tenor, es evidente que su reclamo carece de sustento.

En mérito de lo considerado, resulta procedente **confirmar**, en la materia de la impugnación, la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las*

irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve”, número CG311/2010, emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil diez.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de la impugnación, la *“Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio de dos mil nueve”, número CG311/2010, emitida en sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil diez.*

NOTIFÍQUESE, personalmente al **actor** en el domicilio señalado en autos; **por oficio** a la autoridad responsable,

acompañando copia certificada de la presente sentencia; y **por estrados**, a los demás interesados.

Devuélvanse los documentos atinentes a la responsable, y en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría de seis votos**, los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien emite voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTICULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 5 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-174/2010.

No comparto la opinión de la mayoría, en el sentido de estimar que es conforme a Derecho, la interpretación efectuada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral al artículo 78, párrafo 1, inciso a), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el inciso c) del propio numeral, así como con lo dispuesto por el artículo 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en el sentido de considerar que el dos por ciento a que se refieren los citados preceptos legales y reglamentarios, es adicional al que se entrega para aplicar de manera directa a ese tipo de actividades.

Ello, en virtud de que si bien tales dispositivos legales y reglamentarios se ajustan a lo dispuesto en el artículo constitucional antes referido, al contemplar, en lo que interesa, el financiamiento a los partidos políticos para actividades específicas como entidades de interés público, también lo es que el referido precepto legal dispone en su fracción IV, que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el

desarrollo de las actividades específicas, contenido normativo que se ve reflejado en el indicado precepto reglamentario.

En efecto, Tratándose de la prerrogativa relativa al financiamiento público de los partidos políticos, el artículo 41, Base II de la Constitución Federal, distingue tres universos o rubros distintos a los que se destina el financiamiento público, a saber: **a)** Las encaminadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias; **b)** Las tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente la República, Senadores y Diputados federales; y, **c)** Las destinadas al sostenimiento de las actividades específicas como la educación, capacitación, investigación socioeconómicas y políticas, así como a las tareas editoriales.

Ahora bien, de manera particular, por cuanto hace al financiamiento por actividades específicas, el citado precepto constitucional prevé que el mismo equivalga al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte, distribuido entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De ahí que si el citado artículo 41 de la Constitución Federal, de manera directa, dispone la asignación a los partidos políticos del tres por ciento del monto total de financiamiento que corresponda a cada año para actividades ordinarias, así como el destino del financiamiento público para actividades específicas, es por ello que considero que la reserva de Ley a que se refiere el segundo párrafo de la Base II del precepto constitucional en cuestión así como los preceptos de que se trata, no pueden abordar aspectos de asignación y destino que contravenga lo dispuesto por la Carta Magna, dado que ésta ya los establece.

Es decir, si el Constituyente estableció que fuera el tres por ciento del financiamiento para actividades específicas, no sería dable que el legislador federal estableciera un porcentaje de financiamiento público para destinarlo a esas actividades específicas, dado que estaría variando el sistema de financiamiento público expresamente previsto en la Carta Magna.

Por lo tanto, de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos legales y reglamentarios antes señalados, a la luz del mencionado artículo 41 Constitucional, debe concluirse que el financiamiento público para actividades específicas es imperativamente del tres por ciento, pues no se contempla en el

texto constitucional que del financiamiento ordinario se deba distraer algún porcentaje para actividades específicas.

Corrobora lo anterior, el hecho de que en tratándose de financiamiento público a los partidos políticos, no fue sino hasta la reforma constitucional de dos mil siete, cuando se establece una regulación específica en materia de financiamiento de actividades específicas, con la intención de regular expresamente el monto que los partidos políticos deben destinar a dichas actividades, estableciéndose, incluso, una partida especial para ello.

En efecto, en los Dictámenes de reforma de la Cámara de Senadores (origen), así como de la Cámara de Diputados (revisora), se propuso establecer una base para la determinación del financiamiento público para actividades específicas, de la que se carecía hasta ese momento, así como los criterios de distribución entre los partidos políticos, ya que por un lado, no existía un criterio objetivo para determinar el monto total que debía asignarse a los partidos, y por el otro tampoco se señalaba la forma para su distribución entre los mismos. Tales ausencias en la norma habían provocado que existiera un cierto grado de discrecionalidad en la determinación del monto, y una situación de incertidumbre entre los partidos, pues el que gastaba primero en tiempo tenía mejor posibilidad de acceder a mayores recursos, en detrimento de los demás.

De ahí que pueda concluirse que el financiamiento para actividades específicas debe ser únicamente el previsto expresamente en la Constitución Federal, pues esa fue la voluntad del Constituyente, es decir, el tres por ciento y no más.

Estimo que el marco constitucional es el que debe regir este rubro, en virtud de que el Constituyente fue muy preciso al señalar que los partidos políticos tendrán un financiamiento del tres por ciento para sus actividades específicas, es decir, que no puede sostenerse que de una ausencia de regulación se llegue a hora a exigir que los partidos políticos apliquen un cinco por ciento de su financiamiento para actividades específicas, ya que como se ha señalado con anterioridad, de manera clara y directa, el artículo 41 de la Carta Magna establece, expresamente, que el financiamiento público para actividades específicas equivale al tres por ciento.

Además de que, bajo ese orden de ideas, y considerando que la interpretación conforme consiste en buscar el sentido de un enunciado normativo, ante dos posibilidades de interpretación opuesta, debiendo estarse a la que sea conforme con el mandato de la norma superior, porque en el orden jerárquico de los ordenamientos, las normas de menor jerarquía deben considerarse sujetas a las de mayor jerarquía, ante la

presunción de que en un sistema jurídico que reconoce como base fundamental a una Constitución y que consagra el principio de supremacía constitucional, debe presumirse su cumplimiento, de ahí que considere que el párrafo tercero del artículo 19.1 del citado Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, en la porción normativa a que se ha hecho referencia, resulta contrario a la Constitución Federal.

Por lo anteriormente expuesto, estimó que si el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acto impugnado fundándose, entre otros, en la interpretación de los citados preceptos legales y reglamentarios, ello trae como resultado que dicho acto carezca de apoyo legal y lo procedente sea declarar la inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria de referencia y revocar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo reclamado, al adolecer de una debida fundamentación y motivación.

MAGDO. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA