

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-518/2011.

**ACTOR:** PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

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

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

**SECRETARIOS:** SERGIO DÁVILA  
CALDERÓN, RAMIRO IGNACIO LÓPEZ  
MUÑOZ, VÍCTOR MANUEL ROSAS  
LEAL Y ROLANDO VILLAFUERTE  
CASTELLANOS.

México, Distrito Federal, a once de enero de dos mil doce.

**VISTOS** para resolver los autos del recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-518/2011**, interpuesto por Sebastián Lerdo de Tejada C. representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, para impugnar la resolución CG303/2011 de veintisiete de septiembre de dos mil once, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativa a las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil diez, y

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO. Antecedentes.** En lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y en las constancias de autos, se advierten los siguientes:

**I. Entrega de informes anuales.** El treinta y uno de marzo de dos mil once, se cumplió el plazo para que los partidos políticos nacionales entregaran a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral los informes anuales de ingresos y egresos, correspondientes al ejercicio de dos mil diez.

**II. Dictamen consolidado.** El veintitrés de septiembre de dos mil once, venció el plazo para que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a través de la Dirección de Auditoría de 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 diez.

Una vez integrado el dictamen consolidado, la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos elaboró el proyecto de resolución, para su presentación al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**III. Acto Impugnado.** En sesión extraordinaria del veintisiete de septiembre posterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el dictamen consolidado relativo a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, correspondiente al ejercicio dos mil diez,

así como la resolución CG303/2011, mediante la cual determinó imponer entre otros, al Partido Revolucionario Institucional, las siguientes sanciones respecto de las irregularidades determinadas en dicho dictamen.

SANCIONES IMPUGNADAS	CONDUCTAS
1. Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'552,674.66	Conclusión 38 "No presentó documentación ni evidencia que justificará el objeto partidista de gastos por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, ni indicó qué personas se beneficiaron con dichos gastos por \$517,558.22".
2. Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'351,203.82.	Conclusión 41 "El partido reportó gastos de operación ordinaria por \$9,485,488.48, que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; por lo tanto, se considera que no se destinó el dos por ciento del financiamiento público ordinario establecido en la normatividad para las actividades en comento, por un monto de \$2,702,407.64".
3. Reducción del 3% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$9'461,702.81	Conclusión 49. "El partido reportó gastos por \$18'794,305.95, que no se vinculan con Actividades Específicas; por lo tanto, no destinó el financiamiento público establecido en la normatividad para las Actividades Específicas por \$12'615,603.74".
4. Multa consistente en 3,644 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$209,384.24.	Conclusión 64 "El partido compensó saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, contra saldos de la subcuenta pasivos "Reintegro de Pasivos" de los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010, de las cuales no se identificó que correspondieran a saldos pendientes de pago a los deudores por un importe de \$186,128.85 (\$3,852.47, \$81,800.25 y \$100,476.13)".
5. Reducción del 2% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$4'875,056.09.	Conclusión 66 "El partido reportó en sus registros contables, saldos de cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año de los cuales no presento la comprobación ni las excepciones legales correspondientes; por un importe de \$4'333,383.19 (\$2,361.92 y \$4'331,021.27)."

**SUP-RAP-518/2011**

6.- Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$2'066,659.07	Conclusiones 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 23, 24, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 42, 45, 46, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 86, 89 y 90 (faltas formales). "El partido incumplió con su obligación de presentar la totalidad de la documentación comprobatoria soporte de los gastos realizados en el ejercicio dos mil diez, por un monto involucrado de \$21, 807,994.11".
7. Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'133,579.10.	Conclusión 77 "El partido reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$1'511,438.80, de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."
8. Reducción del 2% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$5'870,858.27.	Conclusión 79 "El partido actor reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$7'827,811.02 (\$3'354,980.50 y \$4'472,830.52) correspondientes a la Campaña Federal 2006 de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."
9. Multa consistente en 745 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$42,807.70	Conclusión 91 "Existe un anticipo al proveedor Quimera Films, S. A. de C. V. por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año."
10. Multa consistente en 496 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$28,500.16	Conclusión 92 "Existe un pasivo pendiente de pago a la C. Susana Garrido Hernández por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por pagar con antigüedad mayor a un año."

**IV. Notificación.** El veintinueve de septiembre siguiente, se notificó al partido recurrente el acuerdo que se impugna.

**SEGUNDO. Recurso de apelación.** El tres de octubre de dos mil once, Sebastián Lerdo de Tejada C., representante propietario del Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación en contra de la resolución CG303/2011.

**TERCERO. Trámite y sustanciación.**

**I. Remisión y recepción de expediente.** El diez de octubre siguiente, la autoridad responsable remitió el medio de impugnación a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las constancias atinentes y el informe circunstanciado, con lo que se integró el expediente SUP-RAP-518/2011.

**II. Turno.** Por acuerdo de esa misma fecha, el asunto se turnó al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**III. Requerimiento.** Mediante proveído de diez de noviembre de dos mil once, el Magistrado Instructor requirió al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a efecto de que proporcionara copia certificada del oficio emitido por la Unidad de Fiscalización, identificado como UF-DA/5410/10.

El once de noviembre de dos mil once, la autoridad responsable dio cumplimiento al citado requerimiento.

**IV. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el magistrado instructor admitió a trámite la demanda y cerró la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

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

**PRIMERO. 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, fracciones III, inciso a), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 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 en contra de la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se imponen diversas sanciones al partido recurrente, derivadas de la revisión de su informe anual de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio dos mil diez.

**SEGUNDO.** En el presente caso se estima pertinente no transcribir la resolución impugnada ni los agravios que se hacen valer en la demanda.

Lo anterior es porque, además de que la transcripción de los escritos que fijan la litis no constituye un requisito o formalidad de los previstos en el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (en relación con los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria) lo cierto es que ambos documentos son de una extensión considerable, lo cual se reflejaría en el grosor de la presente ejecutoria, no obstante que tanto la resolución reclamada como la demanda obran en autos.

Lo anterior sin perjuicio de que, en el Considerando correspondiente al estudio de fondo, sean resumidas o en su

caso transcritas únicamente las partes conducentes del examen respectivo.

**TERCERO. Orden del análisis de los agravios.** Por regla, en los medios de impugnación en materia electoral se sigue una prelación para el examen de los agravios, en donde primero se examinan los vinculados con cuestionamientos de índole procedimental, enseguida los de forma y luego los de fondo.

Ello obedece a la lógica de que primero deben quedar resueltos los planteamientos sobre probables irregularidades cuyos efectos se hayan trasladado o reflejado a la resolución definitiva, y posteriormente deben examinarse los que tengan que ver con el fondo de la cuestión objeto del litigio.

En el caso, en la demanda se expresan 13 apartados de agravios.

De ellos, el **segundo** tiene que ver con la omisión de valorar determinada documentación, que a decir del recurrente, a pesar de haber sido presentada de manera extemporánea, sí era factible que fuera tomada en cuenta al dictarse la resolución reclamada.

En los agravios **cuarto** y **quinto** se impugna lo resuelto por la autoridad administrativa electoral, sobre la aplicación, reclasificaciones y comprobación del financiamiento público, para la realización de actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y para actividades específicas.

Los restantes agravios tienen que ver con la forma en que las diversas sanciones fueron individualizadas.

Por ende, atenta la técnica apuntada en primer término, el análisis de los agravios se realizará siguiendo el orden reflejado en los párrafos precedentes.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**AGRAVIO SEGUNDO Entrega de documentación relativa a transportación aérea.**

**1. Consideraciones de la resolución reclamada.**

En su conclusión 38, la responsable estableció que de la revisión de la cuenta Servicios Generales, se observó el registro de pólizas que presentaban como soporte documental facturas por concepto de servicios relativos a transporte aéreo, correspondientes a la subcuenta de viáticos y pasajes.

La Unidad de Fiscalización requirió al partido político, lo siguiente:

**a.** Los correspondientes contratos celebrados entre el partido y los prestadores de servicios, en los cuales se precisara las obligaciones y derechos de las partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, así como el importe contratado y formas de pago,

**b.** Indicar quiénes fueron las personas beneficiadas, así como la documentación que acreditase el objeto partidista del gasto,

**c.** La autorización del órgano de finanzas del partido para efectuar el gasto, y

**d.** Las aclaraciones que a su derecho conviniesen.

En respuesta el partido político ahora recurrente remitió el contrato celebrado con la empresa Aviones de Renta para Ejecutivos, S.A. de C.V.

En relación con los contratos de prestación de servicios, correspondientes a los proveedores Aerotransportes Empresariales, S.A. de C.V., y Sky Pilot, S.A. de C.V., el partido político manifestó que se solicitaron al área responsable de la contratación y que una vez que los recibiese, los remitiría a la autoridad electoral. Igualmente, señaló que los servicios de transportación aérea se utilizaron para el traslado de la dirigencia, para atender diversos eventos partidistas celebrados el mismo día en distintos lugares del país. Finalmente, declaró que por políticas internas del propio partido, no se elaboran escritos de autorización del órgano de finanzas de esos gastos.

En relación con las anteriores aclaraciones, la autoridad electoral consideró que si bien el partido presentó el contrato de prestación de servicios referido, de su verificación observó que no detallaba los servicios prestados ni las condiciones del mismo, ni tampoco quiénes fueron las personas beneficiadas.

Por lo que respecta a la declaración del partido, en el sentido de que solicitaría el resto de los contratos y los presentaría en su momento a la autoridad, se consideró que los mismos no se

habían proporcionado al momento de efectuarse el segundo requerimiento.

Asimismo, la responsable señaló que aun cuando el partido manifestó que los servicios de transportación aérea se solicitaron para atender a dirigentes y militantes para asistir a diversos eventos dentro del país el mismo día, no se indicó claramente quiénes fueron los dirigentes y militantes beneficiados ni se detalló cuáles fueron los eventos a los que asistieron.

La responsable consideró que el partido debería contar con elementos suficientes para acreditar la justificación del gasto. Ello ante la respuesta del partido en el sentido de que es inexistente una política interna de autorizar por escrito los gastos que se efectúan.

En vista de lo anterior, la propia autoridad requirió nuevamente al partido lo siguiente:

- a.** Los contratos celebrados entre el partido y los prestadores del servicio,
- b.** Indicar las personas beneficiadas y su relación con el partido, así como la documentación que acredite el objeto partidista del gasto, y
- c.** Las aclaraciones que a su derecho conviniesen.

Se señala en la resolución reclamada que en respuesta, el partido reiteró que se solicitaron a las áreas responsables los

contratos, así como el listado de las personas beneficiadas y la documentación que acreditase el objeto partidista del gasto, información que entregaría en el momento cuando los recibiese. También insistió en que los servicios de transportación aérea se contrataron para que dirigentes y militantes asistieran a diversos eventos partidistas desarrollados el mismo día en distintos puntos del país.

La responsable consideró insatisfactoria la respuesta del partido, toda vez que a la fecha de elaboración del dictamen consolidado no se habían entregado los contratos ni aclaración alguna en relación con los servicios de transportación aérea y renta de helicóptero. De esta manera, la observación se consideró como no subsanada por **\$517,558.22**.

En consecuencia, se determinó que el partido incumplió con las obligaciones previstas en los artículos 38, apartado 1, incisos k) y o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 23.2 del reglamento de fiscalización.

Argumentó la responsable, que se respetó la garantía de audiencia del partido político, toda vez que durante el procedimiento de revisión del informe anual, la Unidad de Fiscalización le notificó en dos ocasiones al partido político para que en los plazos de diez y cinco días, respectivamente, presentara las aclaraciones y documentos necesarios para subsanar las observaciones.

Se consideró en la resolución reclamada que en términos de los preceptos invocados, el Partido Revolucionario Institucional no

justificó los gastos de transportación aérea y renta de un helicóptero ni su objeto partidista. Ello porque no presentó la documentación ni la relación detallada de las personas beneficiadas ni especificó los eventos para los que fue utilizada la transportación. De ahí que dichas erogaciones no estuvieran relacionadas con las actividades permanentes, específicas ni de campaña o precampaña, y por tanto, contrarios a sus fines.

## **2. Motivos de agravio.**

El partido recurrente aduce que se violentó su derecho de audiencia, así como los principios de congruencia y exhaustividad que toda resolución debe revestir. Ello porque, no obstante de haber presentado la documentación atinente el pasado veintisiete de septiembre, la responsable omitió emitir pronunciamiento alguno respecto de ella, ni en el dictamen consolidado ni en la resolución reclamada, sancionándolo, precisamente, por no exhibir dicha documentación.

En concepto del recurrente, tanto la Unidad de Fiscalización como el Consejo General tienen la obligación, en todo tiempo, de analizar la documentación que les sea presentada por los partidos a fin de solventar las observaciones formuladas durante la revisión de sus informes anuales. Lo anterior, para estar en posibilidad de emitir una resolución debidamente fundada y motivada.

Por tanto, debió existir un pronunciamiento respecto de la documentación aportada, ya que si bien se presentó al concluir el periodo de errores y omisiones, era humana y técnicamente

posible desahogarla antes de la aprobación del proyecto de resolución. De forma tal, que no se le debió imponer una injustificada sanción.

### 3. Estudio del agravio.

Los motivos de inconformidad son **infundados**.

La pretensión del partido recurrente es que se revoque la determinación de la responsable en el sentido de que dicho instituto político incurrió en infracciones relacionadas con las erogaciones efectuadas para sufragar transportación aérea y renta de un helicóptero de su dirigencia.

La causa de pedir radica en que el veintisiete de septiembre último, el recurrente presentó la documentación que le fue requerida para justificar el gasto realizado y por tanto, la autoridad electoral estaba obligada a considerarla al momento de emitir su resolución.

Se tienen como hechos incontrovertidos, incluso reconocidos por las partes, los siguientes:

1. El partido recurrente registró facturas por \$517,558.22 (quinientos diecisiete mil quinientos cincuenta y ocho pesos 22/100 MN), que amparaban gastos de transportación aérea y renta de helicópteros,
2. La Unidad de Fiscalización le requirió en dos ocasiones que presentara las aclaraciones pertinentes a dichos

gastos, así como documentación soporte para acreditar su objeto partidista,

3. El partido político en cumplimiento al primer requerimiento presentó un contrato e hizo las aclaraciones que estimó pertinentes,
4. Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional aportó la documentación que le fue requerida el pasado veintisiete de septiembre, fecha en la que precisamente se celebró la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la cual se aprobó la resolución reclamada.

De esta forma, en este punto la controversia se centra en determinar si, como lo aduce el recurrente, la autoridad electoral estaba constreñida a tomar en cuenta la documentación presentada por el partido en la fecha señalada o si por el contrario, no era pertinente considerarla para resolver lo conducente.

Al respecto, el artículo 41, base V, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, prevé que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales está a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asimismo, dispone que la ley establezca, entre otros aspectos, los procedimientos para la aplicación de sanciones en materia de fiscalización.

En términos de los incisos k) y o), apartado 1 del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos tienen, entre otras, la obligación de permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Federal Electoral con atribuciones para ello, así como de entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos. Igualmente, son forzados legalmente a aplicar su financiamiento, en cualquiera de sus modalidades, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las llamadas actividades específicas.

De acuerdo con el artículo 81, apartado 1, incisos d), e) y f), del código comicial federal, la Unidad de Fiscalización –como órgano especializado del Consejo General a cargo de las finanzas de los partidos- tiene, entre otras, atribuciones para recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos; revisarlos y requerir información complementaria o documentación comprobatoria de cualquier aspecto, en relación con los diversos apartados de esos informes de ingresos y egresos.

Por su parte, los artículos 83, apartado 1, inciso b), del propio código electoral federal, así como 16.1, 18.1 y 18.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, disponen que los partidos deben presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto

de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

La presentación de los informes anuales se sujeta a las reglas siguientes:

- a) Se hará a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;
- b) Serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hubiesen realizado durante el ejercicio objeto del informe;
- c) Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda;
- d) Todos los ingresos y los gastos que se reporten en los informes deben estar debidamente registrados en la contabilidad nacional del partido, y
- e) Los informes deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

El procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales de los partidos políticos –previsto en los artículos 84

del código sustantivo, así como 23, 24 y 25 del reglamento de fiscalización - es el siguiente:

1. La Unidad de Fiscalización cuenta con sesenta días para revisarlos;
2. Dicha Unidad tiene en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
3. Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Junto con dichos escritos, se les debe acompañar de una relación pormenorizada de la documentación entregada a la autoridad, a efecto de facilitar el cotejo y elaborar un acta de entrega-recepción;
4. En los mencionados escritos por los que se responda las solicitudes de la Unidad de Fiscalización, los partidos pueden exponer lo que a su derecho convenga para aclarar y rectificar lo solicitado, aportar la información que se les solicite, ofrecer pruebas que respalden sus afirmaciones y presentar alegatos;

5. Dentro de los quince días siguientes a la recepción de las respuestas, la Unidad de Fiscalización está obligada a informar al correspondiente partido político, si sus aclaraciones o rectificaciones subsanaron los errores u omisiones encontrados. De no ser así, les debe otorgar un plazo improrrogable de cinco días para que lo haga. La Unidad debe informar del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado:
6. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización debe garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos;
7. Al vencimiento de los sesenta días para la revisión de los informes o, en su caso, del plazo concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización dispone de veinte días para elaborar un dictamen consolidado. Dicho dictamen se presenta al Consejo General dentro de los tres días siguientes al de su conclusión;
8. El dictamen debe contener por lo menos:
  - a. Los procedimientos y formas de revisión aplicados;
  - b. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes, así como de la documentación comprobatoria correspondiente, con el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones

presentadas por cada partido después de ser notificados para ese fin, así como la valoración correspondiente;

- c. Los resultados de las auditorías practicadas en relación con lo reportado en los informes;
  - d. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos;
  - e. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin, y
- 9.** En el Consejo General se presenta el dictamen así como el proyecto de resolución elaborados por la Unidad de Fiscalización. En este último se propone la o las sanciones que a juicio de la señalada entidad fiscalizadora procedan en contra de un partido.

Como puede apreciarse, tanto el código electoral como el reglamento de fiscalización establecen plazos específicos para realizar la revisión de los informes anuales que deben presentar los partidos políticos a la Unidad de Fiscalización, que van desde su rendición, hasta la elaboración del dictamen consolidado y el proyecto de resolución, así como su presentación al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, fija los plazos con los que cuentan los partidos políticos para subsanar las observaciones que les efectúe la

Unidad de Fiscalización durante la revisión de sus informes anuales de ingresos y egresos.

Esta Sala Superior ha sostenido que un criterio de aceptación generalizada enseña que la autoridad respeta el derecho de audiencia cuando concurren los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;
2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;
3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y
4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

En el caso de la revisión de los informes del origen y monto de los ingresos que reciben los partidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, en términos de los fundamentos invocados, la posibilidad del ejercicio de la facultad sancionadora con la cual cuenta la autoridad electoral, que actualiza su obligación de respetar la garantía de audiencia de los institutos políticos, puede surgir cuando al analizar los informes y la documentación presentada con ellos, considere que existen irregularidades.

El análisis comparativo del procedimiento administrativo de fiscalización reseñado en párrafos precedentes, con los elementos que configuran el derecho de audiencia, evidencia que éstos sí se surten durante las fases que integran tal procedimiento. Esto es así, al tenerse presente que la normatividad invocada prevé:

1. El inicio del procedimiento dentro de un período específico;
2. La notificación al partido o a la agrupación política del hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad de afectación de algún derecho de los propios entes políticos, por parte de la autoridad;
3. Plazos específicos para que el instituto político en cuestión realice las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, la autoridad determine si las mismas son suficientes e informe al partido y para que el partido realice nuevas explicaciones o correcciones, en caso de que las primeras fuesen insuficientes;
4. La plena posibilidad para aportar pruebas conducentes en beneficio de sus intereses, durante el transcurso de los plazos mencionado en el punto anterior.

En esta virtud, el procedimiento administrativo contenido en el artículo 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí otorga a los institutos políticos interesados la oportunidad de plena defensa.

Al respecto es aplicable la jurisprudencia, **AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**<sup>1</sup>.

Asimismo, de los artículos 81, apartado 1, incisos a) y f), 83 y 84, apartado 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se infiere que la obligación de la Unidad de Fiscalización de respetar el derecho de audiencia de los partidos políticos al comunicarles los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, se agota al concluir la etapa correspondiente a la verificación documental atinente.

Ello significa que finalizado el plazo legalmente previsto de sesenta días para llevar a cabo esa revisión, la autoridad fiscalizadora tiene vedado hacer del conocimiento del partido interesado diversas irregularidades u omisiones en las que incurrió con motivo del aparente cumplimiento a las solicitudes de aclaración o rectificación formuladas en la mencionada etapa de verificación.

Lo anterior, porque de aceptar lo contrario, se permitiría la posibilidad de que fuera del periodo de revisión de los informes, al presentarse la documentación respectiva, nuevamente se comuniquen irregularidades diversas a las originalmente

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 2/2002. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 12 y 13. **Nota:** El contenido del artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se interpreta en esta jurisprudencia, corresponde con el 84 del ordenamiento vigente.

notificadas y así sucesivamente. Situación que alteraría los plazos para la emisión del dictamen, con la consecuente vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídicas.

Es orientadora la tesis: **GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL<sup>2</sup>.**

En este punto es necesario precisar que la atribución de la autoridad fiscalizadora de requerir información a los partidos en relación con sus informes, tiene una doble vertiente con consecuencias sancionadoras distintas.

La primera es la prevista en el inciso b), del apartado 1, del artículo 84 del código sustantivo de la materia, así como 24.1 del reglamento de fiscalización, relativa a que si durante la revisión de los informes de los partidos se advierten errores u omisiones técnicas, se les notifican al partido para que presenten las aclaraciones o correcciones pertinentes en los plazos legalmente establecidos. La finalidad buscada por la norma en comento, es que dentro del procedimiento

---

<sup>2</sup> Tesis LXXVIII/2002. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 144 y 145. **Nota:** El contenido de los artículos 49-A, párrafos 1 y 2, inciso a), y 49-B, párrafo 2, incisos a) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados en esta tesis, corresponde con los diversos 83 y 84, párrafo 1, inciso a), y 81, párrafo 1, incisos a) y g), respectivamente; asimismo, el artículo 19.2 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y en la presentación de sus informes, corresponde con el 23.2 del Reglamento que establece los Lineamientos para la fiscalización de los partidos políticos nacionales, vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

administrativo y previo a resolver en definitiva sobre la aplicación de una sanción por infracción a disposiciones electorales, se le otorgue y garantice el derecho de audiencia al partido político interesado, con la oportunidad de que subsane o aclare la posible irregularidad y aporte las pruebas que estime pertinentes y cancelar cualquier posibilidad de que se imponga la sanción correspondiente.

Es conveniente señalar que con la expedición del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales – publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de enero de dos mil ocho- la oportunidad de presentar las aclaraciones o rectificaciones correspondientes se ha incrementado. En efecto, como ha quedado precisado, al preverse que la Unidad de Fiscalización debe informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste, en un primer momento, subsanan los errores u omisiones encontrados y de ser el caso, otorgarle un nuevo plazo para que los subsane, trae como consecuencia el que un partido político tenga, por lo menos, dos oportunidades de aclarar o corregir los errores u omisiones que hubiese determinado la autoridad fiscalizadora.

El segundo supuesto se obtiene de los artículos 38, apartado 1, inciso k), 81, apartado 1, inciso f), y 84, apartado 1, inciso a), del código electoral federal, así como del numeral 23.2 del reglamento de fiscalización. Dichos preceptos previenen la obligación de los partidos políticos de entregar la documentación que se les solicite en relación de sus ingresos y egresos; la atribución de la Unidad de Fiscalización de requerir

en todo tiempo, información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado con los mismos.

En los preceptos señalados se pueden distinguir dos hipótesis. La primera derivada del inciso b), del artículo 84, del código sustantivo de la materia, consistente en la notificación a los partidos políticos de la posible falta de documentos o de precisiones en sus informes, para que en los plazos marcados en la propia legislación, subsane las omisiones o formule las aclaraciones pertinentes, con lo cual se garantiza el derecho de audiencia de esos entes políticos. El segundo supuesto es aquel que se obtiene del resto de los preceptos señalados, consistente en que, cuando la propia autoridad emite un requerimiento de carácter imperativo, éste resulta de ineludible acatamiento para el instituto político de que se trate.

En el primer caso, el desahogo de las aclaraciones o rectificaciones, así como la aportación de elementos probatorios a que se refiera la notificación de la autoridad electoral, sólo constituye una carga procesal y no una obligación que importe sanción para el caso de omisión. Ello significa que la desatención a dicha notificación, sólo implicaría que el interesado no ejerció su derecho de audiencia para subsanar o aclarar lo conducente. De forma tal, que el incumplimiento es en su perjuicio, al calificarse la irregularidad, lo cual haría factible la imposición de la sanción que corresponda en la resolución del Consejo General.

Por el contrario, el segundo supuesto se impone como de necesario cumplimiento, por lo que su desatención implica, en sí misma, la violación a la normativa electoral, por lo que admite ser sancionada por la contumacia en la que se incurre.

Esta última hipótesis se actualiza cuando el requerimiento no busca que el partido aclare o corrija una irregularidad detectada en su informe o que presente documentos que de manera previa debió anexar al mismos desde su rendición, sino cuando dicho requerimiento tuviera como propósito despejar obstáculos o barreras para que la autoridad realice su función fiscalizadora, conforme con los principios de certeza, objetividad y transparencia, de forma que la renuencia a cumplirlo impidiera o dificultara dicha función de fiscalización.

Tal criterio se sostiene en la tesis: **FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN**<sup>3</sup>.

De esta forma, es dable sostener que de manera ordinaria, los partidos políticos están constreñidos a presentar las aclaraciones o rectificaciones en relación con las inconsistencias de su informe, que la Unidad de Fiscalización les hubiese notificado, así como la documentación y pruebas atinentes o bien aquellas que le sean requeridas para verificar la veracidad de lo reportado en sus informes, dentro de los plazos de diez y cinco días que la ley concede para tales

---

<sup>3</sup> Tesis XXX/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 74 y 75. **Nota:** El contenido del artículo 49-A, apartado 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis, corresponde con el 84, párrafo 1, inciso b), del ordenamiento vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación

efectos. Sin embargo, también es sostenible que de forma extraordinaria se podrían hacer esas aclaraciones y/o presentar los correspondientes documentos para soportarlas, fuera de esos plazos ordinarios, siempre que dicha presentación se haga dentro la fase de revisión documental, esto es, antes de que concluya el plazo sesenta días que la ley otorga para la revisión de los informes y se proceda a la elaboración del dictamen consolidado.

Lo anterior es así, porque las disposiciones que regulan la rendición del informe anual de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, contemplan expresamente los plazos en que dichos institutos políticos deberán presentar su respectivo informe, así como el término con que la Unidad de Fiscalización cuenta para realizar la revisión de los mismos. También se prevé el plazo dentro del cual, los partidos deben dar cumplimiento a los requerimientos o presentar las aclaraciones que, en su caso, les sean solicitadas.

Esos plazos y términos no pueden dejar de observarse o alterarse a voluntad del partido político o del propio Instituto Federal Electoral, pues ello atentaría contra el principio de legalidad a que debe sujetarse el actuar de toda autoridad. Máxime, si se toma en cuenta que dichas disposiciones son de orden público y su cumplimiento no queda al arbitrio de la autoridad ni de los institutos políticos.

Este criterio ha sido sostenido en las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-47/2007, SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-90/2007 y SUP-RAP-292/2009.

Los plazos constituyen el periodo dentro del cual debe realizarse una conducta, en el caso, la carga prevista en la ley, de tal manera que concluido éste se pierde el derecho para hacerlo, originando como consecuencia que se actualice la hipótesis para que la autoridad fiscalizadora considere que no se subsanó la deficiencia advertida, y de ser el caso, la aplicación de una de las sanciones previstas en el propio ordenamiento, por esa inactividad del interesado, salvo que se prevea que el plazo pueda prorrogarse o se establezca causa justificada en la propia ley para tal fin.

Consecuentemente, si los plazos están perfectamente determinados y son del conocimiento de quien debe cumplir la carga conducente, es sólo dentro de los mismos que será legal, oportuna y procedente la realización de determinados actos, sin que en la especie exista disposición alguna que permita concluir la posibilidad de prórroga.

Esta Sala Superior sostuvo tales criterios, también en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-292/2009 relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil ocho.

En este orden de ideas, la autoridad fiscalizadora garantiza el derecho de audiencia de los partidos políticos, en un primer momento, cuando de la revisión de sus informes de ingresos y egresos, detecta errores u omisiones técnicas, los cuales hace del conocimiento del instituto político interesado a fin de que en el plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones

que estime pertinentes, así como para que presente la documentación soporte de dichas aclaraciones, o bien, cuando la autoridad le requiere la presentación de documentos a fin de verificar la veracidad de lo reportado en el respectivo informe, para lo cual, también le debe conceder un plazo determinado.

En un segundo momento, la autoridad garantiza el derecho de audiencia del partido político cuyas finanzas están sujetas a revisión, cuando al analizar las aclaraciones o rectificaciones y su documentación soporte (presentados con motivo de las observaciones o requerimientos formulados por la propia Unidad de Fiscalización) determina que las mismas son insuficientes para subsanar los errores o determinar la veracidad de lo reportado, por lo cual le concede un segundo plazo de cinco días, para presentar nuevas explicaciones o correcciones, así como las pruebas que estime pertinentes.

Frente al deber de la autoridad electoral de garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos en los procedimientos de revisión de sus informes, se encuentra la correlativa carga de estos institutos políticos de presentar sus aclaraciones o rectificaciones, así como los documentos que estime pertinentes para subsanar las observaciones o acreditar la veracidad de sus informes, dentro de los plazos legales señalados para cada momento, o en su defecto, antes de que concluya la etapa de revisión de los informes y de la elaboración del dictamen consolidado.

No obstante, como se precisó, el incumplimiento al requerimiento formulado con fundamento en el inciso b) del

apartado 1 del artículo 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –para efectuar aclaraciones o rectificaciones-, no trae aparejada, por sí misma, una sanción por dicho incumplimiento, sino que al no ejercer su derecho de audiencia el partido interesado podría dar lugar a tener por acreditada una infracción a la normativa electoral aplicable y, consecuentemente, la imposición de la sanción correspondiente.

En cambio, si el ente político es contumaz en relación con los requerimientos que son de necesario cumplimiento, podrá ser sancionado por dicha inobservancia, precisamente por obstaculizar la función fiscalizadora, además de que se le pueda imponer otros castigos por las infracciones a la normativa electoral relativa a las finanzas partidistas.

En lo que al caso interesa, durante la revisión del informe del Partido Revolucionario Institucional, en específico, de la subcuenta *viáticos y pasajes* de la cuenta *servicios generales*, la Unidad de Fiscalización observó el registro de pólizas soportadas con facturas por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, en los siguientes términos:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA				
	NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
PE-2417/07-10	A 1655	07-06-10	Aerotransportes Empresariales, S.A. de C.V.	1 Vuelo el día 28-06-10, TLC-VER-CUL-GDL-TLC.	\$225,882.57
PE-2418/07-10	529	02-06-10	Sky Pilot, S.A. de C.V.	Servicio proporcionado a su empresa el pasado día 29 de mayo del año en curso en el equipo Agusta Power 109,	\$162,712.22

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA				
	NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE
				matrícula XA-AEJ en la ruta: Méx-Helipuerto Nafinsa-Querétaro (Ciudad)- Méx-Toluca.	
PE-2419/07-10	3989	07-06-10	Aviones de Renta para Ejecutivos, S.A. de C.V.	Helicóptero: agusta power 109, 03-06-10, Toluca-NAFINSA, NAFINSA-Apizaco, Apizaco-OEM, OEM-Toluca	\$128,963.43

Por lo anterior, mediante el oficio UF-DA/440/11, la autoridad fiscalizadora requirió al partido político que presentara lo siguiente:

1. Los contratos celebrados entre el partido y los prestadores de servicios detallados en el cuadro que antecede, en los cuales se describieran con toda precisión las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, así como el importe contratado y formas de pago,
2. Indicar quiénes fueron las personas beneficiadas y presentar la documentación que acreditara el objeto partidista del gasto,
3. El escrito por medio del cual el órgano de finanzas del partido autorizó el gasto en comento, y
4. Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

La autoridad fiscalizadora fundamentó su requerimiento en los artículos 81, apartado 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del Reglamento de la materia, esto es, en su atribución de solicitar en todo momento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Asimismo, le concedió al partido un plazo improrrogable de diez días para cumplir dicho requerimiento.

La solicitud de información se notificó al partido el veinticuatro de junio siguiente.

En respuesta al requerimiento, por escrito SF/622/11 que recibió la autoridad electoral el siguiente ocho de julio, el ahora recurrente aportó el contrato correspondiente a Aviones de Renta para Ejecutivos, S.A. de C.V.

Además, manifestó lo siguiente:

- a) Los contratos de prestación de servicios celebrados con los proveedores Aerotransportes Empresariales, S.A. de C.V. y Sky Pilot, S.A. de C.V., se solicitaron al área responsable, por lo que se entregarían a la autoridad electoral cuando los tuviera;
- b) Los servicios de transportación aérea fueron solicitados para trasladar a su dirigencia –dirigentes y militantes- con la finalidad atender diversos eventos partidistas desarrollados el mismo día en diferentes puntos del país, por lo cual era imposible el traslado terrestre, y

- c) Dentro de las políticas internas de ese instituto político no se elaboran escritos por los cuales el órgano de finanzas autoriza el gasto correspondiente, pero sería considerado para futuras operaciones.

Una vez que la Unidad de Fiscalización analizó las anteriores aclaraciones, determinó lo siguiente:

1. Si bien, el partido presentó el contrato mencionado debidamente suscrito con el proveedor por el periodo del primero de junio al treinta y uno de diciembre de dos mil diez, no se detallaron los servicios prestados, las condiciones del mismo, ni se indicó las personas beneficiadas con el gasto;
2. A la fecha en la cual se elaboró el segundo requerimiento, no se habían presentado los contratos relativos a las empresas Aerotransportes Empresariales, S.A. de C.V. y Sky Pilot, S.A. de C.V.;
3. El partido tampoco indicó quiénes fueron los dirigentes y militantes beneficiados con los servicios de transporte aéreo, ni detalló cuáles fueron los eventos a los cuales asistieron, y
4. En relación con que es política interna no elaborar escritos de autorización del gasto, la autoridad consideró que el partido debía de contar con los elementos suficientes para acreditar la justificación de esos gastos.

**SUP-RAP-518/2011**

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización, mediante el oficio UF-DA/4981/11, y con fundamento en los artículos 81, apartado 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del reglamento de la materia, le solicitó, nuevamente, al partido que presentara, en el plazo improrrogable de cinco días, lo siguiente:

1. Los contratos de prestación de servicios faltantes con las especificaciones precisadas en el primer requerimiento;
2. Indicar las personas beneficiadas, así como su relación con el partido,
3. La documentación por la cual se acredite el objeto partidista del gasto, y
4. Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

El requerimiento se notificó al partido el veintidós de julio de dos mil once.

Por escrito SF/676/11, que la autoridad fiscalizadora recibió el veintinueve de julio último, el partido reiteró:

- a) Los contratos de prestación de servicios se solicitaron al área responsable, por lo que una vez que se tuvieron se entregarían a la autoridad electoral;

- b) La transportación aérea fue para el traslado de la dirigencia del partido a diversos eventos celebrados el mismo día en diversos lugares del país, y
- c) Se solicitó al área responsable de la contratación de los servicios, el listado de las personas beneficiadas, así como la documentación para acreditar su relación con el partido, así como el objeto partidista del gasto.

Vistas las razones dadas por el partido y toda vez que al momento de elaborarse el dictamen consolidado no se había presentado la documentación requerida, la autoridad administrativa electoral determinó que la observación quedó no subsanada por \$517,558.22 (quinientos diecisiete mil quinientos cincuenta y ocho pesos 22/100 MN).

En ese sentido, la responsable razonó que el Partido Revolucionario Institucional realizó gastos por concepto de transportación aérea y renta de un helicóptero, alegando ser para el traslado de su dirigencia a diversos eventos. Sin embargo, al no justificarse ante la autoridad electoral, esos gastos se tradujeron en una erogación desvinculada de las actividades permanentes, específicas ni de campaña o precampaña, objetivo y finalidad de la creación de los partidos políticos, por lo que no pueden corresponder a sus fines constitucionales.

De acuerdo con la responsable, las infracciones cometidas por la ahora recurrente violentaron los artículos 38, apartado 1, incisos k) y o) del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales y 23.2 del Reglamento de la materia.

Tales preceptos se refieren a las obligaciones de los partidos políticos de permitir la práctica de auditorías y verificaciones por parte de los órganos del Instituto Federal Electoral con atribuciones para ello, de entregar la documentación que dichos órganos le requieran respecto de sus informes y egresos, de aplicar su financiamiento exclusivamente a sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como a las actividades específicas; además de referirse a la atribución de la Unidad de Fiscalización de requerir en todo momento la documentación necesaria para comprobar la veracidad de reportado en los informes.

Ahora bien, la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la cual se presentó el dictamen consolidado respecto de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil diez y se aprobó la resolución reclamada se celebró el pasado veintisiete de septiembre.

Ese mismo día, a las nueve horas, el recurrente presentó el escrito SF/914/11, en alcance al diverso SF/676/11 y en relación con el oficio de la Unidad de Fiscalización UF-DA/4981/11, por el cual se le requirió la información relativa a los gastos de transportación aérea y renta de un helicóptero. A través de dicho curso aportó los siguientes documentos:

Documento		Contenido
1	Original del contrato de prestación de servicios celebrado entre el Partido Revolucionario Institucional y Aerotransportes Empresariales S.A. de C.V.	<p>1. El objeto del contrato es el servicio de transporte aéreo que el prestador del servicio se obliga a prestar al partido cuando lo requiera.</p> <p>2. El monto del contrato es por \$243,407.95, más \$34,945.27, correspondiente al impuesto al valor agregado, lo que hace un monto total de \$282,353.22.</p> <p>El monto es fijo y el prestador del servicio se obliga a expedir la factura correspondiente.</p> <p>3. Forma de pago, al momento cuando el prestador del servicio entregue el original de las facturas.</p> <p>4. La vigencia del contrato es del primero al treinta de abril de dos mil diez.</p> <p>5. El contrato lo firmaron por parte del partido el secretario de finanzas y el coordinador administrativo de la presidencia, así como el representante legal de la empresa.</p>
2	Original del contrato de prestación de servicios celebrado entre el Partido Revolucionario Institucional y Sky Pilot S.A. de C.V.	<p>1. El objeto del contrato es el servicio de transporte aéreo que el prestador del servicio se obliga a prestar al partido cuando lo requiera.</p> <p>2. en cuanto al monto del contrato, las partes convienen que a la presentación de la factura correspondiente, el área usuaria del servicio aprobara la procedencia del pago, que resulte de la cuantificación mensual de los servicios prestados en el mes inmediato anterior.</p> <p>El monto total es fijo y el prestador del servicio se obliga a expedir la factura correspondiente.</p> <p>3. Forma de pago, al momento cuando el prestador del servicio entregue el original de las facturas.</p> <p>4. La vigencia del contrato es del primero de abril al treinta y uno de diciembre de dos mil diez.</p> <p>5. El contrato lo firmaron por parte del partido el secretario de finanzas y el coordinador administrativo de la presidencia, así como el representante legal de la empresa.</p>
3	Copia de escrito de quince de junio de dos mil diez, dirigido a la coordinadora administrativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y firmada por el secretario Guillermo Hopkins Gámez.	Autorización relativa a la factura del gasto por concepto de servicios aéreos para el transporte de la Dip. Beatriz Paredes Rangel, Lic. Enrique Jackson Ramírez, Lourdes Quiñones Canales, Joel Ayala y Cruz López Aguilar, militantes del instituto político, para viajar el veintiocho de junio de dos mil diez, para cumplir actividades políticas del Comité Ejecutivo Nacional durante las reuniones de trabajo en los comités directivos estatales de Veracruz, Sinaloa y Jalisco.
4	Copia de escrito de veinte de mayo de dos mil diez, dirigido a la coordinadora administrativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y firmada por el secretario Guillermo Hopkins Gámez.	Autorización relativa a la factura del gasto por concepto de servicios aéreos para el transporte de la Dip. Beatriz Paredes Rangel, y Antonio Cordero, militantes del instituto político, para viajar el veintinueve de mayo de dos mil diez, para cumplir actividades políticas del Comité Ejecutivo Nacional durante las reunión de trabajo en el Comité Directivo Estatal de Querétaro.
5	Copia de escrito de treinta y uno de mayo de dos mil diez, dirigido a la coordinadora	Autorización relativa a la factura del gasto por concepto de servicios aéreos para el transporte de la Dip. Beatriz Paredes Rangel, y Antonio Cordero,

Documento	Contenido
administrativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y firmada por el secretario Guillermo Hopkins Gámez	militantes del instituto político, para viajar el tres de junio de dos mil diez, para cumplir actividades políticas del Comité Ejecutivo Nacional durante las reunión de trabajo en el Comité Directivo Estatal de Tlaxcala.
6 Copia de una bitácora de vuelo de la empresa Aerotransportes Empresariales S.A. de C.V. de veintiocho de junio de dos mil diez.	Comprende cuatro tramos: 1º. Toluca-Veracruz, 2º. Veracruz-Culiacán, 3º. Culiacán-Guadalajara, y 4º. Guadalajara-Toluca. Pasajeros: 1. Beatriz Paredes, 2. Enrique Jackson, 3. Lourdes Quiñones, 4. Joel Ayala, y 5. Cruz López.

Además, el partido político reiteró que los servicios de transportación aérea se solicitaron para trasladar la dirigencia del partido –dirigentes y militantes- a diversos eventos partidistas organizados el mismo día en distintas partes del país.

Los hechos relatados, como se adelantó, no fueron controvertidos por las partes y por lo mismo, no están sujetos a prueba, en términos del artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Conforme con lo razonado en el presente apartado, los planteamientos del recurrente devienen en **infundados**, porque la documentación con la cual se pretendió cumplir con el requerimiento que le fue formulado por la autoridad electoral en relación con los gastos relativos a transportación aérea, se presentó de manera extemporánea. Por lo mismo, esa autoridad no tenía obligación de considerarla a fin de verificar si

con la misma se satisfacían las observaciones al respectivo informe anual y poder evitar la imposición de la sanción correspondiente.

Dichos requerimientos se fundamentaron en los preceptos que establecen la obligación de los partidos políticos de entregar la documentación que se les solicite respecto de sus ingresos y egresos, así como en la atribución que tiene la Unidad de Fiscalización de pedir a los órganos de finanzas de los partidos políticos de poner a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Por su parte, en el capítulo 3 del dictamen consolidado respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil diez, se señala que el procedimiento de revisión y dictamen de los informes anuales se desarrolló en cuatro etapas.

1. En la primera, se realizó una revisión de gabinete en la que se detectaron los errores y omisiones de carácter técnico que presentaron los informes anuales, a fin de solicitar a los partidos políticos las aclaraciones correspondientes;
2. En la segunda, se determinaron las pruebas selectivas a realizar a todos los partidos políticos;
3. En la tercera, se realizó una verificación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad

de lo reportado por los partidos políticos acorde a las técnicas y procedimientos de auditoría, y

4. En la cuarta se procedió a la elaboración del dictamen consolidado.

En relación con la tercera etapa, se dice en el documento – apartado 3.2.3, *Verificación documental*-, que el personal de la Unidad de Fiscalización revisó los documentos presentados por los partidos políticos con base en pruebas selectivas. De esa revisión y análisis documental, de conformidad con las técnicas y procedimientos de auditoría, así como con el marco legal, se extrajeron datos para la elaboración del dictamen.

En la relación de los oficios emitidos con motivo de la revisión de la documentación soporte de los informes anuales de ingresos y egresos, mediante los cuales se les solicitó a los partidos políticos una serie de aclaraciones o rectificaciones, se encuentran, precisamente, los identificados con los números UF-DA/4402/11 y UF-DA/4981/11; esto es, aquellos con los cuales se le requirió al ahora recurrente la documentación que acreditase el objeto partidista del gasto reportado relativo a la transportación aérea y renta de un helicóptero.

También se asentó en el dictamen consolidado que de acuerdo con los plazos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y conforme con las fechas de inicio de la revisión del informe anual, se terminó la verificación de los documentos presentados por los partidos y

se elaboraron las respectivas actas de cierre de trabajos el pasado veintiocho de junio.

En la mencionada fecha, se entregaron a los partidos políticos los últimos oficios de errores y omisiones para que presentasen las aclaraciones pertinentes en el plazo de diez días hábiles. Tomando en cuenta que con motivo del primer periodo vacacional del Instituto Federal Electoral, se reanudaron las actividades y los plazos legales el dieciséis de agosto de dos mil once, el plazo para recibir las respuestas de los partidos a los requerimientos que les fueron efectuados, venció el veinticuatro de agosto de ese mismo año.

El dictamen consolidado, al ser un documento público emitido por una autoridad competente para ello y al no estar controvertido por el recurrente, tiene pleno valor probatorio en términos de los artículos 14, apartados 1, inciso a), y 4, inciso b), así como 16, apartados 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sobre las bases anteriores, se obtiene que la autoridad no le pidió al recurrente que le aclarase o rectificase errores u omisiones técnicas encontradas en sus informes, y por tanto no se trataba de una mera carga procesal, cuyo incumplimiento no traería aparejada por sí misma una sanción, al dejar de ejercerse el derecho de audiencia. Por el contrario, se trataron de requerimientos cuya naturaleza es de necesario cumplimiento, por lo que se impuso la obligación al partido político de atenderlos en tiempo y forma, por lo que al no haberlo hecho así, su actitud contumaz trajo como

consecuencia, por sí misma, la imposición de la sanción correspondiente. Esto último, con independencia de aquella a la que se hizo acreedora por violentar la normativa aplicable a las finanzas de los partidos.

En efecto, contrario a lo señalado por el recurrente, la autoridad electoral determinó en relación con los gastos en comento, dos infracciones: la primera la relativa a que no se le presentó la documentación que requirió para verificar la veracidad de lo reportado en el informe y la segunda, concerniente a que el partido no destinó sus recursos a las actividades que constitucional y legalmente tiene conferidas.

De esta manera, la Unidad de Fiscalización requirió documentación para acreditar el objeto partidista del gasto reportado relativo a transportación aérea privada y la renta de un helicóptero, así como la relación de las personas beneficiadas con dichas erogaciones y su relación con el partido. Ello a fin de verificar que el mencionado gasto estuviera relacionado con las actividades ordinarias, específicas o de precampaña y campaña. Por tanto, las solicitudes de información tenían como propósito despejar obstáculos o barreras para ejercer la función fiscalizadora que tiene encomendada.

En este orden de ideas, el partido recurrente tenía la obligación de atender esos requerimientos dentro de los plazos que le fueron señalados, o en su caso dentro del periodo de revisión de los informes anuales y de su documentación soporte, esto

es, a más tardar el veinticuatro de agosto último, en términos del propio dictamen consolidado.

Si bien el partido al contestar el par de requerimientos que le formuló la autoridad hizo las aclaraciones que a su interés pudieron convenir, en realidad no atendió los planteamientos ni las solicitudes de documentación que le fueron realizadas durante el procedimiento de revisión de informes y, por ende, no subsanó las inconsistencias que le fueron señaladas.

De esta manera, el partido recurrente parte de la errónea percepción de que podía presentar la documentación aclaratoria en cualquier momento previo a la aprobación del proyecto de resolución por parte de la responsable y que incluso, ésta y la Unidad de Fiscalización debieron analizarla para concluir que con ella se justificaban los egresos observados y por tanto evitarle la sanción correspondiente.

Sin embargo, como se ha venido reiterando, la legislación electoral federal y el reglamento de fiscalización establecen plazos precisos para desarrollar el procedimiento de verificación de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos, incluidos, los plazos relativos al cumplimiento de las solicitudes de información y documentación que la autoridad puede requerir a los partidos políticos. Plazos que son de conocimiento del partido recurrente, aunado a que en los requerimientos en cuestión también le fueron fijados.

Dichos plazos tienen como propósito garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica, así como el de transparencia en la

fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos y por tanto no queda al arbitrio de quienes están obligados a respetarlos, modificarlos, ampliarlos o prorrogarlos. Aunado a lo anterior, los plazos señalados para el cumplimiento de los requerimientos de información y documentación también tienen como objetivo asegurar que la Unidad de Fiscalización cuente con todos los elementos disponibles con la anticipación suficiente para poder elaborar el correspondiente dictamen consolidado y el proyecto de resolución que pondrá a consideración del Consejo General.

Así, es necesario que la presentación de la documentación requerida para solventar observaciones hechas a las finanzas del partido, se haga de manera oportuna para que la autoridad electoral pueda analizarla y valorarla en su justa dimensión, a fin de estar en posibilidad de determinar si las observaciones se solventaron o por el contrario, si se actualiza alguna infracción administrativa.

Situación que no se colma cuando, como en el caso, los documentos soporte se presentan de forma extemporánea – fuera del periodo de revisión- y con tan solo unas horas de anticipación al inicio de la sesión en la cual se resolvieron las cuestiones relativas a los informes anuales de los partidos políticos.

De acuerdo con el acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el pasado

veintisiete de septiembre de dos mil once<sup>4</sup>, la misma inició a las diecisiete horas, en tanto que de acuerdo con el acuse del oficio SF/914/11, el partido presentó la documentación relativa a los gastos de transporte aéreo y renta de un helicóptero –arriba detallada-, a la Unidad de Fiscalización a las nueve horas. Asimismo, de acuerdo con las imágenes reproducidas digitalmente en su escrito inicial y su propio dicho –los cuales no fueron controvertidos por la autoridad responsable-, se advierte que entregó la documentación señalada a cada uno de los consejeros electorales, en las siguientes horas de ese mismo veintisiete de septiembre:

	<b>Consejero Electoral</b>	<b>Hora</b>
1	Francisco Javier Guerrero Aguirre	11:14
2	Marco Antonio Baños Martínez	11:15
3	María Macarita Elizondo Gasperín	11:17
4	Alfredo Figueroa Fernández	11:18
5	Benito Nacif Hernández	11:20

Así, conforme con las reglas de la lógica y la experiencia a las que se refiere el apartado 1 del artículo 16 de la ley procesal electoral, es claro que contrario a lo alegado por el partido recurrente, no era ni jurídica ni materialmente posible que la autoridad fiscalizadora analizara la documentación recibida, determinara que la misma subsanaba las observaciones hechas y además que con ella se justificaba el objeto partidista del gasto –en términos de las técnicas y procedimientos de auditoría y la normatividad vigente-, modificara el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución y las circulase

<sup>4</sup> Consultable en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2011/Septiembre/CGex201109-27/CGex201109-27\\_01.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2011/Septiembre/CGex201109-27/CGex201109-27_01.pdf)

con antelación a los miembros del Consejo General. Aunado a lo anterior, se advierte en el acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el pasado veintisiete de septiembre, en lo concerniente al punto 3 del orden del día en el que se discutió y aprobó el dictamen consolidado y la resolución reclamada, que en ninguna de las participaciones del representante del partido recurrente, se hizo referencia a la entrega de los documentos que ahora nos ocupan.

Además, no se puede dejar de advertir que la documentación requerida –contratos de prestación de servicios, relación de las personas beneficiadas, así como para acreditar el objeto partidista del cargo-, es de aquella que el partido político está obligado a conservar junto con las facturas correspondientes, como soporte de gastos que a primera vista parecen extraordinarios y desvinculados de sus actividades y fines constitucionales y legales, como el uso de la aviación general (uso de aviones de itinerario no regular) y renta de helicópteros. Documentos que, incluso, el partido político debiera presentar junto con su informe anual para soportar tanto la veracidad de lo reportado como su objeto partidista.

Además, el partido en momento alguno manifiesta, ni mucho menos acredita, alguna justificación razonable que le haya imposibilitado cumplir con su entrega en tiempo y forma, ante la autoridad fiscalizadora. Ello porque en las aclaraciones relativas se limitó a señalar que había solicitado la documentación a las áreas partidistas responsables de la contratación y en el

momento en que las recibiera las remitiría a la autoridad electoral.

Como ha quedado detallado previamente, la autoridad fiscalizadora requirió al partido político ahora apelante, hasta en dos ocasiones, las aclaraciones y entrega de determinada documentación, lo cual fue desatendido por el Partido Revolucionario Institucional. De tal forma que de acuerdo con los plazos legalmente previstos para las revisiones de los informes anuales sobre ingresos y egresos de los partidos políticos, es evidente que la pretendida exhibición de la documentación el veintisiete de septiembre último, está totalmente fuera de tiempo.

Dada la extemporaneidad en el cumplimiento del requerimiento, la autoridad electoral no estaba obligada a considerar los documentos en cuestión, al momento de aprobar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución elaborados por la Unidad de Fiscalización.

Igualmente, se respetó el derecho de audiencia del recurrente porque se le notificó de las irregularidades detectadas en relación con el gasto reportado en transportación aérea y renta de helicópteros, además se le concedieron plazos específicos para que realizara las aclaraciones o rectificaciones correspondientes, así como para presentar los documentos conducentes en beneficio de sus intereses y en todo caso, el recurrente pudo presentar la documentación dentro del periodo de revisión documental.

En este orden de ideas, la responsable no violentó los principios de congruencia ni de exhaustividad, toda vez que resolvió con las constancias que constaban en el expediente administrativo correspondiente y que estaba obligada a considerar. En este punto, se insiste en que si bien el partido recurrente aportó las documentales que le fueron requeridas, fuera de los plazos legales, es evidente que la autoridad electoral no estaba constreñida a tomarlas en cuenta al emitir tanto el dictamen consolidado como la resolución reclamada.

Por ello, resultan **infundados** los motivos de agravio analizados, y en consecuencia, no son aptos para modificar o revocar la determinación de la responsable en el sentido de que el Partido Revolucionario Institucional incumplió con sus obligaciones de destinar sus recursos exclusivamente a los fines y actividades que tienen encomendadas, así como de proporcionar la documentación que le fuese requerida por la autoridad electoral en relación con sus informes de ingresos y egresos.

#### **AGRAVIOS CUARTO Y QUINTO.**

**PRECISIÓN PRELIMINAR.** Estos agravios se analizarán de manera conjunta, dada la vinculación que guardan en los temas de los puntos controvertidos.

Es pertinente dejar precisado, que aunque en el agravio **cuarto** el apelante dice controvertir la conclusión identificada con el número **38**, lo cierto es que los motivos de inconformidad se

relacionan con las irregularidades y sanciones que fueron materia de las conclusiones **41** y **49**.

En efecto, la conclusión **38** se refiere a la falta de documentación para justificar los gastos de transportación aérea y renta de helicóptero, así como la no identificación de las personas que se beneficiaron con tales gastos, cuyo monto asciende a \$517,558.22.

Incluso, este punto fue controvertido en el agravio **segundo**, el cual ha sido objeto de examen y del pronunciamiento correspondiente en el apartado precedente de esta ejecutoria.

En cambio, la conclusión **41** se refiere a irregularidades en el reporte de gastos que no estaban vinculados con “actividades para el desarrollo del liderazgo de las mujeres” y la conclusión **49** deriva del reporte de gastos respecto de los cuales, la autoridad responsable determinó que no se vinculan con “actividades específicas”.

Los montos implicados, observaciones y determinaciones son referidos de manera expresa en el agravio en comento. Es más, en el propio agravio se hace la identificación de los incisos **c)** y **d)** como las partes de la resolución reclamada, que contienen las consideraciones y sanciones particularmente impugnadas.

En la resolución reclamada se observa que la correspondencia de tales apartados es:

- Inciso **c)** con la conclusión **41** (página 756 de la resolución).

- Inciso **d)** con la conclusión **49** (página 817).

Resulta evidente entonces, que las partes impugnadas en el agravio **cuarto** son las que anteceden y sus correspondientes conclusiones, y no así la conclusión **38** como se afirma en una sola parte del agravio.

Por otra parte, en el agravio **quinto** se expresa de manera clara que el objeto de impugnación son, igualmente, los incisos **c)** y **d)** y, concordantemente, las conclusiones **41** y **49**.

De ahí que el examen de ambos agravios (**cuarto** y **quinto**) se realice de manera conjunta, puesto que en ellos se controvierten los mismos incisos y conclusiones de la resolución reclamada.

#### **CONCLUSIONES 41 Y 49.**

Teles conclusiones establecen expresamente:

***“Conclusión 41.***

*El partido reportó gastos de operación ordinaria por \$9'485,488.48 que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; por lo tanto, se considera que no destinó el 2% del financiamiento público ordinario establecido en la normatividad para las actividades en comento, por un monto de \$2'702,407.64.”*

***“Conclusión 49.***

*El partido reportó gastos por \$18'794,305.95, que no se vinculan con Actividades Específicas; por lo tanto, no destinó el financiamiento público establecido en la normatividad para las Actividades Específicas por \$12'615,603.74.”*

#### **PARTES QUE INTEGRAN DICHAS CONCLUSIONES Y QUE SON IMPUGNADAS.**

Las sanciones impuestas en las conclusiones precisadas están integradas por distintos importes, de los cuales, no todos son controvertidos en los agravios. Por ello, es pertinente señalar con precisión las partes que son controvertidas por el apelante.

**INCISO C), CONCLUSIÓN 41.**

Resuelve la reducción del 1% (uno por ciento) de la ministración mensual, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes del apelante, hasta alcanzar el importe de \$1'351,203.82 (un millón trescientos cincuenta y un mil doscientos tres pesos 82/100 M.N.).

Las faltas que se tuvieron por realizadas así como los montos implicados, son:

1. **\$997,600.00.** Factura, que según su descripción, estuvo relacionada con la celebración del 81º aniversario del Partido Revolucionario Institucional.
2. **\$1'176,290.45.** Póliza que ofreció el partido para efectos de prorratear las erogaciones realizadas para cubrir las actividades de "gasto específico", pero esa póliza corresponde a la "operación contable" que se identifica con las siglas SIIF que significan "Prorrateo del Gasto del Sistema de Información Financiera".
3. **\$7'311,598.03.** La reclasificación realizada por el partido como "gasto específico", puesto que los gastos reclasificados corresponden a sueldos y honorarios que no son gastos para la

capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El recurrente manifiesta expresamente que es su voluntad controvertir lo que fue materia de las consideraciones relacionadas con los apartados 2 y 3; no así el apartado 1; por lo que, consecuentemente, este último queda fuera del objeto de impugnación de esta ejecutoria.

**INCISO D), CONCLUSIÓN 49.**

Determina la reducción del **3%** (tres por ciento) de la ministración mensual al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta llegar al importe de **\$9'461,702.81** (nueve millones cuatrocientos sesenta y un mil setecientos dos pesos 81/100M.N.)

Los importes involucrados y las faltas son ocho (8) y están relacionados con erogaciones reportadas por el partido como de "gasto específico" pero que en realidad, según la resolución reclamada, corresponden a "gasto ordinario".

Tales faltas e importes son los siguientes:

OBSERVACIÓN	MONTO OBSERVADO	IMPORTE SUBSANADO	MONTO IMPLICADO (NO SUBSANADO)
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA. <i>De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política" subcuenta "Capacitación" se localizó el registro de pólizas</i>	\$425,476.12	\$232,000.00	\$193,476.12

OBSERVACIÓN	MONTO OBSERVADO	IMPORTE SUBSANADO	MONTO IMPLICADO (NO SUBSANADO)
<b><u>con su soporte documental, que carecían de los respectivos contratos celebrados con los prestadores de servicios.</u></b>			
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. CONFERENCIA PERMANENTE DE PARTIDOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA. <i>De la revisión a la documentación proporcionada por el partido, se observó una póliza por concepto de reclasificaciones realizadas por un monto de \$1'673,417.13 a la cuenta "Educación y Capacitación Política", subcuenta "Gastos Indirectos"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables presentados, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados corresponden a sueldos, honorarios, arrendamiento y comprobaciones de gasto, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.</i>	\$1'673,417.13	\$0.00	\$1'673,417.13
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA. <i>De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", en dos subcuentas, se localizaron pólizas con su respectivo soporte documental, consistentes en facturas que carecen de su respectivo contrato de prestación del servicio y muestras de las actividades realizadas.</i>			
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA. <i>De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", subcuentas "Capacitación" y "Gastos Indirectos", se observó el registro contable de pólizas que carecían de su respectiva documentación soporte.</i>	\$2'296,489.13	\$0.00	\$2'296,489.13
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL.	\$8,079.29	\$5,813.02	\$2,266.27

SUP-RAP-518/2011

OBSERVACIÓN	MONTO OBSERVADO	IMPORTE SUBSANADO	MONTO IMPLICADO (NO SUBSANADO)
<p>INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA.  <i>De la revisión a la cuenta "Educación Capacitación", subcuenta "Capacitación", se observó el registro contable de pólizas que presentaban como soporte documental boletos de avión; sin embargo, dichos gastos no se consideran gastos en Actividades Específicas.</i></p>			
<p>COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. INVESTIGACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA.  <i>De la revisión a la cuenta "Investigación Socioeconómica", se observó un registro contable del cual no se localizó la póliza y soporte documental en la documentación proporcionada por el partido.</i></p>	\$5'670,511.60	\$1'902,000.00	\$3,768,511.60
<p>FUNDACIÓN COLOSIO A.C. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA.  <i>Se observó una póliza por concepto de reclasificaciones realizadas por un monto de \$9'305,387.13 a la cuenta "Gastos en actividades específicas educación y capacitación", subcuenta "Capacitación"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables presentados, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados corresponden a honorarios asimilados a salarios, limpieza, viáticos, gasolina y gastos financieros, entre otros, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.</i></p>	\$9'305,387.13	\$0.00	\$9,305,387.13
<p><i>Se observó una póliza por concepto de reclasificaciones realizadas por un monto de \$9'305,387.13 a la cuenta "Gastos en actividades específicas educación y capacitación", subcuenta "Capacitación", (continúa).</i></p>			
<p>GEN-ICADEP EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN</p>	\$9'844,036.26	\$8,360,269.69	\$1'483,766.57

OBSERVACIÓN	MONTO OBSERVADO	IMPORTE SUBSANADO	MONTO IMPLICADO (NO SUBSANADO)
<p>POLÍTICA.  <i>Se observó una póliza por concepto de reclasificación por un monto de \$9'844,036.26 a la cuenta "Gastos en actividades específicas educación y capacitación" subcuenta "Capacitación"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados correspondían a honorarios asimilados a salarios, limpieza, viáticos, gasolina, gastos financieros, entre otros, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.</i></p>			

De los anteriores importes y conductas, la parte recurrente expresa que no impugna el primero de cada grupo; es decir, quedan excluidos del objeto de la impugnación:

- **Del inciso c), conclusión 41:** que corresponde al importe **\$997,600.00** cuyo gasto estuvo relacionado con la celebración del 81º aniversario del Partido Revolucionario Institucional.

- **Del inciso d), conclusión 49:** \$193,476.12 relacionado con 'Gastos en Educación y Capacitación Política', subcuenta 'Capacitación, porque la documentación carecía de los respectivos contratos celebrados con los prestadores de servicios.

En consecuencia, las consideraciones que resuelvan la materia de impugnación de los agravios **cuarto** y **quinto** regirán exclusivamente respecto de los demás apartados que han sido precisados en este apartado.

**Resumen de Agravios.** Los agravios **cuarto** y **quinto** son de gran extensión (el primero de los mencionados va de la foja 101 a la 208 de la demanda y el segundo de la 208 a la 247).

Por ello, al no haberse realizado la transcripción de agravios por la misma razón que quedó apuntada en el considerando segundo de esta ejecutoria, se hace necesario realizar un resumen acerca de los motivos de inconformidad objeto de la controversia.

**Resumen del cuarto concepto de violación.** En esta parte el actor dice impugnar las consideraciones relativas a que la autoridad observó y sancionó por la totalidad del gasto destinado a la operación de la Fundación Luis Donaldo Colosio A.C.; el 15.07% del gasto destinado al Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C.; el total de recursos destinados a la COPPPAL (Confederación de Partidos Políticos de América Latina); boletos de avión utilizados por personal del ICADEP (Instituto de Capacitación y Desarrollo Político) así como gastos relativos a honorarios y salarios.

Los motivos de inconformidad específicos se relacionan con los planteamientos siguientes:

**Apartado I.**

- Por primera vez en la historia de la fiscalización específica, y sin que exista dispositivo legal que lo justifique, se exige a los partidos políticos que erogaciones contabilizadas como “gasto específico”, sean reclasificadas como “gasto ordinario”.

- La ausencia de fundamento legal del nuevo criterio radica en que para el ejercicio dos mil diez no hubo reforma a los lineamientos ni a ningún otro ordenamiento, que justifique aquella exigencia.
  
- En la resolución reclamada se dice aplicar los criterios judiciales sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las ejecutorias dictadas en los **SUP-RAP-174/2010** y **SUP-RAP-175/2010**. Pero aun cuando dicho órgano estuviese haciendo una interpretación correcta de tales ejecutorias, lo cierto es que éstas fueron emitidas el veinticuatro de noviembre y veinticuatro de diciembre de dos mil diez, respectivamente, por lo que el criterio judicial contenido en ellas no fue del conocimiento del apelante y por ende no fue valorado y observado por éste con anticipación a las fechas en que las sentencias fueron emitidas.
  
- El criterio es contrario tanto a la tesis invocada por la autoridad responsable, así como a las normas de información financiera tanto las correspondientes al año dos mil diez como a las de dos mil once (concretamente las NIF B-5; B-9 y NIF B-16 [que modifica el párrafo 5, inciso b), de la NIF A-3, que entró en vigor el uno de enero de dos mil once]).
  
- La autoridad responsable requirió al recurrente que realizara las correcciones a su contabilidad, o bien, que remitiera las muestras que vincularan los gastos observados con las actividades de educación y capacitación política.

Esto último fue realizado por el partido político a través de la documentación comprobatoria que justificó las erogaciones observadas; por lo que la autoridad responsable no puede mantener su postura en el sentido de que el recurrente modifique forzosamente los asientos contables respectivos, pues con ella violenta la garantía de audiencia de éste.

- El supuesto “subejercicio” de los recursos públicos no es consecuencia de la falta de actividad del apelante, sino de la aplicación del “nuevo criterio” carente de fundamentación y motivación.

- El apelante solicita el examen del referido criterio, en sí mismo, porque es contrario a la lógica y a la experiencia, ya que implicaría que los organismos de los partidos políticos que han sido creados para la realización de actividades específicas (Fundación Luis Donaldo Colosio A.C. y el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C.) tuvieran que realizar tales actividades sin contar con personal, espacio físico ni suministros de todo tipo.

- Es obvio que las erogaciones para mantener la actividad de las entidades que se dedican a las actividades específicas tienen naturaleza de “gasto específico”, tomando en cuenta que las personas que laboran y colaboran en tales entidades dirigen su actividad exclusiva o preponderantemente, a cumplir con el deber de capacitación, investigación y publicación para el fortalecimiento de una mejor cultura política.

#### **1. Generación de estado de indefensión.**

- Se genera un estado de indefensión al recurrente, por la aplicación retroactiva de un criterio judicial emitido con posterioridad a los hechos que la autoridad examina.

- Es absurdo sostener que el partido político debió ajustar su contabilidad durante el año dos mil diez, con criterios que la Unidad de Fiscalización emitió en dos mil once con base en sentencias pronunciadas por la Sala Superior en noviembre y diciembre de dos mil diez.

- Resulta ilegal, por imposible, la exigencia por parte de cualquier autoridad de que los actos de los justiciables se ajusten al contenido de sentencias que no han sido pronunciadas, o bien, que los actos de los gobernados se ajusten a criterios que tampoco han sido emitidos, y menos aún, notificados a los destinatarios normativos.

Es decir, no se puede exigir que el partido político obre en arreglo a una norma inexistente, ni ningún justiciable se encuentra constreñido a adivinar las sentencias o los criterios que en el futuro pueda emitir una autoridad judicial.

- Nunca se notificó al apelante durante todo el año dos mil diez, ni durante los primeros meses de dos mil once, que la Unidad de Fiscalización a la mitad de este último año desestimaría como 'gasto específico' las erogaciones relacionadas con la operación de los institutos, fundaciones o entidades creadas especialmente para la aplicación de los recursos para ese rubro.

- Existe prohibición constitucional para la aplicación retroactiva de una norma; en consecuencia, por mayoría de razón, también está prohibida la aplicación de un criterio judicial, de una tesis o jurisprudencia de forma retroactiva.
  
- Se produce violación a los derechos del partido político recurrente, porque cualquier órgano competente para emitir una resolución está obligado a examinar los hechos sometidos a su potestad con base en las normas y criterios vigentes al momento de su realización, y no a la fecha en que la autoridad dicta resolución.
  
- Al momento en que se hace del conocimiento del actor la aplicación del nuevo criterio, el partido ya no puede desplegar el conjunto de conductas que le permitan satisfacer la exigencia impuesta por la autoridad.

## **Apartado II.**

### **Violación a la garantía de audiencia.**

#### **1. Primera violación a la garantía de audiencia.**

- A ninguna autoridad le está permitido señalarle al justiciable un determinado mecanismo, para después desconocer el resultado de su aplicación concreta.

Lo anterior es porque la autoridad responsable requirió al partido que realizara: 1) Las correcciones a su contabilidad que fueran procedentes, o 2) Las muestras que vincularan los

gastos observados con las actividades de educación y capacitación política.

El partido político optó por remitir la documentación soporte, y no por la reclasificación de los asientos (porque la autoridad administrativa estableció esa disyuntiva) y no obstante que la autoridad fiscalizadora no observó anomalía alguna, de manera incongruente impuso una sanción.

- Todos y cada uno de los documentos que fueron remitidos amparan la realización de actividades realizadas por el ICADEP y la Fundación Colosio que cumplen con todos los requisitos que prevé la normatividad para el “gasto específico”.

- Lo que determina el carácter de una actividad como “gasto específico” es la naturaleza de la actividad misma y no la forma de contabilizarla ni los sujetos que intervienen en su realización. Es decir, no importa qué entidad o estructura de un partido político realice una actividad para reputar su pertenencia a un gasto, ya sea específico, ordinario o de campaña.

- Es inatendible la postura de la Unidad de Fiscalización, al desconocer el carácter de “gasto específico” a las erogaciones relacionadas directamente con actividades que sí calificó como propias del referido “gasto específico”.

- Los partidos políticos, en uso de su libertad de regir su vida interna, gozan de la libertad de decidir a qué personas, físicas o morales, le encargan las tareas de capacitación, investigación y publicaciones. Así, por analogía y mayoría de razón, si un

partido político puede contratar personas mercantiles para la prestación de servicios especializados, cuanto y más puede encomendar a sus funcionarios o militantes, o a las entidades de su estructura, que realicen dichas tareas.

## **2. Segunda violación a la garantía de audiencia.**

- El partido político actor conoció del “nuevo criterio” en la fecha en que se le notificó el oficio de segunda vuelta, lo cual ocurrió en el dos mil once, es decir, meses después de concluido el ejercicio dos mil diez; por lo que es claro que se afectó su garantía de audiencia, porque no basta que se pida a un justiciable que manifieste lo que a su derecho convenga, sino que es necesario que se le otorgue el plazo necesario para que pueda realizar las conductas que la propia autoridad le reclama.

- La autoridad responsable pretende que durante el ejercicio dos mil diez el partido político llevara a cabo sus registros contables con base en los criterios derivados de las sentencias emitidas en los **SUP-RAP-174/2010** y **SUP-RAP-175/2010** en noviembre y diciembre de dos mil diez.

- Al momento en que la observación fue hecha era imposible realizar las conductas necesarias para evitar el subejercicio; esto es, el apelante no pudo realizar en dos mil once más actividades correspondientes a dos mil diez.

Si al actor se le hubiese informado del “nuevo criterio” durante 2010, pudo haber proveído las acciones conducentes para no incurrir en subejercicio de recursos.

**Apartado III.**

**Violación de las garantías de debido proceso, por infringir los principios de congruencia y exhaustividad.**

- El partido político hizo del conocimiento de la autoridad administrativa del por qué su solicitud de reclasificación no es atendible; pues también realizó el ejercicio de “justificación sustantiva” de las actividades, explicando pormenorizadamente sobre las actividades y las circunstancias de modo, tiempo y lugar y que se realizaron.

Por su parte, la responsable admitió la información sin formular observaciones u objeciones sustanciales, de tal suerte que siempre tuvo conocimiento pleno del estado que guarda la contabilidad de todas las entidades relacionadas con el “gasto específico” (entre ellas la Fundación Colosio y el ICADEP).

- La responsable incurre en contradicción, no sólo en su actuar respecto de ejercicios pasados, sino también al reconocer que la Fundación Colosio realizó diversas actividades de “gasto específico” en dos mil diez, y al reconocer también que las actividades estaban vinculadas con las tareas de capacitación, publicaciones e investigación.

- Aun y cuando la responsable reconoció que no toda actividad del gasto específico deba estar vinculada con una actividad completa, de manera ilógica sostiene para desconocer el gasto de la Fundación Colosio, que el partido debía especificar “la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los

gastos reportados, identificando los gastos en comento, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados”. A lo anterior se suma que desestimó la aplicación de mecanismo de prorrateo para la vinculación de gastos generales.

- De manera incongruente, en la resolución reclamada se tuvo por acreditado el 75% de los gastos de operación del ICADEP, y se desestimó el 100% de los gastos de la Fundación Colosio, no obstante que ambas entidades realizan sustancialmente los mismos actos para “actividades específicas”, por lo que se aplica criterios diferentes para casos idénticos o análogos.

- El subejercicio que se le atribuye al partido político no surge de la falta de documentación suficiente que acredite de manera plena la realización de actividades específicas, sino de la introducción de un “nuevo criterio” que parte del supuesto de que las tareas de investigación, capacitación y publicación pueden y deben hacerse sin que las personas que las realizan cuenten con un espacio físico, emolumentos, utensilios, material o equipo, incluso, sin cumplir con sus obligaciones tributarias.

#### **Apartado IV.**

#### **Violación de la garantía de debido proceso por falta de fundamentación y motivación.**

- No existe norma concreta que disponga la clasificación de los asientos contables en los términos que la autoridad aduce;

particularmente en lo que se refiere al inciso c), conclusión 41, en donde se consideró que el importe de \$7'311,598.03 que fueron reclasificados por el apelante como sueldos y honorarios para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, no pueda ser considerado como tal.

- La responsable fundamenta su resolución en un criterio aislado de la Sala Superior que, al no constituir jurisprudencia, carece de los requisitos para su obligatoriedad.

- El propósito del criterio establecido en la sentencia del **SUP-RAP-175/2010** es el de orientar a los partidos políticos de la forma en que pueden reclasificar sus gastos por el concepto de pago de nómina a empleadas del propio partido, para efectos de gastos destinados a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Por lo anterior, dicho criterio carece de la formalidad y requisitos para ser considerado como la interpretación de un precepto legal, por lo que no se cumple con la exigencia de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto.

- Por su parte, las razones particulares y causas inmediatas sustentadas por la autoridad responsable no son claras ni específicas, al limitarse a afirmar que no se realizó un desglose que reflejara la planeación del gasto de los eventos a realizar, así como una relación detallada de las erogaciones en cada uno de los eventos.

## **2. En cuanto a la falta de motivación.**

- Las sanciones son contrarias a: 1) las Normas de Información Financiera; 2) los criterios administrativos universalmente admitidos para la clasificación de los gastos de operación de cualquier entidad, y 3) los criterios judiciales invocados en la propia resolución.

- En ningún ejercicio de fiscalización previo se ha instruido al partido político sobre la existencia o modificación de algún lineamiento o normatividad que justifique la observación, por lo cual ésta carece de fundamento legal.

- Para demostrar que el actor cumplió de la manera más amplia con la obligación de destinar recursos para la promoción del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, se formuló también ante la responsable la “justificación sustantiva” de los distintos cursos realizados.

- Es ilegal que la responsable haya considerado ineficaz a la “justificación sustantiva”, para la comprobación de las erogaciones a los rubros específicos, toda vez que la denominada “justificación sustantiva” fue incorporada a la normativa del Instituto Federal Electoral mediante acuerdo CG201/2011 aprobado el cuatro de julio de dos mil once, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio siguiente. En el artículo 3º transitorio se determinó que su entrada en vigor sería a partir del primero de enero de dos mil doce con la única excepción de lo relativo a los gastos de procesos internos de precampaña del proceso electoral federal.

**Resumen del quinto concepto de violación.**

La autoridad responsable aplicó de manera inadecuada los dispositivos reglamentarios relativos a las “actividades específicas”, al ir más allá en cuanto a la presentación de la documentación soporte, que acreditara el vínculo entre los gastos efectuados y la realización de actividades específicas y de liderazgo de la mujer.

El recurrente presentó la documentación relativa al gasto que está obligado a realizar en los rubros de “actividades específicas” y “actividades dirigidas al liderazgo de la mujer”. Sin embargo, la autoridad fiscalizadora adicionó requerimientos a la documentación soporte y no precisó las causas por las que no fueron considerados tales gastos como aplicables a los rubros indicados; es decir, sin dar certeza al partido respecto a que documentos fueron tomados en cuenta y por qué no cumplieron con la vinculación a la actividad específica.

- El partido actor presentó documentación que se refiere a salarios y honorarios, compra de materiales y realización de vuelos, para las actividades específicas y las actividades de liderazgo para la mujer; sin embargo, la autoridad responsable considera de manera indebida que los documentos no acreditan la vinculación con “gastos específicos”.

- La autoridad responsable emite escritos como el oficio UF-DA/5410/10 en el que afirma que sueldos, salarios y honorarios serán considerados como gastos por actividades de educación y capacitación, y luego emite una resolución en la cual no toma en cuenta los mismos aspectos que ya había determinado que

sí debían ser considerados como actividades específicas y como actividades de liderazgo de la mujer.

- El criterio invocado en la resolución reclamada, que fue emitido en la ejecutoria del **SUP-RAP-175/2010**, se refiere a un caso concreto respecto de una situación específica que le fue planteada al órgano jurisdiccional, sin que el pronunciamiento respectivo se haya realizado en términos generales, sino que constituye un criterio aplicable al caso concreto o a situaciones idénticas.

#### **Examen de los agravios.**

Como se observa en el resumen de agravios, en distintos apartados se expresan alegaciones que guardan relación con determinados puntos. Por ende, en este apartado lo conducente es realizar el examen respectivo por temas.

Básicamente, el estudio se realizará primero respecto de las alegaciones que inciden en la determinación de la norma aplicable al caso de gastos por honorarios (que tienen que ver con la supuesta aplicación indebida de un criterio judicial).

Posteriormente se analizarán las alegaciones que tienen que ver con la comprobación de gastos que, a decir de la parte recurrente, sí fueron aplicados para la realización de actividades específicas y de desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

**Alegaciones relacionadas con el criterio de la Sala Superior en las ejecutorias dictadas en los expedientes SUP-RAP-174/2010 y SUP-RAP-175/2010.**

Un número importante de motivos de inconformidad tienen como alegato principal, la indebida aplicación de un nuevo criterio judicial en el que se considera que los recursos que el apelante destinó al “gasto específico” deben ser contabilizados como “gasto ordinario”.

El denominado “nuevo criterio” aplicado por la autoridad responsable en la resolución reclamada se dice que fue emitido por esta Sala Superior en las sentencias recaídas a los recursos de apelación precisados en el título del presente apartado.

Los agravios vinculados con este tema son **infundados**.

Es verdad que en la resolución reclamada, la autoridad responsable invocó las ejecutorias referidas, como apoyo a las determinaciones tomadas respecto a la calificación de los gastos reportados por el instituto político; es decir, para estimar que tales gastos tenían el carácter de ordinarios, y por ende, que no admitían ser considerados como de “actividades específicas” o de “desarrollo de liderazgo político de las mujeres”.

La razón esencial en la que se sustentó esa determinación consiste, fundamentalmente, en el hecho de que no quedó demostrado que existiera vínculo entre los gastos amparados

por la documentación exhibida con la realización de actos o actividades con naturaleza de las especialidades apuntadas.

Para mayor comprensión, se considera conveniente precisar las partes conducentes de las ejecutorias referidas, que fueron invocadas por la autoridad responsable en la resolución reclamada:

En la ejecutoria de veinticuatro de noviembre de dos mil diez emitida en el SUP-RAP-174/2010:

“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 la sentencia dictada el veinticuatro de diciembre de dos mil diez en el SUP-RAP-175/2010:

“Esto es así, porque la obligación legal en comento es clara en establecer que los partidos políticos nacionales deben destinar el 2% de su financiamiento ordinario anual a la realización de actividades de capacitación y liderazgo de las mujeres.

El cumplimiento de esta obligación implica necesariamente dos situaciones que todo partido político debe realizar, la primera consiste en destinar una determinada cantidad de dinero que varía año con año dependiendo de la cantidad de financiamiento público que se le otorgue al cumplimiento de esta obligación, lo que trae como consecuencia que a nivel financiero se establezca una cuenta única y exclusiva para tal obligación.

En segundo lugar, el partido debe demostrar mediante la documentación idónea que el dinero así destinado fue utilizado para la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva o, por lo menos principalmente, se promoció, capacita o desarrolle el liderazgo político de las mujeres, como pueden ser cursos, conferencias, congresos y cualquier otro tipo de actividad que cumpla con la finalidad establecida por la ley.

En la especie se advierte que el partido político en forma alguna cumplió con estas dos situaciones puesto que únicamente destinó al cumplimiento de esta obligación únicamente la cantidad de 1,397,719.63 pesos, cuando la cantidad que debió destinar correspondía a 9,129,411.16 pesos que es el 2% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le correspondió en dos mil nueve.

En esas circunstancias, tampoco demostró que hubiera destinado esa cantidad de dinero a la realización de este tipo

actividades que permitieran acreditar el cumplimiento de dicho deber.

Esto es así, porque al ser requerido por la responsable, el partido se limitó a realizar una reclasificación de gastos previamente informados como gastos ordinarios consistentes, principalmente en sueldos y viáticos correspondientes a integrantes de dos secretarías del Partido de la Revolución Democrática, lo que pretende hacer valer nuevamente el partido en el presente recurso de apelación.

Al respecto, se considera que lo aducido por el partido es incorrecto, porque la circunstancia de que dentro de su estructura tenga a las dos secretarías que menciona en forma alguna puede considerarse, por esa sola circunstancia, como cumplida la obligación en comento.

Esto es así, porque la finalidad de tal obligación consiste en que los partidos destinen una determinada cantidad de recursos a la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva, o por lo menos, principalmente se promueva, capacite o desarrolle el liderazgo de las mujeres, por lo que es claro que la intención del legislador es que esas actividades se apliquen al mayor número de personas posibles (universalidad) sin discriminación alguna (igualdad) y con programas dirigidos a cumplir con dichos objetivos (planeación previa) a efecto de que el partido cumpla con la misma de la manera más amplia posible y con la posibilidad de evaluar los correspondientes resultados.

En esa medida, es claro que la finalidad planteada por el legislador si, como en la especie, pretende el partido accionante, el dinero destinado a tal efecto fuera utilizado principalmente y en su mayor parte para pagar sueldos, viáticos o cualquier tipo de gastos ordinario, máxime que el partido en forma alguna demuestra que tales gastos estuvieran relacionados exclusivamente con tales actividades.

Además, debe considerarse que en su estructura orgánica dichas secretarías realizan múltiples funciones que tienen que ver con las diversas actividades política y sociales que realiza dicho partido en forma alguna se relacionan exclusivamente y ni siquiera principalmente con la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de la mujeres, tal y como exige la ley.

Así, por ejemplo, la secretaría de equidad y género se responsabiliza de la defensa de la equidad de género, por la vinculación con las organizaciones oficiales y civiles de defensa y protección de estos derechos, con el fin de

articular las propuestas de reivindicación, tal y como establece el artículo 18º, inciso j), del Reglamento de Órganos de Dirección del Partido de la Revolución Democrática.

Como se ve, las secretarías en cuestión desarrollan varias funciones que en forma alguna tienen que ver con la obligación legal incumplida por el partido, máxime que la equidad de género y el desarrollo sustentable son conceptos mucho más amplios y abarcan mayores cuestiones que las establecidas por el legislador en la fracción V del artículo 78 citado.

Finalmente, no es óbice lo alegado por el partido en el sentido de que tratándose de este tipo de actividades es válido incluir sueldos y otro tipo de gastos ordinarios que se utilizan en la organización de eventos para el cumplimiento de dichas actividades, tal y como sucede en el caso de las actividades específicas.

Lo anterior, porque aún en el supuesto de que el partido le asistiera la razón, lo cierto es que la inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios únicamente es válido cuando tales gastos se relacionan de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretende dar cumplimiento a la obligación legal de mérito, puesto que de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades que promoció, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político.

En esas circunstancias, es claro que lo pretendido por el partido político en el sentido de que se consideren los sueldos y viáticos de integrantes de dos secretarías desvirtuaría tal finalidad, conduciendo al absurdo de que la mayor parte de los recursos que deben ser destinados a la realización de actividades que cumplan los objetivos fijados por el legislador se desvíen al pago gastos ordinarios de funcionarios partidistas que, como se ha visto, desarrollan múltiples acciones que no se encuentran relacionadas con la obligación legal en comento.”

En las transcripciones que anteceden se observan dos consideraciones que fueron invocadas por la autoridad responsable en la resolución reclamada, a partir de lo dispuesto en el artículo 41, Base II, incisos a), b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el

artículo 78, párrafo uno, incisos a), b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tales consideraciones son:

1. Que para las actividades específicas, los partidos políticos deben destinar el 3% del financiamiento especialmente previsto para ese concepto, además del 2% que para tal fin también debe aplicarse del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

2. Los gastos relacionados con sueldos y honorarios se pueden considerar como la aplicación de recursos para las mencionadas actividades especiales, siempre y cuando exista la vinculación debida con la realización de tales actividades, pues de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma.

Ahora bien, los motivos de inconformidad relativos a la emisión y aplicación indebida de un “nuevo criterio” son **infundados**.

El apelante aduce la infracción a su garantía de audiencia, que le genera indefensión, por la aplicación retroactiva de lo que considera un criterio judicial nuevo, que no era de su conocimiento en la temporalidad en que se realizó el ejercicio de los gastos para actividades específicas correspondiente al año dos mil diez, pues incluso, afirma el recurrente, además de que se enteró de dicho criterio en el año dos mil once con motivo de los requerimientos realizados por la Unidad de Fiscalización, lo cierto es que las sentencias de esta Sala

Superior en las que se emitió el referido criterio fueron dictadas en noviembre y diciembre del mencionado dos mil diez.

La ineficacia de todas las alegaciones relacionadas con este tema deriva del hecho de que se sustentan sobre una base inexacta, que consiste en la supuesta emisión de un “nuevo criterio”, cuyos efectos fueran tales como si se tratara de la emisión de una norma nueva, lo cual no es así.

Es verdad que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

También lo es, de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto en relación con el 41, Base V, de la propia Carta Magna, que el principio de certeza implica la seguridad de que los actos y conductas vinculados con la materia electoral, y en el caso, con el financiamiento público a los partidos políticos, se rijan con normas emitidas con anterioridad a los hechos.

Empero, lo relativo a los gastos que se consideran como aplicados a actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, tiene fundamento en normas existentes con anterioridad a los hechos. Lo anterior tiene la implicación, que las consideraciones contenidas en las ejecutorias referidas por el actor no constituyen la emisión de una nueva norma, sino la interpretación de la ya existente y lo relativo a su actualización en el caso concreto.

En efecto, el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé los casos relativos al financiamiento público para las actividades de los partidos políticos. Dicho precepto establece:

**“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.”

En el precepto transcrito se observa, que por su calidad de entidades de interés público, los partidos políticos tienen la obligación de aplicar una parte de los recursos para actividades específicas así como para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En el inciso c), fracciones I y II del artículo invocado contiene las normas de las que se desprende, por una parte, que los partidos políticos también tienen la obligación de destinar el financiamiento exclusivamente a las actividades específicas, y por la otra, que la autoridad administrativa electoral tiene el deber de vigilar que esto se lleve a cabo así.

Por su parte, los artículos 16.1 y 19.7 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales prevén:

*“16.1. Los partidos deberán entregar a la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.”*

...

*19.7 Las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó y que en su conjunto señalarán, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad.”*

Como se advierte en los párrafos precedentes, tanto en la ley como en el reglamento quedaron establecidas las normas que imponen las obligaciones y deberes sobre la aplicación y vigilancia de los recursos públicos para los fines previstos en la propia normatividad.

Al respecto, es factible distinguir dos tipos de supuestos jurídicos: uno es de índole sustantiva y el otro de carácter instrumental.

El primero, como se ha dicho, se refiere a la obligación de aplicar el financiamiento a lo que la ley y el reglamento establecen que son las actividades específicas y de desarrollo del liderazgo de las mujeres; ello implica demostrar la realización de la actividad concreta que cumpla con las calidades y características correspondientes para ser consideradas como tales.

El segundo consiste en los requisitos que deben colmar los documentos necesarios para la comprobación de ese ejercicio.

En este sentido, en las disposiciones normativas se prevé que la documentación comprobatoria debe contener los elementos pertinentes que acrediten de manera estricta la relación que debe existir entre el gasto realizado y la actividad especial.

Los supuestos jurídicos mencionados integran la norma que rige en lo concerniente a la realización de las actividades en comento, la aplicación del financiamiento público para tales actividades y la comprobación del gasto.

Lo anterior resulta de importancia destacada para la atención de las alegaciones realizadas por la parte apelante, porque queda de manifiesto que la relación lógica y directa que debe existir entre los elementos apuntados (actividad -aplicación del financiamiento- comprobación) es un imperativo que, como norma, está conformado en los supuestos jurídicos de los preceptos invocados.

Ahora bien, por lo que hace a las consideraciones o la postura adoptada en las ejecutorias que han sido invocadas, que el apelante identifica como “criterio nuevo”, no es sino el resultado de la labor realizada por el operador jurídico para determinar si una situación concreta de hecho se encuentra ajustada a derecho.

Lo expuesto conduce a sostener que también es importante hacer la distinción entre las situaciones planteadas; es decir, una cuestión es lo concerniente a identificar la norma aplicable o que deba ser observada, y una cuestión diferente es determinar si una situación de hecho actualiza o no la hipótesis normativa.

En los motivos de inconformidad en estudio se incurre en la confusión de ambas situaciones, puesto que en ellos se pretende hacer valer que una determinación acerca de si un hecho concreto actualiza un supuesto normativo, tiene el efecto de cambio o modificación de la norma misma.

Lo anterior resulta inexacto, pues se insiste, la obligación de realizar actividades específicas o de desarrollo de liderazgo de la mujer, la aplicación del gasto para tales conceptos y la exhibición de los documentos idóneos para comprobarlos, son elementos que forman parte de la norma legal y reglamentaria establecida previamente a la realización de los hechos.

En cambio, la determinación relativa a si los sueldos u honorarios admiten ser considerados como gastos para la realización de tales actividades, es una cuestión que deriva y

está a resultas de la situación fáctica concreta y de los medios probatorios que hayan sido aportados para acreditarla. Es decir, dicha determinación depende de cada caso específico y en modo alguno constituye la modificación o cambio de la norma que rige lo atinente a la realización de actividades especiales, la aplicación de los recursos públicos y su comprobación.

Esto es así, porque la norma sigue siendo la misma, y resulta clara y precisa al establecer (artículos 19.7 y 19.14 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales) que las pólizas de registro de los gastos deberán acompañarse de los respectivos comprobantes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como la evidencia de que dicha actividad se realizó.

Es por ello que no debe confundirse entre: 1) el supuesto jurídico, y 2) la situación de hecho para determinar si se actualiza aquél.

Lo alegado en los agravios en realidad se está refiriendo al segundo de los aspectos que anteceden, pero sobre la base de razones que operarían en relación con el primero.

Por tanto, si bien es verdad que en la resolución reclamada se invocaron las ejecutorias dictadas por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-174/2010 y SUP-RAP-175/2010, también lo es que esa invocación se hizo en apoyo a las consideraciones emitidas en la propia resolución impugnada, para desestimar la pretensión de reclasificación solicitada por el partido político, consistente en que determinados gastos por

concepto de sueldos y honorarios, que en un principio habían sido reportados como gastos ordinarios, fueran considerados como realizados para actividades específicas y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Así, a final de cuentas, la autoridad responsable no acogió de conformidad esa pretensión, y para ello, realizó la apreciación de cada caso concreto (elemento fáctico) para determinar si actualizaba o no las hipótesis normativas relativas a la comprobación de aplicación de recursos por los conceptos apuntados.

Empero, lo importante a considerar en este apartado es que en la resolución reclamada, con la invocación de las ejecutorias referidas, no se aplicó una norma distinta o modificada sobre la aplicación y comprobación de los gastos realizados con recursos públicos, particularmente, en el tema relativo a si los sueldos u honorarios admiten ser considerados como gastos por actividades específicas y de desarrollo de liderazgo político de la mujer; pues lo cierto es que los preceptos aplicados en la resolución impugnada corresponden a la normatividad vigente.

Además, lo considerado en las ejecutorias referidas, particularmente en la dictada en el SUP-RAP-175/2010 en modo alguno constituye la aplicación de un “nuevo criterio” en perjuicio del ahora apelante.

Lo anterior es así porque como se advierte en la parte transcrita, lo que realmente se estableció en la ejecutoria es que, en su caso, únicamente sería válido si los sueldos y otro

tipo de gastos se relacionaran, de manera directa y exclusiva, con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretende dar cumplimiento a sus obligaciones legales, pues de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades específicas, o que promocionen, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político.

Lo anterior significa que, en el caso concreto, se estimó que la situación de hecho no se apegaba al derecho aplicable; pero en modo alguno se estableció un criterio que cambiara o modificara la norma contenida en los enunciados jurídicos correspondientes.

De ahí que resulten **infundados** todos los motivos de inconformidad en los que se aducen violaciones derivadas de la aplicación retroactiva de un criterio judicial, infracción a la garantía de audiencia, falta de fundamentación y motivación y generación de un estado de indefensión.

Esto es porque como se ha visto, todas las alegaciones que se esgrimen sobre esos temas se sustentan sobre la base inexacta de que el denominado “nuevo criterio” tiene implicaciones tales como si se tratara de la modificación a la norma aplicable para la realización, aplicación de recursos públicos y comprobación de gastos, respecto de actividades específicas y de desarrollo del liderazgo político de las mujeres; lo cual, como se ha visto no es así.

En consecuencia, lo alegado respecto al tema de este apartado es insuficiente para provocar la revocación o modificación de la parte conducente de la resolución reclamada.

**Alegaciones relacionadas con los gastos por actividades realizadas por la Fundación Colosio A. C. y el Instituto de Capacitación de Desarrollo Político, A. C. (ICADEP).**

En cuanto a este tema el apelante alega en esencia, que resulta obvio que las erogaciones para mantener la actividad de los organismos que fueron diseñados especialmente para la realización de las actividades específicas tienen, precisamente, la naturaleza de “gasto específico”.

Aduce el recurrente que debe tomarse en cuenta que las personas que laboran en tales organismos dirigen su actividad exclusiva o preponderantemente a cumplir con la obligación de capacitación, investigación y publicación para el fortalecimiento de una mejor cultura política.

De lo contrario, afirma el actor, los organismos de los partidos políticos que han sido creados para la realización de actividades específicas tendrían que realizar esas actividades sin contar con personal, espacio físico ni los suministros que resulten necesarios.

Los motivos de inconformidad relacionados con este tema son **infundados** para acoger la pretensión que hace valer el recurrente.

Esto es así, porque lo atinente a la demostración de los gastos a que se refiere el presente apartado depende de la actividad e idoneidad probatoria que realice el instituto político, y no así del diseño o la finalidad para los que fueron concebidos determinados órganos por parte del partido político.

Ello se obtiene de las siguientes normas del reglamento de fiscalización:

**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.

**19.2 Las actividades específicas de los partidos políticos nacionales deberán tener como objetivos exclusivos aquellos tendientes a promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política. Las actividades encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos deberán contener información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político y deberán consistir exclusivamente en lo previsto en los artículos 19.3, 19.4 y 19.5 del presente Reglamento.** El ámbito territorial en el cual deberán desarrollarse será el territorio que comprende los Estados Unidos Mexicanos, y procurarán beneficiar al mayor número de personas.

19.3 En el rubro de educación y capacitación política se entenderán comprendidas aquellas actividades consistentes en cursos, talleres, seminarios y similares entre otras, que tengan por objeto:

## **SUP-RAP-518/2011**

a) Inculcar en la población los conocimientos, valores y prácticas democráticas e instruir a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y obligaciones; y

b) La formación ideológica y política de sus afiliados, que infunda en ellos la tolerancia a las diferencias, el respeto al adversario y a sus derechos de participación política.

19.4 Las actividades de investigación socioeconómica y política comprenden la realización de investigaciones, análisis, diagnósticos y estudios comparados, entre otros, que se encuentren vinculados con problemas nacionales o regionales de carácter socioeconómico o político, y cuyos resultados contribuyan de forma directa a su comprensión y a la elaboración de propuestas para su solución, debiendo ceñirse a los siguientes requisitos:

a) Todos los trabajos que se presenten deberán ser de autoría propia y original;

b) Todos los trabajos deberán elaborarse conforme a normas y prácticas comúnmente aceptadas por la comunidad científica y profesional. Para ello, todos los trabajos deberán estar organizados en secciones de acuerdo con la siguiente estructura de contenidos:

I. Introducción: En esta sección se explicará de manera breve y general el fenómeno estudiado, las preguntas derivadas de éste y las explicaciones tentativas que se desarrollarán en la investigación. También es necesario que en esta sección se especifique la metodología del estudio y el diseño de investigación utilizado, es decir, si es un estudio de tipo cualitativo (estudio de casos), cuantitativo (estudio con datos numéricos) o experimental. Por último, esta sección servirá como una guía para el lector, ya que explicará brevemente el contenido de las secciones subsecuentes;

II. Justificación de la realización de la investigación e importancia de la misma: En esta sección se analizará la relevancia del tema estudiado para la consolidación democrática del país o para el desarrollo del conocimiento y la propuesta de soluciones a problemas en materia socioeconómica y política. Esta sección deberá esclarecer por qué es conveniente llevar a cabo la investigación y cuáles son los beneficios que se derivarán de ella (el beneficio de los resultados, la relevancia social, las posibles aportaciones teóricas, metodológicas u otras que se deriven de su realización);

III. Objetivos de la investigación: En esta sección se establecerán los objetivos de la investigación, como puntos de referencia que guiarán el desarrollo del estudio. Los objetivos se expresarán con claridad para evitar posibles desviaciones en el proceso de

investigación y deberán ser susceptibles de alcanzarse. Los objetivos de las investigaciones científicas se deben plantear mediante la pregunta: ¿qué propósito se pretende lograr con la investigación? Además, si a través de la investigación se intenta contribuir a resolver un problema en particular, entonces también se deberá plantear ¿cuál es ese problema y de qué manera el estudio podría ayudar a resolverlo?

IV. Planteamiento y delimitación del problema: En esta sección se planteará el problema de investigación de acuerdo a dos criterios básicos: (i) el problema debe estar formulado claramente y sin ambigüedad, preferentemente a manera de preguntas; y (ii) el planteamiento del problema debe implicar la posibilidad de realizar pruebas empíricas (enfoque cuantitativo) o una recolección de datos (enfoque cualitativo). Como parte del planteamiento del problema deberá identificarse en esta sección el alcance de la investigación, esto es, definir qué es lo que se analizará y qué no;

V. Marco teórico y conceptual de referencia: En esta sección se expondrán y analizarán las teorías, los paradigmas, las investigaciones y antecedentes históricos del problema de investigación. El marco teórico ayuda a prevenir y detectar errores que se han cometido en otros estudios, orienta sobre cómo ha sido tratado el problema de investigación por otros autores, conduce al establecimiento de hipótesis que habrán de someterse a prueba en la investigación e inspira nuevas líneas y áreas de investigación;

VI. Formulación de hipótesis: Esta sección desarrolla las hipótesis del investigador. Las hipótesis son las explicaciones tentativas, formuladas a manera de proposiciones, a las preguntas planteadas a partir del problema estudiado. Las hipótesis deben contener tres elementos básicos: las unidades de análisis; las variables, es decir, las características o propiedades que presentan las unidades de análisis que están sujetas a variación y que constituyen el objeto de estudio; y los elementos lógicos que relacionan las unidades de análisis con las variables;

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis: En esta sección se prueba a través de los datos que fueron recolectados, si la hipótesis se cumple o no. Para comprobar empíricamente las hipótesis pueden utilizarse una diversidad de herramientas, por ejemplo: análisis estadístico, estudio de casos, grupos de enfoque, encuestas y experimentos controlados;

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación: En esta sección se concluye con la presentación de los resultados de las pruebas empíricas, la generalización o no de los resultados obtenidos para entender procesos sociales más amplios, y las propuestas específicas para solucionar los problemas tratados en la investigación. Además, en esta sección se pueden proponer

nuevas agendas de investigación que quedaron pendientes para solucionar los problemas sociales estudiados; y

IX. Bibliografía: compilación bibliográfica del material utilizado en la investigación, que permita a cualquier otro investigador acudir a las fuentes primarias para replicar el análisis y valorar la veracidad del conocimiento generado;

c) Los trabajos deberán mostrar calidad básica en relación con las reglas ortográficas, de sintaxis y de citas bibliográficas; y

d) El partido político informará, en el momento de presentar sus actividades, sobre los mecanismos utilizados y sus alcances para la difusión de los trabajos de investigación que se presenten.

19.5 Las tareas editoriales incluirán la edición y producción de impresos, videograbaciones, medios electrónicos, medios ópticos y medios magnéticos, a través de los cuales se difundan materiales o contenidos que promuevan la vida democrática y la cultura política, incluyendo:

a) Las publicaciones que los partidos políticos están obligados a realizar en los términos del inciso h) del párrafo 1 del artículo 38 del Código;

b) Los documentos que presenten los resultados de las investigaciones a que se refiere el artículo 19.4 del presente Reglamento;

c) Las ediciones de los documentos básicos del partido político, entendiéndose por tales su declaración de principios, su programa de acción, sus estatutos, reglamentos y demás disposiciones que de éstos deriven;

d) Series y colecciones de artículos y materiales de divulgación del interés del partido político y de su militancia;

e) Materiales de divulgación tales como folletos, trípticos, dípticos y otros que se realicen por única ocasión y con un objetivo determinado;

f) Textos legislativos, reglamentarios, administrativos o judiciales, siempre y cuando formen parte de concordancias, interpretaciones, estudios comparativos, anotaciones, comentarios y demás trabajos similares que entrañen la creación de una obra original; y

g) Otros materiales de análisis sobre problemas nacionales o regionales y sus eventuales soluciones.

19.6 No se considerarán como gastos por actividades específicas, los realizados en:

- a) Actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales;
- b) Actividades de propaganda electoral de los partidos políticos nacionales para las campañas de sus candidatos a puestos de elección popular, y los gastos operativos de campaña, en cualquiera de las elecciones en que participen, federales y locales;
- c) Cursos, eventos o propaganda que tengan como fin promover alguna candidatura o pre-candidatura a puestos de elección popular, o bien, busquen alcanzar la celebración de un acuerdo de participación política electoral, o la afiliación al partido político;
- d) Actividades que tengan por objeto evaluar condiciones del partido político, o que pretendan preparar a sus dirigentes para el desempeño de sus cargos directivos;
- e) Encuestas, investigaciones, estudios, análisis, publicaciones o cualquier otra documentación que contenga reactivos sobre preferencias electorales;
- f) Actividades que tengan por objeto primordial la promoción del partido, o de su posicionamiento frente a problemas nacionales en medios masivos de comunicación;
- g) La celebración de las reuniones por aniversarios, congresos y reuniones internas que tengan fines administrativos o de organización interna o evaluación de la vida interna del partido político;
- h) Erogaciones por concepto de hipotecas de oficinas, institutos y/o fundaciones de los partidos políticos nacionales encargadas de realizar las actividades específicas a que se refiere este Reglamento;
- i) Gastos relacionados con el mantenimiento de líneas telefónicas;  
y
- j) La preparación, edición, impresión y divulgación de las plataformas electorales.

19.7 Las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, **así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó** y que en su conjunto señalarán, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad.

(...)

19.14 Los partidos políticos deberán destinar el 2% del financiamiento público ordinario que reciban para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Por este concepto **se podrán realizar actividades similares a las específicas, debiendo apegarse a las reglas establecidas para éstas** y registrarse en una cuenta específica para este tipo de gastos.

Los partidos procurarán que los gastos realizados por este concepto beneficien al mayor número de mujeres y que las actividades realizadas sean dirigidas a las mismas.

Como se observa en las disposiciones reglamentarias que anteceden, las actividades específicas y las de desarrollo del liderazgo político de las mujeres están sujetas a la demostración de que, efectivamente, tales actividades se hayan realizado. Esto para el efecto de considerar y valorar si la documentación comprobatoria aportada es apta para justificar la aplicación de los recursos obtenidos del financiamiento público para esas actividades.

Para esta finalidad resulta necesaria la acreditación de la realización efectiva de la actividad, no solamente en cuanto a la existencia real de determinados actos, sino también, que reúnan las cualidades y características previstas en la normativa para ser considerados como actividades específicas.

Ese objetivo no se satisface con la realización de actos por parte de organismos o entidades que, a decir, del apelante, fueron concebidos y constituidos especialmente para la realización de esa clase de actividades.

Contrariamente a lo aducido por el actor, no resulta obvio que los gastos para sostener las actividades de esos organismos tengan la naturaleza de "gasto específico", pues precisamente,

atentas las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, que se invocan en términos del artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, es dable afirmar que no por la manera en que hayan sido constituidos tales organismos, automática e indefectiblemente toda su actividad esté relacionada con actividades específicas o para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Es decir, las cualidades de estas actividades no son determinadas por la naturaleza del organismo que las realiza, sino más bien por las características propias de aquellos actos, de acuerdo con su diseño y contenido particulares.

Ello aunado a que puede resultar factible que las entidades u organismos mencionados pudieran realizar acciones no vinculadas con las actividades en comento.

Incluso, así fue advertido por la autoridad responsable en las consideraciones siguientes:

“El Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo a sus Estatutos, cuenta con tres organismos especializados que son Fundación Colosio, A.C.; Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C. y Comité Nacional Editorial y de Divulgación.

Dichos organismos, de acuerdo al artículo 201 de los Estatutos mencionados señala en su parte conducente, que en su desempeño administrativo podrán contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, y realizar eventos que eventualmente les den autonomía financiera, para que su gestión les otorgue mayor flexibilidad en el trabajo, acercamiento político con otras fuerzas políticas y grupos ciudadanos y para el fortalecimiento de las finanzas de nuestro Partido.

(...)

El oficio en comento relaciona todos los institutos, asociaciones, fundaciones y organizaciones que el Partido

Revolucionario Institucional registró y entre ellos se localizan dos de los tres organismos especializados señalados. Sin embargo, existe otra columna como se señala a continuación en la que establece que la Fundación Colosio A.C., contaba con personalidad jurídica para efecto del manejo de los recursos que el partido le transfirió.

(...)

En este sentido, las reglas aplicables para el manejo de los recursos que se transfirieron a dicha fundación se sujetan a lo establecido en el artículo 8.3, inciso c) del Reglamento en cita, que a la letra señala:

*“8.3 Para el manejo de los recursos que los partidos transfieran a sus fundaciones e institutos de investigación, serán aplicables las siguientes reglas.*

(...)

*c) En caso de que la organización tenga personalidad jurídica propia:*

*I. Las cuentas bancarias a que se refiere el inciso a) deberán ser abiertas a nombre de dicha organización, y serán manejadas mancomunadamente por quien autorice el encargado del órgano de finanzas del partido y por quien determine la propia organización adherente.*

*II. El partido y la organización adherente deberán celebrar un convenio por el que el partido se haga solidariamente responsable de cualquier uso inadecuado de los fondos transferidos, y asuma las obligaciones de comprobación ante la autoridad electoral respecto del destino de dichos recursos;*

*III. Los comprobantes de los egresos efectuados con los recursos transferidos deberán ser emitidos por los proveedores de bienes o servicios a nombre de la organización adherente y deberán cumplir, en lo conducente, con lo dispuesto en el capítulo III del presente título. La Unidad de Fiscalización podrá dar vista a la SHCP con estos comprobantes; y*

*IV. La Unidad de Fiscalización podrá solicitar al órgano de finanzas del partido el acceso a todos los documentos originales que soporten la totalidad de los ingresos y egresos de la organización adherente, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros y el partido se encuentra obligado a otorgar el acceso y a presentar o proporcionar los documentos originales solicitados.”*

Por lo anterior, se desprende que al contar la Fundación Colosio, A.C. con personalidad jurídica para efectos de fiscalización, los recibos que expide, así como los comprobantes fueron expedidos son a nombre de Fundación Colosio A.C. y no así a nombre del Partido Revolucionario Institucional.

Ahora bien en los artículos 6 y 7 de los Estatutos de la Fundación Colosio A.C. **están establecidos como fines sociales de la fundación, algunos que a juicio de este Consejo General no pueden ser considerados como parte de actividades específicas como son entre otros:**

*“Asesorar y dar apoyo en todo lo referente a sus fines sociales, a la Estructura territorial y a las organizaciones del Partido Revolucionario Institucional. Establecer un sistema de perfiles curriculares de los partidos políticos, líderes naturales, intelectuales y voceros de la opinión pública más destacados en los ámbitos nacional, estatal y municipal.*

*Realizar estudios que contribuyan al fortalecimiento de la estructura orgánica y de los sectores del Partido Revolucionario Institucional.”*

Lo anterior se menciona, en virtud de que el artículo 19.6 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos señala claramente, que **no se considerarán como gastos por actividades específicas, entre otros, cursos, eventos o propaganda que busquen alcanzar la celebración de un acuerdo de participación política electoral o la afiliación al partido político.**

Adicionalmente, en el artículo 7 se establece que para el logro de sus fines podrá recibir aportaciones, contribuciones, donativos, subsidios, o cualesquiera otros apoyos en efectivo, títulos, bienes, derechos o servicios, por lo cual resulta de amplia dificultad para la autoridad electoral fiscalizadora identificar la relación de gastos que estén vinculados directamente con las actividades específicas sin la debida vinculación del partido.

Por último, de la respuesta del partido a la segunda vuelta de los oficios de errores y omisiones señaló que la autoridad fiscalizadora aplicó de manera retroactiva el Acuerdo CG201/2011 aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el que se expidió el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales aprobado por el Consejo General; sin embargo, como se ha venido manifestando, las irregularidades señaladas son con base en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos vigente hasta el tres de julio del dos mil

once y en los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

Respecto a las consideraciones que anteceden el apelante no formula motivo de inconformidad alguno para controvertirlas.

Pero lo importante a destacar es que de la propia normativa estatutaria del apelante se desprende, que opuestamente a las razones que sustentan su pretensión, la Fundación Colosio A. C. no solamente cuenta con facultades para desarrollar actividades que realmente tengan la calidad de específicas, sino también fue diseñada para llevar a cabo otro tipo de actos que a la luz de las disposiciones reglamentarias son consideradas como actividades ordinarias.

De acuerdo con lo expuesto, queda de manifiesto que la determinación de que ciertas actividades tengan la calidad de específicas o de desarrollo del liderazgo político de la mujer, y los gastos correspondientes sean considerados como aplicados para tales finalidades, no depende de manera indefectible del ente u organismo que realice tales actividades, sino que es estrictamente necesario que la actividad, en sí misma, califique conforme a las cualidades y características previstas en los supuestos normativos.

Incluso, en sus propias alegaciones, el partido político realiza manifestaciones en el mismo sentido al sostener, que lo que determina el carácter de una actividad como gasto específico es la naturaleza de la actividad misma y no la forma de contabilizarla ni los sujetos que intervienen en ella.

Lo anterior, en parte, es acorde con lo que se ha expresado en este estudio y revela precisamente la consideración relativa a que las actividades se califican por su naturaleza y características propias, con independencia de las finalidades para las que fueron constituidas las fundaciones e institutos a los que se ha hecho referencia.

Empero, opuestamente a lo afirmado por el actor, la forma de contabilizar los gastos correspondientes a esas actividades sí es de importancia particular, puesto que debe existir una correlación entre la naturaleza y las calidades de los actos respectivos, con las hipótesis normativas previstas en la ley y en el reglamento, a fin de que de acuerdo con las hipótesis que resulten actualizadas se determine el tipo de actividad a la cual fue aplicado el financiamiento público correspondiente.

De ahí que lo alegado por el apelante en relación con este tema resulte **infundado** para demostrar que la resolución reclamada sea incorrecta, en lo que al presente tema se refiere.

**Agravios relacionados con la documentación comprobatoria de los gastos.**

El enjuiciante realiza diversas alegaciones en las que sostiene que a través de la documentación que presentó ante la autoridad administrativa electoral justificó los gastos que le fueron observados.

Al respecto, se alega que la autoridad responsable incurre en contradicción, ya que por una parte tuvo por solventadas las

observaciones y reconoció que la Fundación Colosio realizó diversas actividades de gasto específico, y por otra impone sanción por supuestamente no haberlas acreditado, sin fundar ni motivar la desestimación de los documentos comprobatorios.

También se aduce que, para demostrar el cumplimiento de la obligación de destinar recursos para las actividades previstas en la ley, el partido político realizó la “justificación sustantiva”, la cual, además de que la procedencia de dicha justificación no se encuentra vigente (porque su incorporación fue publicada el siete de julio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, y entrará en vigor el primero de enero de dos mil once) lo cierto es que sí se acreditaron los gastos de salarios, honorarios, compra de materiales, realización de vuelos y demás importes necesarios para la realización de tales actividades.

Los motivos de agravio que se hacen valer son **inoperantes**, puesto que la autoridad responsable sí dio las razones precisas del por qué la documentación exhibida por el partido político no era apta para acreditar los gastos por las actividades a que se refiere este apartado.

En efecto, en la resolución reclamada se observa que, en relación con los gastos por actividades específicas, la responsable consideró lo siguiente (las consideraciones se identifican por los importes que no fueron considerados como gastos de tales actividades, y que fueron señalados por el actor, como los que están siendo controvertidos):

**“\$193,476.12**

De la revisión a la cuenta “Gastos en Educación y Capacitación Política” subcuenta “Capacitación” se localizó el registro de pólizas con su soporte documental, que carecían de los respectivos contratos celebrados con los prestadores de servicios.

(...)

Al respecto, cabe señalar que aún cuando presenta una integración general de gastos por cuenta contable, no especificó la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los gastos reportados, identificando los gastos en comento, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados.

Es importante señalar que la normatividad establece que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate y que en su conjunto señalarán invariablemente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.7 del reglamento de la materia.

(...)

**\$1'673,417.13**

De la revisión a la documentación proporcionada por el partido, se observó una póliza por concepto de reclasificaciones realizadas por un monto de \$1'673,417.13 a la cuenta "Educación y Capacitación Política", subcuenta "Gastos indirectos"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables presentados, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados corresponden a sueldos, honorarios, arrendamiento y comprobaciones de gasto, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.

(...)

Aun cuando presentó diversos escritos en los cuales se detallan las actividades de la COPPPAL, manifestando que tiene la obligación de asistir a las reuniones que se convoquen y a participar activamente en sus programas y actividades, además de pagar las cuotas anuales fijadas por la Comisión de Finanzas y Administración, así como de difundir, desarrollar y defender los principios básicos y los postulados filosóficos y programáticos de la organización; la respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que, las muestras de Educación y Capacitación Política presentadas, en relación con los cursos y talleres, no se relacionan con los temas que refiere el documento "Informe de actividades de la COPPPAL", presentado por el partido,

por lo que los gastos observados, se consideran parte de sus Actividades Ordinarias.

Al respecto, es importante señalar que la normatividad establece que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate y que en su conjunto señalarán invariablemente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad.

(...)

**\$70,992.00**

De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", en dos subcuentas, se localizaron pólizas con su respectivo soporte documental, consistentes en facturas que carecen de su respectivo contrato de prestación del servicio y muestras de las actividades realizadas.

(...)

Al respecto, cabe señalar que aun cuando presenta una integración general de gastos por cuenta contable, no especificó la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los gastos reportados, identificando los gastos en comento, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados.

Por todo lo antes expuesto, esta autoridad electoral no contó con los elementos suficientes para identificar a qué evento de los presentados correspondía el gasto por concepto de elaboración de cuadernillos de divulgación, manuales y reportes.

Es importante señalar que la normatividad establece que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate y que en su conjunto señalarán invariablemente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.7 del reglamento de la materia.

(...)

**\$2'296,489.13**

De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", subcuentas "Capacitación" y "Gastos Indirectos", se observó el registro contable de pólizas que carecían de su respectiva documentación soporte.

(...)

Al respecto, cabe señalar que aun cuando presenta una integración general de gastos por cuenta contable, no especificó la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los gastos reportados, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados.

Por otro lado, si bien es cierto que el Oficio UF-DA/5410/10 señala que se consideran gastos en actividades específicas los honorarios, viáticos, renta de local, mobiliario, papelería, propaganda entre otros; es preciso señalar, que la norma es clara al establecer que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó, y que en su conjunto señalaran, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.7 del Reglamento de la materia.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización consideró que el importe de \$2'296,489.13, no debe considerarse para la integración del monto que el partido debió destinar al rubro de Actividades Específicas.

(...)

**\$2,266.27**

De la revisión a la cuenta "Educación y Capacitación", subcuenta "Capacitación", se observó el registro contable de pólizas que presentaban como soporte documental boletos de avión; sin embargo, dichos gastos no se consideran gastos en Actividades Específicas.

(...)

Al respecto, cabe señalar que aun cuando presenta una integración general de gastos por cuenta contable, no especificó la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los gastos reportados, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados.

Por otro lado, si bien es cierto que el Oficio UF-DA/5410/10 señala que se consideran gastos en actividades específicas los honorarios, viáticos, renta de local, mobiliario, papelería, propaganda entre otros; es preciso señalar, que la norma es clara al establecer que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó, y que en su conjunto señalaran, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.7 del Reglamento de la materia.

(...)

**\$3'768,511.60**

(...)

De la revisión a la cuenta "Investigación Socioeconómica", se observó un registro contable del cual no se localizó la póliza y soporte documental en la documentación proporcionada por el partido.

(...)

Del análisis a la documentación presentada por el partido, se localizó un programa que detalla de forma general las actividades realizadas en el ejercicio 2010, asimismo presentó una integración de gastos centralizados a nivel cuenta, así como muestras de los proyectos de investigación.

Al respecto, cabe señalar que aún cuando presenta una integración general de los gastos por cuenta contable, no especificó la integración por cada uno de los comprobantes que amparan los gastos reportados, así como la debida vinculación con cada uno de los eventos realizados.

Por otro lado, si bien es cierto que el Oficio UF-DA/5410/10 señala que se consideran gastos en actividades específicas los honorarios, viáticos, renta de local, mobiliario, papelería, propaganda entre otros; es preciso señalar, que la norma es clara al establecer que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó, y que en su conjunto señalaran, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.7 del Reglamento de la materia.

Adicionalmente, como se indica en el citado oficio, el gasto correspondiente a la nómina de colaboradores puede relacionarse con las actividades específicas, para lo cual, deberá estar vinculado a más de una de las actividades específicas y deberá contar con un listado que contenga el nombre, antigüedad, descripción de la labor o actividad encomendada y los sueldos y salarios de cada uno de los empleados.

(...)

**\$9'305,387.13**

(...)

\$9'305,387.13 a la cuenta "Gastos en actividades específicas educación y capacitación", subcuenta "Capacitación"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables presentados, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados corresponden a honorarios asimilados a salarios, limpieza, viáticos, gasolina y gastos financieros, entre otros, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.

(...)

Sin embargo, la respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que esta autoridad no cuenta, con los elementos suficientes para vincular los gastos erogados con las actividades realizadas ni puede hacer constar el dicho del partido en relación a la integración de los gastos generados en cada uno de los eventos realizados, en virtud de que se constató que los días que señala la convocatoria del evento no coinciden con los días las actividades a realizar estipuladas en los programas de los eventos, toda vez que la convocatoria indica que la duración del evento sería de 30 días mínimo, y el programa señala que el evento duraría de 2 a 3 días, adicionalmente las listas de asistencia carecían de fecha motivo que daría certeza al dicho del partido.

(...)

Como se pudo observar en la convocatoria del "**Curso de Capacitación para Presidentes Municipales en el Estado de San Luis Potosí**", se estipula que el curso se llevaría a cabo en San Luis Potosí, del 1 al 30 de septiembre de 2010; sin embargo, se constató que el programa únicamente contempla 2 días lunes y martes 29 de septiembre de 2010, fecha en que se llevaría a cabo la clausura y entrega de constancias a los participantes.

Por otro lado, por lo que corresponde al "**Curso de Capacitación para Presidentes Municipales en el Estado de Colima**", en la convocatoria se estipula que el curso se llevaría a cabo del 1 al 30 de abril de 2010; sin embargo, esta autoridad no tiene certeza de la realización de dicho evento, toda vez que en el programa se señala que el evento se llevaría a cabo únicamente los días viernes y **Sábado 29 de abril de 2010** día en que se efectuaría la clausura y entrega de constancias a los participantes; sin embargo, de la verificación al calendario del año 2010 se constató que la fecha del 29 de abril de 2010 fue en día **Jueves**.

Asimismo, por lo que respecta al "**Curso de Capacitación para Presidentes Municipales en el Estado de Jalisco**", en la convocatoria se estipula que el curso se llevaría a cabo del 1 al 30 de noviembre do 2010; sin embargo, esta autoridad no tiene certeza del dicho del partido, toda vez que en el programa presentado se constató que el evento tendría lugar los días **Jueves 24, Viernes 25 y Sábado 26 de**

**noviembre de 2010**; no obstante de la verificación al calendario del año 2010 se constató que las fechas 24, 25 y 26 de noviembre de 2010 fueron en los días **Miércoles, Jueves y Viernes respectivamente.**

Cabe señalar, que se localizó una muestra que no se encuentra relacionada en la "Integración de los Gastos Centrales Utilizados en los Cursos de Formación Continua y Capacitación, impartidos durante el Ejercicio 2010", razón por la cual no se puede vincular con los gastos generados por la Fundación Colosio A.C.

Por lo que corresponde a la reclasificación efectuada por el partido es conveniente reiterar que el Reglamento de la materia es claro al establecer que las actividades ordinarias permanentes no se considerarán como gastos de actividades específicas; sin embargo, aun cuando el partido manifiesta que se realizó la reclasificación que nos ocupa, para dar cumplimiento a la Norma de Información NIF A-5 párrafo 61 en razón que los gastos se clasifican en a) ordinarios y b) no ordinarios, así como lo que estipula la NIF B-16 párrafos 31 y 32 clasificando los gastos en servicios de programa y de apoyo, es conveniente reiterar que el Reglamento de la materia señala que los partidos utilizarán los catálogos de cuentas y la guía contabilizadora que este reglamento establece, mismos que señalan que los "Gastos de Operación Ordinaria" incluyen los gastos de Sueldos, Honorarios Asimilados a Sueldos, Compensaciones, Viáticos, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Gastos Financieros entre otros.

Por otro lado, si bien es cierto que el Oficio UF-DA/5410/10 señala que se consideran gastos en actividades específicas los honorarios, viáticos, renta de local, mobiliario, papelería, propaganda entre otros, también dichos gastos deberán estar relacionados con un evento en específico.

(...)

Por lo que respecta a la creación de organismos de conformidad con los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, es preciso señalar, que de conformidad con su artículo 203 la Fundación Colosio, A.C., es la instancia rectora y coordinadora del partido para realizar funciones de investigación y análisis de orden político, económico y social, de divulgación ideológica y de apoyo a la capacitación política, que contribuyan al desarrollo de la cultura democrática en el país, así como para elaborar los planes de gobierno y plataformas electorales. En su desempeño administrativo contará con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo anterior, se señala que esta autoridad no cuenta con los elementos suficientes, que den certeza de que las actividades y erogaciones realizadas por la Fundación, sean únicamente con el recurso transferido por el Partido Revolucionario Institucional y que las mismas sólo beneficien a dicho partido sin involucrar a otros organismos, toda vez que como señalan los Estatutos de la Fundación impartir y recibir servicios de personas físicas y morales, así como recibir aportaciones, donativos, subsidios o apoyos en efectivo, sin que señale que serán de carácter exclusivo del Partido Revolucionario Institucional; asimismo se menciona que para el cumplimiento de sus objetivos y fines sociales, la Fundación puede actuar por sí misma o conjuntamente con las personas físicas o morales que estime conveniente, pudiendo ser éstas públicas, privadas o sociales.

(...)

No omito señalar que 6 de 8 de los eventos realizados van dirigidos a los Presidentes Municipales de los estados de Colima, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán, mismos que tienen como objetivo **"sensibilizarlos para fortalecer su formación, a fin de actualizarse en las herramientas políticas, conceptuales y técnicas que les permitan desempeñarse con éxito y apego a derecho en la administración y gestión municipal que inician"**, por lo que esta autoridad no cuenta con los elementos suficientes para considerar estos eventos como una actividad específica, toda vez que se tratan de reuniones internas con fines administrativos o de organización interna o bien de la evaluación de la vida interna del partido político.

Finalmente es preciso señalar, que la norma es clara al establecer en su artículo 19.7 del reglamento de mérito, que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó y que en su conjunto señalarán, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad.

Por todo lo antes expuesto, la respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que, aun cuando presentó una integración de los gastos centrales utilizados, esta autoridad no localizó los comprobantes por cada una de las erogaciones realizadas debidamente vinculados con las actividades que dieron su origen, toda vez que en los auxiliares contables el reconocimiento contable de las erogaciones fue por el periodo comprendido de enero a diciembre de 2010; sin embargo, las muestras presentadas señalan que los eventos fueron realizados en los meses de

enero, febrero, abril, julio, septiembre, octubre y noviembre de 2010.

(...)

**\$1'483,766.57**

(...)

Adicionalmente, de la revisión a la documentación proporcionada por el partido se observó una póliza por concepto de reclasificaciones por un monto de \$9'844,036.26 a la cuenta "Gastos en actividades específicas educación y capacitación" subcuenta "Capacitación"; sin embargo, de la revisión a los auxiliares contables, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados correspondían a honorarios asimilados a salarios, limpieza, viáticos, gasolina, gastos financieros, entre otros, los cuales no se consideran gastos en Actividades Específicas.

(...)

Por lo que corresponde a la reclasificación efectuada por el partido es conveniente reiterar que el Reglamento de la materia es claro al establecer que las actividades ordinarias permanentes no se considerarán como gastos de actividades específicas; sin embargo, aun cuando el partido manifiesta que realizó la reclasificación que nos ocupa, para dar cumplimiento a la Norma de Información NIF A-5 párrafo 61, en razón que los gastos se clasifican en a) ordinarios y b) no ordinarios, así como lo que estipula la NIF B-16 párrafos 31 y 32 clasificando los gastos en servicios de programa y de apoyo, es conveniente reiterar que el Reglamento de la materia señala que los partidos utilizarán los catálogos de cuentas y la guía contabilizadora que este reglamento establece, mismos que señalan que los "Gastos de Operación Ordinaria" incluyen los gastos de Sueldos, Honorarios Asimilados a Sueldos, Compensaciones, Viáticos, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Gastos Financieros entre otros.

(...)

Por lo anterior, dentro de los programas que presenta el Partido Revolucionario Institucional en los que se relacionan los gastos reportados durante el ejercicio 2010, en los rubros de "Capacitación" e "Investigación Política" no se desprende una concatenación, unión o atadura de cada una de las actividades en particular con los comprobantes de los gastos, sino únicamente se reduce a establecer las circunstancias de **tiempo y lugar**, sin aclarar el **modo** como se realizaron y sin relacionar las personas que realizaron las actividades en específico o el material que en particular fueron utilizadas.

Es en esa tesitura que, para poder realizar una vinculación de gastos en actividades específicas con las muestras presentadas de conformidad con el artículo 19.11, éstas deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 19.7, ambos

del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Ahora bien, en relación con los cursos e investigaciones con los que se pretende acreditar la aplicación del gasto a actividades de educación y capacitación política, así como de investigación socioeconómica y política, aun cuando el Partido Revolucionario Institucional presentó una relación que describe la integración del gasto a nivel general, la autoridad fiscalizadora, no contó con elementos suficientes para relacionar los gastos erogados con sus respectivas muestras; verbigracia, presentó como muestras, convocatorias para cursos que establecen un periodo determinado para su realización; sin embargo, en la relación que presentó a la Unidad de Fiscalización en la que pudo haber descrito **cuánto destinó para cada uno**, se reduce a describir la totalidad de los costos por la totalidad de los cursos impartidos a lo largo del ejercicio sujeto a revisión, por lo que dichas relaciones resultan insuficientes para concatenar cada gasto correspondiente a cada actividad en particular.

Del mismo modo, las fotografías que presenta, en la que pretende acreditar la realización de los cursos en cada entidad federativa, no se desprende una descripción detallada que guarde relación con los hechos por acreditar.

En este sentido, con base en los criterios y reglas para la valoración de las pruebas utilizados en el derecho administrativo sancionador aplicado a la materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido lo siguiente en la Tesis Relevante XXVII/2008 aprobada el treinta y uno de julio de dos mil ocho, la cual es del tenor siguiente: (Se transcribe).

(...)

Por lo anterior, se desprende que al contar la Fundación Colosio, A.C. con personalidad jurídica para efectos de fiscalización, los recibos que expide, así como los comprobantes fueron expedidos son a nombre de Fundación Colosio A.C. y no así a nombre del Partido Revolucionario Institucional.

Ahora bien en los artículos 6 y 7 de los Estatutos de la Fundación Colosio A.C. están establecidos como fines sociales de la fundación, algunos que a juicio de este Consejo General no pueden ser considerados como parte de actividades específicas como son entre otros:

*“Asesorar y dar apoyo en todo lo referente a sus fines sociales, a la Estructura territorial y a las organizaciones del Partido Revolucionario Institucional. Establecer un sistema*

*de perfiles curriculares de los partidos políticos, líderes naturales, intelectuales y voceros de la opinión pública más destacados en los ámbitos nacional, estatal y municipal.*

*Realizar estudios que contribuyan al fortalecimiento de la estructura orgánica y de los sectores del Partido Revolucionario Institucional.”*

Lo anterior se menciona, en virtud de que el artículo 19.6 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos señala claramente, que no se considerarán como gastos por actividades específicas, entre otros, cursos, eventos o propaganda que busquen alcanzar la celebración de un acuerdo de participación política electoral o la afiliación al partido político.

Adicionalmente, en el artículo 7 se establece que para el logro de sus fines podrá recibir aportaciones, contribuciones, donativos, subsidios, o cualesquiera otros apoyos en efectivo, títulos, bienes, derechos o servicios, por lo cual resulta de amplia dificultad para la autoridad electoral fiscalizadora identificar la relación de gastos que estén vinculados directamente con las actividades específicas sin la debida vinculación del partido.

Por último, de la respuesta del partido a la segunda vuelta de los oficios de errores y omisiones señaló que la autoridad fiscalizadora aplicó de manera retroactiva el Acuerdo CG201/2011 aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el que se expidió el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales aprobado por el Consejo General; sin embargo, como se ha venido manifestando, las irregularidades señaladas son con base en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos vigente hasta el tres de julio del dos mil once y en los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, toda vez que el Partido Revolucionario Institucional no destinó el monto mínimo para el desarrollo de actividades específicas, incumplió lo establecido en los artículos 78, numeral 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.

De todo lo anterior, se desprende que se respetó la garantía de audiencia del partido político, contemplada en el artículo 84, numeral 1, incisos b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 24.1 y 24.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales toda vez que al advertir durante

el procedimiento de revisión del Informe Anual correspondiente al ejercicio dos mil diez, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficios referidos en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días, respectivamente, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes y la documentación que subsanara las irregularidades observadas; sin embargo, como se pudo observar, la cantidad de \$18'794,305.95 no pudo ser vinculada en el rubro de actividades específicas, por lo cual al Partido Revolucionario Institucional le fueron acreditados gastos al rubro mencionado por un monto de \$33'651,953.98, por lo que no alcanzó a destinar el monto total que debió acreditar en el rubro de Actividades Específicas, por un monto de \$12'615,603.74 (doce millones seiscientos quince mil seiscientos tres pesos 74/100 M.N.)”.

Por su parte, en relación con los gastos no calificados como de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, la autoridad administrativa electoral estimó lo siguiente:

“Se localizaron muestras en copia fotostática de los eventos impartidos en los Comités Directivos Estatales de Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Sonora respectivamente, las cuales consisten en convocatoria, programa y material utilizado, así como lista de asistencia y fotografías en original.

Sin embargo, aun cuando presenta muestra de los eventos realizados en cada uno de los Comités señalados en esta observación, no se localizó el programa de trabajo que permitiera conocer la distribución y participación de los gastos observados, así como los contratos de presentación de servicios debidamente vinculados con las actividades relacionadas con la Capacitación Promoción y Desarrollo Político de las Mujeres.

Es preciso señalar, que los gastos reportados en cada uno de los Comités, se registraron contablemente durante el periodo comprendido entre los meses de enero a diciembre de 2010; sin embargo, los eventos se realizaron en un solo día.

Por lo anterior, esta autoridad no cuenta con los elementos suficientes, para vincular los gastos en comento, con las actividades realizadas para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Adicionalmente, conviene mencionar que los datos señalados en la lista de asistencia es incongruente con las muestras fotográficas, toda vez que, mientras las fotografías revelan la asistencia de hombres y mujeres en un determinado número, en la lista de asistencia se encuentra registrado un número diferente.

(...)

Por otro lado, si bien es cierto que como señala el Oficio UF-DA/5410/10 el gasto correspondiente a la nómina de colaboradores puede relacionarse con las actividades específicas, también es cierto que, como se indica en el citado oficio, el gasto en comento, deberá estar vinculado a más de una de las actividades específicas y deberá contar con un listado que contenga el nombre, antigüedad, descripción de la labor o actividad encomendada y los sueldos y salarios de cada uno de los empleados.

(...)

Finalmente se señala, que la norma es clara al establecer que las pólizas del registro de los gastos deberán acompañarse de los comprobantes correspondientes debidamente vinculados con la actividad de que se trate, así como con las muestras o evidencias de la actividad que demuestren que ésta se realizó y que en su conjunto señalen, invariablemente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que las vinculen con cada actividad.

En consecuencia, la Unidad de Fiscalización, consideró que el importe de \$7'311,598.03, no debe considerarse dentro del gasto reportado para la Capacitación, Promoción y el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.

(...)

En segundo lugar, el partido pretende relacionar la contratación de un Sistema Integral de Información Financiera, para lo cual presentó a la Unidad de Fiscalización el contrato celebrado con la empresa "Advanced Business Systems S.A. de C.V.", cuyo objeto consiste en:

*"ABS proporcionará al PRI el Sistema Integral de Información Financiera, en carácter de Sistema Licenciado para usuarios*

*ilimitados y uso exclusivo del partido, con acceso desde cualquiera de sus dependencias”.*

Además, el instituto político, presentó una relación de las cantidades prorrateadas que a cada área del partido correspondería asumir dentro de su contabilidad por dicha implementación; en esa tesitura, la utilidad que representa dicho sistema consiste en el apoyo a la evaluación de las condiciones del partido político, es decir, la realización de un diagnóstico general de su información financiera.

En este sentido, el artículo 19.6, inciso e) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos señala que no se considerarán como gastos en actividades específicas, las actividades que tengan por objeto evaluar las condiciones del partido político, entre otras.

Aunado a lo anterior, en relación con las muestras en copia fotostática de los eventos impartidos en los Comités Directivos Estatales de Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Sonora y Zacatecas respectivamente, las cuales consistieron en convocatoria, programa y material utilizado, así como lista de asistencias y fotografías en original, aún cuando el partido presentó una relación que describe la integración del gasto a nivel general, la autoridad fiscalizadora no contó con los elementos suficientes para relacionar los gastos erogados con sus respectivas muestras; verbigracia, la convocatoria establece periodos determinados y en la relación mencionada se desprende que dicho gasto fue prorrateado por todo el ejercicio sujeto a revisión.

(...)

Ahora bien, respecto del importe de \$7'311,598.03 de la revisión detallada a los auxiliares contables presentados, se observó que los conceptos de los gastos reclasificados corresponden a sueldos y honorarios, los cuales no se consideran gastos para la Capacitación, Promoción y del Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.

Lo anterior, merced al criterio orientador emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para efectos de reclasificación de gastos destinados a la Capacitación, Promoción y el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres, al establecer que no es posible reclasificar gastos bajo el concepto del pago de nómina a empleadas del propio partido, puesto que ello únicamente refleja la pluralidad y diversidad que debe existir al interior de todo partido político. Por lo cual, únicamente

dicha reclasificación sería válida cuando tales gastos se relacionen de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretenda dar cumplimiento a la obligación legal de mérito. Sin embargo, al no realizar un desglose en el que pudiera reflejarse, por un lado, la planeación del gasto para cada uno de los eventos a realizar, como una relación detallada de los gastos que en cada uno de los eventos se erogaron, resulta imposible para esta autoridad deslindar aquellos gastos que pueden o no vincularse.”

Las transcripciones que preceden persiguen la finalidad de poner de manifiesto, que la autoridad responsable sí expresó las razones particulares que motivaron sus respectivas conclusiones en el sentido de que la documentación presentada por el partido político no era apta para acreditar que los recursos fueron aplicados para la realización de las actividades específicas; y de su parte, las alegaciones del actor se limitan a ser manifestaciones genéricas que no controvierten de manera precisa todas y cada una de las consideraciones que sustentan la resolución impugnada.

Al respecto, es importante resaltar, que en dicha resolución no se está desestimando la realización de los gastos. Lo que se está teniendo por no justificado es que las actividades para las que fueron aplicados los recursos públicos tengan la calidad prevista en la ley y el reglamento para ser consideradas específicas y para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Esta aclaración obedece al hecho de que los motivos de inconformidad se encuentran encaminados a poner de manifiesto, que los gastos sí corresponden a la realización de actividades por parte del partido político y de sus órganos que

lo conforman, y si bien se hacen manifestaciones en el sentido de que son específicas y para el liderazgo político de las mujeres, lo cierto es que no se formula un planteamiento especial y concreto a través del cual se expongan las razones por las cuales las actividades sí cumplen con las características para ser consideradas como tales.

Tampoco se expresan razones eficaces que controviertan las consideraciones por las que la autoridad responsable estimó que la comprobación de las actividades en comento no se encontraba satisfecha.

Por el contrario, el apelante se limita a manifestar que sí presentó la documentación comprobatoria y que corresponden a las actividades multicitadas; lo cual constituyen manifestaciones generales carentes de la precisión e idoneidad necesarias para constatar la pretendida ilegalidad que le atribuye a lo considerado y resuelto en la resolución reclamada en cuanto a la desestimación respectiva que ha quedado transcrita.

**AGRAVIO PRIMERO. Indebida individualización de faltas de carácter formal.**

En principio, es oportuno precisar que el estudio de este concepto de agravio sólo se ocupará del análisis de la individualización de la sanción, tomando en cuenta que de la lectura integral de la demanda, el partido político actor no endereza su impugnación para controvertir los elementos que constituyeron las infracciones por sí mismas, sino únicamente

aduce argumentos tendentes a evidenciar la ilegalidad en la individualización de la sanción consistente en la reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido recurrente, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'066,659.07 (Dos millones sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 07/100 moneda nacional).

El partido político actor tampoco hace valer argumentos tendentes a evidenciar lo incorrecto de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizaron las conductas infractoras, así como las circunstancias de carácter subjetivo del infractor, sino que únicamente expone, como agravio, la indebida individualización de la sanción, en virtud a que la responsable calificó como leve la infracción cometida e impuso una sanción que, desde su perspectiva resulta desproporcional, excesiva e irracional.

Precisado lo anterior, se tiene que el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró que el partido político actor incurrió en diversas faltas de carácter formal, toda vez que durante el procedimiento de revisión de los informes anuales correspondiente al ejercicio dos mil diez advirtió la existencia de errores y omisiones técnicas, que no fueron subsanadas a pesar de las observaciones realizadas, por lo que ameritaba la imposición de una sanción.

Para individualizar la sanción, la autoridad responsable consideró en principio, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, tomando en cuenta

las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo el autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Asimismo, como a continuación se expone, la autoridad responsable precisó que para imponer la sanción, su estudio lo dividiría en diversos apartados tomando en cuenta los elementos siguientes: **1.** La calificación de la falta o faltas cometidas; **2.** La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; **3.** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, **4.** La imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

#### **I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

Por lo que hace al **tipo de infracción**, la autoridad responsable determinó que las cuarenta y tres irregularidades cometidas por el Partido Revolucionario Institucional, se trataron de omisiones de presentar documentación comprobatoria o algún otro tipo de formalidad que debía contener la presentada.

En cuanto a las circunstancias de **modo**, **tiempo** y **lugar** en que éstas se concretizaron, la responsable consideró lo siguiente:

Con relación al **modo** señaló la existencia de pluralidad de conductas realizadas por el partido político, por lo que para efecto de su exposición, se remitió a un cuadro en el que se describieron las cuarenta y tres irregularidades.

Respecto a la circunstancia de **tiempo**, indicó la revisión del Informe Anual de Ingresos y Gastos correspondiente al ejercicio dos mil diez, presentado el veintiocho de febrero de dos mil once y, como el **lugar** en que éstas se cometieron, las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en Acoxpa número cuatrocientos treinta y seis, colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, en la Ciudad de México.

Al tomar en cuenta la **intencionalidad o culpabilidad** de las faltas, la autoridad responsable indicó que, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra, que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En este sentido consideró que en el expediente no obraba elemento probatorio alguno, con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido Revolucionario Institucional para obtener el resultado de la comisión de las

faltas (elemento esencial constitutivo del dolo) esto es, con base en el cual se dedujera la existencia de volición alguna del citado partido político para cometer las irregularidades mencionadas, por lo que **en este caso existía culpa en obrar**.

Asimismo, la responsable dejó en claro, que el Partido ahora recurrente **intentó cooperar** con la autoridad administrativa fiscalizadora, a fin de subsanar las irregularidades de carácter formal encontradas en la revisión de sus informes, aun cuando no entregó la totalidad de la documentación solicitada, por lo que la irregularidad se tradujo en una falta de atención, cuidado o vigilancia en el cumplimiento de las normas atinentes.

En relación con la **trascendencia de las normas transgredidas**, la responsable señaló que, con la actualización de faltas formales, no se acreditó plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.

Lo anterior, porque con la falta de claridad e insuficiencia en las cuentas rendidas, así como de los documentos indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad) por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público.

Aunado a ello, la responsable sostuvo que ante esta falta de claridad e insuficiencia en las cuentas rendidas, se incrementa la actividad de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de

los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado y omitido en los informes, incluso, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos.

Al respecto, por lo que hace a las irregularidades contenidas en las conclusiones 10, 11, 32, 35, 37, 45, 56 y 89, observó que el Partido Revolucionario Institucional vulneró el artículo 38, numeral 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al incumplir los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora y no entregar la documentación solicitada respecto de sus ingresos y egresos.

De igual manera, la responsable estimó que las conductas observadas en las conclusiones 9, 12, 23, 36, 65, 73 y 86 violaron el artículo 83, numeral 1, inciso b), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ante el incumplimiento de la obligación intrínseca que los partidos políticos tienen de presentar ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, los informes anuales correspondientes, así como toda la documentación soporte dentro de los plazos establecidos, con el fin de verificar que los ingresos y egresos en su financiamiento público hayan sido obtenidos dentro del marco de la legalidad.

Tocante a las irregularidades contenidas en las conclusiones 9, 12 y 23, observó que se violaba el artículo 83, numeral 1, inciso d), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, así como el diverso artículo 1.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, por no presentar ante la Unidad de Fiscalización, los informes de campaña donde se reflejara el origen y fin de los recursos que fueron aplicados para financiar los gastos que derivan del periodo de campaña.

Respecto a la conclusión identificada bajo el número 24, la autoridad sancionadora estimó que se violó el artículo 1.8 del Reglamento citado, porque por lo que hace a las aportaciones de militantes en efectivo, el partido excedió el tope equivalente de doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin haber reportado contribuciones realizadas con cheque expedido a nombre del partido y proveniente de una cuenta personal del participante.

Por lo que corresponde a la irregularidad contenida en la conclusión 61, la responsable estimó que se violaron los artículos 3.2 y 3.3 del citado reglamento, al omitir informar cuáles son las organizaciones adherentes e instituciones similares para que la autoridad fiscalizadora electoral tuviera certeza de quienes son las organizaciones sociales y los colaboradores de cada partido político, que pueden realizar aportaciones mediante el registro actualizado, de manera que si una organización social no está en el registro aludido estará impedida para realizar aportación alguna al partido.

En la conclusión 70, la responsable concluyó la violación al artículo 10.1 del Reglamento de la materia, relacionada con los requisitos que deben contener los recibos de transferencias

internas de los partidos políticos referentes a los recursos en efectivos que se transfieran al interior del partido político, porque el partido reportó como transferencia en efectivo de una asociación civil, y de los comités directivos estatales de Aguascalientes y Querétaro, devoluciones de recursos realizadas por los deudores en efectivo y amparadas con recibos de caja.

Con relación a las irregularidades contenidas en las conclusiones 14, 50, 54, 58, 65 y 73, observó infracción al artículo 12.1 del Reglamento aplicable, ante el incumplimiento de la obligación a cargo de los partidos políticos, de presentar el registro contable de sus egresos, con la documentación original expedida a su nombre, por la persona a quien efectuó el pago correspondiente relativos al ejercicio que se revisa; esto, por haber presentado documentos expedidos en ejercicios anteriores, como comprobación de saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor aun año, los cuales no fueron reportados en el ejercicio respectivo.

Por lo que se refiere a las conductas descritas en las conclusiones 19, 20, 21, 33, 42, 53, 55, 57, 59, 62, 67, 68, 69, 71 y 72, la autoridad responsable consideró que violaban el artículo 12.7 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, por haber realizado el pago de gastos que rebasaron el tope de cien días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, con cheques sin la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario".

Respecto a las conclusiones 33, 55, 59 y 68, la responsable sostuvo que infringen el artículo 12.8 de dicho reglamento, en virtud a que se localizó documentación que, en su conjunto, rebasan el tope de cien días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, pagadas con cheque expedido a nombre de un tercero y no a nombre del proveedor o nominativo.

Tocante a la conclusión 29, se observó que viola el artículo 15.16 del reglamento aplicable, al haber omitido presentar veintinueve contratos de prestación de servicios de honorarios asimilados a sueldos.

Por lo que corresponde a la irregularidad contenida en las conclusiones 12 y 23 se observó que vulneró el artículo 16.2 del reglamento de mérito, porque el partido incumplió la obligación relativa a la coincidencia de los informes con las balanzas de comprobación y con los demás instrumentos contables utilizados.

En las conclusiones 9, 12, 23, 36, 65 y 73, la autoridad responsable consideró la transgresión al artículo 18.1 del Reglamento aplicable, porque el partido político presentó, como comprobación de saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, documentos expedidos en ejercicios anteriores que no fueron reportados en el ejercicio correspondiente, o bien, porque no se localizó un registro contable así como el soporte documental por el importe amparado.

La responsable estimó que las irregularidades contenidas en las conclusiones 39 y 52 infringían el artículo 19.7 y del Reglamento multirreferido, en tanto que, el partido omitió presentar diversos contratos de prestación de servicios y muestras respecto de los gastos efectuados con motivo de las actividades específicas. Además, por lo que hace a la conclusión señalada en primer término, señaló que también trastocaba el artículo 19.8 de la normativa mencionada, por no haber efectuado el pago mediante cheque que contuviera la leyenda “para abono en cuenta”, a pesar de que el monto del gasto rebasaba los cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En cuanto a las conclusiones 10, 11, 32, 35, 37, 39, 45, 52, 56 y 89 la responsable determinó la violación al artículo 23.2 del Reglamento de mérito, en virtud a que el partido político omitió presentar, de manera pormenorizada, cuáles fueron los ingresos obtenidos y los gastos efectuados en el periodo a fiscalizar presentando la documentación soporte que acredite el ingreso y el gasto atinente.

Con relación a la conclusión 46, la responsable consideró la actualización de la infracción contenida en el artículo 23.9, en relación con el numeral 23.8 del reglamento aplicable, por haber omitido presentar documentación con el acuse de recibo de los proveedores en los cuales les solicitó dar respuesta a diversos oficios emitidos por la autoridad fiscalizadora.

En las conclusiones 9, 12, 36, 65, 73 y 86 se determinó que transgredían el artículo 28.3 del Reglamento para la

Fiscalización referido, porque el partido político omitió apegar a las normas de información financiera, en el control y registro de sus operaciones relacionadas con ingresos de ejercicios anteriores.

Por cuanto hace a las irregularidades contenidas en las conclusiones 13 y 14, la autoridad responsable determinó la violación al artículo 28.8 del Reglamento de Fiscalización, al no presentar documentación que justificara las gestiones efectuadas para la regularización de cheque en tránsito, ni presentar la solicitud de reexpedición de un cheque, así como la copia del mismo con la leyenda "cancelado".

Respecto de las conclusiones 50, 54 y 58 determinó que el partido faltó a lo dispuesto en el artículo 30.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, al presentar diversas facturas que no cumplen con la totalidad de requisitos fiscales.

Por último, respecto a la conclusión identificada con el número 90, la responsable consideró que se transgredía el artículo 30.3 de dicho Reglamento, por no presentar la totalidad de la documentación respecto a los expedientes de treinta y seis proveedores con operaciones mayores a los cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Con base en todo lo anterior, el Consejo General responsable concluyó que los artículos reglamentarios referidos concurrían directamente con la obligación de rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos, esto es, se trataba

de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un bien jurídico, el cual consistía en el uso adecuado de recursos, sin afectarlo directamente, lo que trae como resultado, el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que disponen los partidos políticos.

En ese sentido la autoridad administrativa electoral federal precisó que, la falta de entrega de documentación requerida y los errores en la contabilidad, así como aquella que soportaba los ingresos y egresos del partido político derivadas de la revisión de sus informes sobre el origen, monto y destino de los recursos correspondientes al ejercicio dos mil diez, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a **los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta**, la responsable tomó en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta y, concluyó que las irregularidades se traducían en conductas infractoras imputables al Partido Revolucionario Institucional, las cuales pusieron en peligro (abstracto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, al vulnerar los

principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que esa autoridad electoral no había contado, en tiempo, con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el partido político en los informes presentados.

Respecto de la **reiteración de la infracción** consideró que no existía tal transgresión por parte del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que, por la naturaleza de las faltas, sólo se podía infringir una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

Por lo que se refiere a la **singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas**, la responsable señaló que el partido político apelante cometió pluralidad de irregularidades que se traducían en la existencia de faltas formales, por existir unidad en el propósito de la conducta en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, lo que actualizaba el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, incisos a), c), d) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por lo tanto, era procedente imponer una sanción.

## **II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

### **1. Calificación de la falta cometida.**

En este capítulo, la autoridad administrativa electoral determinó que las faltas cometidas por el Partido Revolucionario Institucional debían calificarse como **LEVES**, en razón al ánimo de cooperación del instituto político; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político y de que las violaciones acreditadas se derivaban de una falta de

cuidado que sólo habían puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados.

Por tanto, la responsable consideró que el partido apelante debía ser objeto de una sanción apropiada para disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteger los valores tutelados por las normas referidas, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, pues quedó de manifiesto que dicho partido político presentó, en general, condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

**2. La emisión de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.**

La responsable tomó en cuenta que, de la revisión al informe anual, se advirtió que el partido político incumplió con su obligación de presentar la totalidad de la documentación comprobatoria soporte de los gastos realizados en el ejercicio dos mil diez, por lo que la irregularidad se tradujo en una falta que impidió a la autoridad electoral conocer, con plena certeza, el modo en que egresaron diversos recursos destinados a tal fin.

Así, el Consejo General responsable precisó, que la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento del partido, afectando a un mismo valor común, que es la transparencia y rendición de cuentas, sin vulnerar o dañar de manera directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado

de los recursos con los que contó, sino únicamente su puesta en peligro.

No obstante, añadió que la afectación no fue significativa, dado que si bien el partido político presentó conductas que implicaban una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, no se había vulnerado, de forma sustancial, el bien jurídico tutelado por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta.

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

La autoridad responsable consideró que al actualizarse las faltas de carácter formal, contenidas en las conclusiones 19, 20, 21, 24, 29, 32, 33, 35, 339, 42, 46, 50, 52, 53, 55, 57, 59, 62, 57, 58, 59, 71, 72 y 90 quedaba demostrado que el partido político había vulnerado el mismo bien jurídico tutelado y, por tanto, incurrido en reincidencia para ser considerada en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al tener presente lo siguiente:

**a)** En las resoluciones CG255/2007 y CG311/2010, relativas a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil seis y dos mil nueve, respectivamente, el Partido Revolucionario Institucional fue sancionado al acreditarse la existencia de diversas faltas formales, en atención a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, de los artículos 11.1, 11.7, 12.7, 14.16, 15.2, 15.16, 23.2 y 30.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

**b)** En su oportunidad, ambas resoluciones fueron controvertidas mediante la interposición de sendos recursos de apelación radicados en esta Sala Superior en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-88/2007 y SUP-RAP-174/2010; sin embargo, dichas resoluciones fueron confirmadas por este órgano jurisdiccional, al resolver dichos medios de impugnación.

**c)** Asimismo, mediante resoluciones CG390/08 y CG469/2009 emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil siete y dos mil ocho, se determinó que el Partido Revolucionario Institucional había infringido el artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, los artículos 11.1, 11.7, 11.8, 14.16, 15.2, 19.2 y 19.9 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los cuales, son equivalentes a los numerales 12.1, 12.7, 12.8, 15.16, 16.2, 23.2 y 23.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

**d)** Las anteriores resoluciones no fueron impugnadas por el partido político infractor, por lo que las mismas están firmes y

constituyen verdad jurídica para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

### III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A fin de imponer la sanción al Partido Revolucionario Institucional, la autoridad señaló que del análisis efectuado se desprendía lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales, no se acredita la afectación a valores sustanciales, sino únicamente su puesta en peligro.
- No se impidió, ni se obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido, sin embargo, se incrementó la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y los costos estatales de ésta.
- El infractor no presentó una conducta reiterada, ni demostró mala fe en su conducta; por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora para intentar subsanar las irregularidades encontradas, sin embargo, se consideró al partido político como reincidente.
- De las conductas infractoras se desprendió falta de cuidado por parte del partido político para cumplir las obligaciones contenidas en el reglamento aplicable.

**SUP-RAP-518/2011**

- El monto involucrado en las conclusiones sancionatorias ascienden a \$21'807,994.11 (veintiún millones ochocientos siete mil novecientos noventa y cuatro pesos 11/100 moneda nacional) que puso en peligro el principio de transparencia en la rendición de cuentas, sin embargo, sólo se consideraría el monto involucrado vinculado directamente con la falta cometida.
- En las conclusiones 9,12, 23,33, 36, 50, 52, 54, 55, 58, 59, 65, 67, 70, 72, 73 y 86, se tomó en cuenta un monto involucrado que asciende a \$11'754,361.56 (once millones setecientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y un pesos 56/100 moneda nacional) ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.
- Las irregularidades trascienden en un daño importante a la transparencia en la rendición de cuentas.
- La relevancia del monto involucrado en las faltas contenidas en las conclusiones 10, 11, 13, 14, 19, 20, 21, 24, 29, 32, 35, 37, 39, 42, 45, 46, 53, 56, 57, 61, 62, 68, 69, 71, 89 y 90, es nula al tratarse de meros descuidos administrativos en los que no existe monto cuantificable, o bien, existiendo éste en nada influye en la falta.
- El no sancionar conductas como las que se analizan supondría un desconocimiento, por parte de la autoridad responsable, a la legislación electoral aplicable en materia

de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales.

- La sanción contenida en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es apta para satisfacer la finalidad de resultar una medida ejemplar, tendente a inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro y generar una conciencia de respeto a la normatividad, en beneficio del interés general.
- Las sanciones aludidas en las fracciones II, IV, V y VI de dicho precepto legal, no resultan convenientes para ser impuestas al Partido Revolucionario Institucional, porque el estudio de sus conductas y el ánimo de cooperación que tuvo al momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían el fin específico del ente político, que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad.
- La sanción prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en reducción de hasta cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la idónea para el presente caso, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

**SUP-RAP-518/2011**

- Se fija como sanción la reducción del 1% (uno por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'066,659.07 (Dos millones sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 07/100 moneda nacional) en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria, esto es, no busca solamente que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que, la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión.
- El Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó la cantidad de \$997'247,050.93 (novecientos noventa y siete millones doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100 moneda nacional) como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once, sin que tenga pendiente por liquidar sanción alguna, de ahí que no se produce afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias o permanentes.

Por su parte, en el agravio identificado como primero, el partido político actor sostiene que, al escoger la sanción prevista en la fracción III, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del

financiamiento público que le corresponden, la autoridad responsable es incongruente porque al calificarla de leve, le correspondía una amonestación e, incluso, una multa, porque en su concepto, así existe proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora, pues la finalidad de esa sanción podría generar el efecto disuasivo de evitar, en el futuro, la comisión de conductas ilegales similares.

En suma, el partido político actor sostiene que el argumento de la responsable atenta contra el principio de intervención mínima previsto en el garantismo penal que debe aplicarse *mutatis mutandi*, por tratarse del *jus puniendi*, en el sentido de que la última *ratio* del Estado es la de imponer sanciones fuertes y drásticas que no disuaden.

Finalmente, el partido político aduce que si bien la imposición de una sanción por la comisión de una falta electoral en materia de fiscalización debe tener, como una de sus finalidades, el resultar una medida ejemplar tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que, al imponerse una sanción que no corresponde a la calificación de la falta constituye una sanción inusitada, trascendente, excesiva, desproporcionada o irracional y, por ende, inconstitucional.

Los argumentos del instituto político actor, suplidos en su deficiencia son **fundados**.

A juicio de esta Sala Superior la autoridad responsable realizó una inexacta individualización de la sanción, lo cual derivó en

que la sanción impuesta al partido político apelante en la resolución impugnada fuera desproporcionada y excesiva, habida cuenta que, dicha reducción del financiamiento no guarda correspondencia con los elementos o circunstancias de carácter objetivo y subjetivo que tuvo por determinados la responsable, es decir, el importe de tal sanción pecuniaria en modo alguno se encuentra en proporción a la calificación de la infracción.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene que en la determinación de sanciones, por regla general, el *quantum* debe guardar proporción con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor, atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores.

De esta forma, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas situaciones son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción debe acercarse al rango mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes, dicho monto deberá acercarse al máximo.

Esto es así, porque una vez acreditada la infracción o infracciones cometidas por un partido político y su grado de responsabilidad, la autoridad electoral sancionadora debe, en primer lugar determinar en términos generales, si la falta por ejemplo, fue levísima, leve, grave, gravísima, etcétera, para estar en condiciones de decidir cuál de las sanciones previstas

en las seis fracciones del artículo 354, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe aplicarse, para posteriormente proceder a graduar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley, seleccionando y graduando la sanción, en función de la gravedad de la falta y la responsabilidad del infractor.

Así, los elementos atenuantes presentes en una conducta infractora, necesariamente deben conducir al resolutor a aplicar una sanción dentro los parámetros mínimos en correspondencia a su gravedad, lo cual permitirá una graduación entre la imposición de la mínima a la máxima sanción, pues, una vez que se ubican en el extremo mínimo, se deberá apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto, se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido en la tesis relevante<sup>5</sup> cuyo rubro y texto son los siguientes:

**"SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**—En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el

---

<sup>5</sup> Tesis relevante número S3EL 028/2003 publicada en la "Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2, Tomo II, Tesis, páginas 1626 y 1627.

artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción."

Con base en lo expuesto, si se impone una sanción que no se encuentre ajustada a las reglas acabadas de enunciar, resulta que la misma lesiona los derechos del infractor al no apegarse a los principios rectores que deben imperar en la determinación de sanciones, pues no puede resultar acorde a la sana lógica y al justo raciocinio, decretar una sanción que no guarda correspondencia entre su gravedad y el monto de la sanción.

En la especie, si bien la responsable en general realizó la valoración de las conductas infractoras (tal como se advierte de las consideraciones que han sido reseñadas con antelación) lo cierto es que la responsable impuso una sanción desproporcional con relación a la gravedad de la falta y las circunstancias de carácter objetivo de la conducta, así como las de índole subjetivo del partido político infractor.

En efecto, de lo reseñado se tiene que la propia autoridad responsable reconoce que las irregularidades contenidas en las conclusiones 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 23, 24, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 42, 45, 46, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59,

61, 62, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 86, 89 y 90, se tratan de infracciones **formales, no sustantivas ni sistemáticas**, en las que en modo alguno hubo dolo o intencionalidad en el sujeto responsable, sino solamente falta de cuidado o previsión, al tratarse de meros descuidos administrativos en los que incluso, en veintiséis de ellas, no existía un monto cuantificable, o bien, existiendo éste, en nada influía en la falta, lo cual se tradujo en el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas con la documentación adecuada y pertinente que lo soportara.

Asimismo, la responsable calificó la falta como leve, ya que las irregularidades no fueron reiteradas, ni sistemáticas, aunado al hecho de que el infractor mostró un ánimo de cooperación, por lo que no hubo un daño real a los valores jurídicos tutelados, sino únicamente su puesta en peligro pues sólo se dificultó la revisión del informe anual y la actividad fiscalizadora.

No obstante, la responsable estimó que la sanción prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en reducción de hasta cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda resultaba idónea para el presente caso, toda vez que podía ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal y también, porque las sanciones aludidas en las fracciones II, IV, V y VI de dicho precepto legal, no resultaban convenientes para ser impuestas al Partido Revolucionario Institucional porque el estudio de sus conductas y el ánimo de cooperación que tuvo al momento de atender los requerimientos de la autoridad, quebrantarían el fin específico

del ente político, que es el desarrollo de la vida democrática en una sociedad.

Con base a esos elementos y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 354, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la responsable estimó adecuado imponer al Partido Revolucionario Institucional una sanción consistente en la reducción del 1% (uno por ciento) de la ministración mensual que le corresponde por concepto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'066,659.07 (Dos millones sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 07/100 moneda nacional).

Ahora bien, si la responsable aplicó una sanción consistente en la reducción del 1% (uno por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido político hasta alcanzar un monto líquido de \$2'066,659.07 (Dos millones sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 07/100 moneda nacional) a juicio de este órgano jurisdiccional, dicha cantidad resulta desproporcional y gravosa, aun teniendo como parámetro que el partido político sea reincidente, así como, que se le haya asignado como financiamiento público (para actividades ordinarias permanentes para este año) \$997'247,050.93 (novecientos noventa y siete millones doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100 moneda nacional) y sin que tenga pendiente por liquidar sanción alguna.

Esto es así, en tanto que al calificarse la falta como leve, resulta incuestionable que la sanción a imponer, si bien podría situarse

en la mínima (amonestación) lo cierto es que, por las circunstancias que rodean las condiciones del infractor (por tratarse de un partido político reincidente) la cuantificación de la sanción debe moverse hacia el punto inmediato siguiente de mayor gravedad contemplado en el artículo 354, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual colocaría la sanción a imponer en el siguiente estadio, consistente en multa hasta de diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, más no así, en el relativo a la reducción de financiamiento público como indebidamente la responsable situó al partido político actor.

Esto, con independencia de si el monto líquido señalado por la responsable corresponda al grado inferior dentro del margen establecido por el fracción III del precepto legal citado, puesto que no debe olvidarse que, por tratarse de una infracción leve, le correspondía una sanción proporcional a como fue calificada.

En efecto, el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I, II y III, del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales establece lo siguiente:

**Artículo 354**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

**I. Con amonestación pública;**

**II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.** En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones

de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

**III. Según la gravedad de la falta, con la reducción** de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones **del financiamiento público que les corresponda**, por el periodo que señale la resolución;

(...)

Considerando la transcripción anterior, el artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales señala un monto mínimo y un máximo para la imposición de multas, así como de reducción del financiamiento público, entendiéndose por éstos un día salario mínimo general vigente para el Distrito Federal o 0.01% (cero punto cero por ciento) de ministraciones y, como máximo diez mil días de dicho salario o hasta el cincuenta por ciento (50%) de ellas.

Dichas sanciones serán proporcionales en la medida en que sean acordes con la calificación de la infracción y de que la autoridad administrativa sancionadora funde y motive las razones por las que se determinan el *quantum* de la sanción dentro de los parámetros indicados.

En el caso, resulta incuestionable que al haberse estimado que la falta cometida estaba acreditada y era leve, la responsable debió haber situado la gravedad de la infracción en el primer escaño previsto en el citado precepto legal (amonestación pública) sin embargo, ello no podría ser así, en razón de que la amonestación no es una medida suficiente para disuadirlo de conductas similares en el futuro, pues entre otras cosas, no es la primera vez que el partido político infractor, en este tipo de

infracciones con motivo de la revisión anual en el manejo de su contabilidad respecto de los ingresos y egresos que maneja por concepto de financiamiento, lo cual, lo colocaría en el peldaño inmediato siguiente consistente en multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Ahora bien, contrario a lo considerado por la responsable, la imposición de una multa puede resultar apropiada para alcanzar la finalidad alcanzada para ocasiones futuras, en tanto que las irregularidades en que incurrió el Partido Revolucionario Institucional, no fueron reiteradas o sistemáticas, ni se encontraron elementos para considerar intencional o dolosa su conducta, sino que la infractora mostró un ánimo de cooperación, además de que tampoco se trastocaron los valores tutelados por la fiscalización, sino solamente se pusieron en riesgo, pues sólo se dificultó la revisión del informe anual y la actividad fiscalizadora.

Sin embargo, a pesar de que la conducta está debidamente calificada como leve, lo cierto es que, por las circunstancias subjetivas del infractor no controvertidas en este juicio (por ejemplo, la reincidencia en que incurre el partido político recurrente) hace que la situación particular de dicho instituto político sea más perjudicial respecto a la sanción que se debe imponer, sin que tal circunstancia sea suficiente para colocarlo en los peldaños siguientes previstos en las fracciones III, IV, V y VI, del inciso a), numeral 1, del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales.

Lo anterior se robustece, si se tiene en cuenta que un elemento objetivo a ponderar es el hecho que el partido recurrente, incumplió con su obligación de cooperar con la autoridad administrativa, lo cual, como acertadamente lo consideró la responsable, dicha conducta impidió que la autoridad electoral federal tenga certeza en tiempo, sobre lo reportado en el informe anual, sobre todo si con las irregularidades en que incurrió el partido político, se puso en peligro la verificación de lo reportado en su informe anual, así como la certeza del origen y destino de los recursos que por cualquiera de las modalidades de financiamiento recibieron durante el dos mil diez.

De igual manera, porque con las condiciones perjudiciales del infractor identificadas por la responsable, todavía es posible situar la sanción dentro de los límites o parámetros previstos en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, pero en forma agravada lo cual es acorde y guarda proporción respecto de infracciones leves que, en el presente caso, no trastocaron algún bien jurídico tutelado, sino únicamente su puesta en peligro, ya que se trata de errores o descuidos administrativos en el manejo de sus ingresos y egresos.

Por lo anterior, resulta incuestionable que la sanción consistente en la reducción del 1% (uno por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido político, por concepto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'066,659.07 (Dos millones sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 07/100 moneda nacional)

resulta desproporcional con relación a las **circunstancias atenuantes** que inciden en la falta leve cometida por el partido político actor.

Conforme con lo expuesto, se concluye que la sanción impuesta por la responsable al partido político actor, no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que tal garantía, obliga a la autoridad a individualizar la sanción correspondiente teniendo en cuenta la calificación de la infracción, así como, las condiciones subjetivas del infractor, pues sólo así se puede garantizar que la sanción sea proporcional y no se comprometa el cumplimiento de los propósitos fundamentales o subsistencia del partido político infractor.

De manera que si la autoridad responsable ubicó la pena que debía aplicarse al ahora apelante, en la fracción III del mencionado artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo por la circunstancia de que se establece un mínimo y un máximo, resulta evidente que para fijar el tipo de sanción y el *quantum* a imponer, el Consejo General responsable necesariamente debió tener en consideración la calificación de la irregularidad, así como todas las atenuantes y agravantes que se desprendieron de las conductas infractoras, con el objeto de que existiera una relación de correspondencia entre ambas, pues como se expuso párrafos anteriores, resulta desproporcionado que ante una falta leve, la autoridad administrativa electoral hubiese impuesto una sanción consistente en la reducción de sus ministraciones, con independencia de que ésta se hubieran

situado dentro del umbral mínimo correspondiente al rango previsto para tal efecto.

En consecuencia, al haber sido substancialmente fundados los agravios expuestos por el partido político actor, por lo que hace a esta sanción, lo procedente es **revocar** exclusivamente lo atinente al *quantum* de la sanción identificada bajo el inciso a) del punto 2.2 de la resolución impugnada, para el único efecto de que, **dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que sea notificada la presente ejecutoria** y en plenitud de atribuciones, el Consejo General del Instituto Federal Electoral realice una nueva individualización de la sanción que se analiza, en la que deberá de tomar en cuenta, las atenuantes precisadas al momento de determinarla, así como las agravantes relacionadas con las infracciones formales decretadas, en la inteligencia que la comisión de la falta es **leve**.

**AGRAVIO TERCERO. Desproporción de la sanción relativa a gastos por transportación aérea.**

**1. Consideraciones de la resolución reclamada.**

En relación con la individualización de la sanción, por la infracción relativa a gastos de transportación aérea, la responsable consideró lo siguiente:

**A. Calificación de la falta.**

**a. Tipo de infracción.** El partido omitió presentar evidencia que justificara el objeto partidista del gasto de trasladar por vía

aérea, dirigentes y militantes a diversos puntos del país. Tampoco comprobó las personas beneficiadas con dicho gasto.

**b. Circunstancias de tiempo, modo y lugar.**

Modo: El partido omitió justificar el objeto partidista de un egreso relativo a transporte aéreo.

Tiempo: La irregularidad atribuida al partido político surgió tras la presentación de su informe anual sobre el origen y destino de los recursos del partido político, correspondiente al ejercicio dos mil diez.

Lugar: La irregularidad se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

**c. Comisión intencional o culposa de la falta.** De acuerdo con la responsable, no existieron elementos probatorios para deducir la intención específica del partido para obtener el resultado de la comisión de las faltas, por tanto se trata de culpa en el obrar.

**d. Trascendencia de las normas transgredidas.** Se determinó en la resolución reclamada que una falta sustancial trae consigo la no rendición o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos. En consecuencia, se vulneró la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral.

Debido a lo anterior, el partido político en cuestión violó los valores antes establecidos y se afectó a la persona jurídica

indeterminada (individuos pertenecientes a la sociedad), debido a que se trastocó de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos. Lo cual, además, incrementó de forma considerable la actividad fiscalizadora de la propia autoridad electoral, así como los costos de la revisión.

Por tanto, el realizar egresos por concepto de transportación aérea y renta de un helicóptero sin justificar el objeto partidista constituye, por sí misma, una falta sustancial.

Lo anterior, porque se vulneró de manera directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

**e. Intereses o valores jurídicos vulnerados.** Lo fue el evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados, así como garantizar el uso adecuado de los recursos con los que contó en un ejercicio determinado.

La irregularidad se tradujo en una infracción de resultado que ocasionó un daño directo y real al mencionado bien jurídico, relativo a la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos en la norma.

**f. Reiteración de la infracción (vulneración sistemática de una misma obligación).** Para la autoridad, la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido y en ejercicios anteriores.

En el caso que se analizó, la autoridad determinó que no hubo vulneración reiterada pues por la naturaleza de la falta, sólo se puede violentar una vez dentro del mismo ejercicio.

**g. La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.** De acuerdo con la resolución reclamada, existió singularidad en la falta, pues el Partido Revolucionario Institucional cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter sustantivo o de fondo.

Dicha infracción trasgredió de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por los artículos 38, numeral 1, incisos k) y o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

**h. Calificación de la falta.** Se determinó que era **grave ordinaria**, pues a pesar de ser de gran relevancia no se encontraron elementos subjetivos que agraven las consideraciones hechas en la propia resolución reclamada.

#### **B. Individualización de la sanción.**

La responsable partió de la base de que la falta se calificó como grave ordinaria, y al haberse acreditado el hecho subjetivo, así como el grado de responsabilidad del partido político, procedió a individualizar la sanción correspondiente. Para ello, afirmó que tomaría en cuenta las circunstancias particulares del caso, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores jurídicos que tutelan.

**a. Entidad de la lesión, daño o perjuicio que pudieron generarse con la comisión de la falta.** A juicio del Consejo General, el hecho de que un partido político utilice recursos obtenidos por cualquier forma de financiamiento para actividades ajenas a las señaladas en la Constitución General de la República, vulnera el bien jurídico relativo a evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

De esta manera, la infracción cometida vulneró el principio de correcto uso de recursos públicos, toda vez que tiene la obligación de aplicar esos recursos para los fines señalados por la norma.

**b. Reincidencia.** Se dice en la resolución reclamada que al actualizarse una falta de carácter sustantivo, quedó plenamente justificada la aplicación de la reincidencia como un elemento para agravar la sanción. Lo anterior, porque:

- En la resolución CG311/2010 relativa a la revisión de los informes anuales del ejercicio de dos mil nueve, se sancionó al Partido Revolucionario Institucional por la comisión de diversas faltas sustanciales.
- La resolución referida es firme, porque se confirmó en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-174/2010. Dicho medio de impugnación lo interpuso por el partido infractor.

- La norma vulnerada, tanto en el ejercicio dos mil nueve como el de dos mil diez, fue el artículo 38, apartado 1, inciso o), del código electoral federal.

### **C. Imposición de la sanción.**

La autoridad tomó en cuenta los siguientes elementos:

- La falta se calificó como grave ordinaria,
- Se acreditó la vulneración de valores y principios sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización,
- Se reportaron gastos no relacionados con las actividades constitucionalmente encomendadas a los partidos,
- No se presentó una conducta reiterada,
- El partido político es reincidente,
- El propio instituto político no demostró mala fe en su conducta,
- Ausencia de dolo,
- El monto involucrado fue de \$517,558.22 (quinientos diecisiete mil quinientos cincuenta y ocho pesos 22/100 MN). Ese monto debía ser tomado en

cuenta, pues de lo contrario existiría una desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

La responsable destacó que si bien la sanción administrativa tiene como finalidad resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Asimismo, consideró que al individualizarse la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, en términos de la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-114/2009.

Por tanto, la autoridad determinó que la reducción hasta del 50% de las ministraciones del financiamiento que le corresponda al partido político, resultaría la idónea para sancionar la infracción cometida. Lo anterior, porque dicha sanción puede ser graduada dentro del margen legalmente establecido.

Así, la responsable fijó una sanción consistente en la reducción del 1% de la ministración mensual del partido por financiamiento por actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el monto de \$1'552,674.66 (un millón quinientos

cincuenta y dos mil seiscientos setenta y cuatro pesos 66/100 MN).

La responsable consideró esa sanción como la idónea para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

Igualmente, se consideró que la sanción impuesta resultaba proporcional al caso concreto, en razón de ser la adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trataba de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión, resultase más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

En cuanto a la capacidad económica del infractor, se razonó en la resolución reclamada, que el Partido Revolucionario Institucional podía cumplir con la sanción impuesta, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el dos mil once, un total de \$997'247,050.93 (novecientos noventa y siete millones, doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100 MN) como consta en el acuerdo CG03/2011 emitido por el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión celebrada el dieciocho de enero de dos mil once. Aunado a lo anterior, se consideró que dicho instituto jurídico se encuentra legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, dentro de los límites legalmente fijados. En este mismo tema, la responsable

señaló que el partido no tenía pendiente por liquidar sanción alguna.

Por tanto, a juicio la responsable, no se produciría una afectación real e inminente al desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes y de ahí, que estuviese en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria.

Con base en los razonamientos señalados, el Consejo General concluyó que la sanción impuesta era acorde con los criterios de proporcionalidad y necesidad, así como con los artículo 355, apartado 5, en relación con el artículo 354, apartado 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de ser conforme con los criterios de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **2. Motivos de agravio.**

El partido recurrente aduce que la responsable vulnero los artículos 41, base V, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, apartados 1, incisos c), f) e i), y 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Partidos Políticos, porque se le impuso sanción excesiva.

Lo anterior, porque el monto de esa sanción es 300% superior al involucrado en la irregularidad. De esta manera, se supone que fue impuesta en un 100%, por no acreditar el objeto partidista, otro 100% por la reincidencia y un 100% más, por

una consideración subjetiva de la responsable. Por tanto, se está frente a una multa excesiva que no es proporcional a la gravedad de la conducta, ni a las características de modo, tiempo y lugar.

Alega el partido, que la autoridad responsable omitió establecer las razones por las cuales impuso la mayor graduación en cuanto a la supuesta reincidencia derivada de los anteriores ejercicios. Reincidencia que no se encuentra acreditada, pero que se tomó en cuenta como agravante para incrementar el monto de la sanción, ya que sin ser graduada, se impuso al 100%. Además, al resultado obtenido se incrementó otro 100%. De ahí que la recurrente estima excesiva y desmedida la sanción de acuerdo con la naturaleza de la infracción.

Además, dice el partido recurrente, la sanción es desproporcionada en relación con las características concretas que la misma autoridad atribuyó a la irregularidad, ya que dejó de considerar los parámetros mínimos y máximos al momento de fijar el monto de la sanción. Esto es, que a su juicio, la autoridad debió partir de un intermedio hacía arriba o hacia abajo, pero en momento alguno del tope máximo.

### 3. Estudio del agravio.

Los motivos de inconformidad son **infundados**.

La pretensión del recurrente es que se modifique el monto de la sanción que se le impuso por no haber comprobado el objeto

del gasto relativo a transportación aérea y renta de un helicóptero.

Al respecto, señala como causa de pedir que el monto total de la disminución de sus ministraciones mensuales es desproporcionada, porque es un 300% mayor al monto involucrado.

De acuerdo con el artículo 84, apartado 1, incisos d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al vencimiento del plazo de sesenta días para la revisión de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos o en su caso, de aquellos otorgados a los partidos para entregar sus aclaraciones o rectificaciones o la documentación que le fuese requerida, la Unidad de Fiscalización dispone de veinte días para elaborar su dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución correspondiente. Dicho dictamen deberá contener, entre otros puntos, el resultado y las conclusiones de la revisión de esos informes.

También se previene que el mencionado dictamen consolidado y el proyecto de resolución se presentan, dentro de los tres días siguientes al de su conclusión, al Consejo General. El órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral con base en dichos documentos, procede a imponer las sanciones correspondientes.

En este sentido, de conformidad con los incisos h), i), m) y w) del apartado 1 del artículo 118 del propio código sustantivo, el Consejo General tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar que los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la normativa electoral y cumplan con sus obligaciones, incluido lo relativo a sus prerrogativas,
- b) Conocer y aprobar los informes de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, y
- c) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

De los artículos 341, apartado 1, inciso a), 342, apartado 1, incisos a), c) y d), 354, apartado 1, inciso a), y 355, apartados 5 y 6, del código electoral federal, se obtiene lo siguiente:

Los partidos políticos nacionales son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones legales de la materia, entre ellas, las relativas al incumplimiento de las obligaciones previstas en el numeral 38 del propio ordenamiento invocado, así como a los deberes y prohibiciones en materia de financiamiento y fiscalización. Asimismo, son responsables por no presentar los informes de sus ingresos y egresos o por no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización, en los términos y plazos legalmente establecidos.

Las sanciones que se les pueden imponer a los partidos políticos, con motivo de las infracciones que cometan, son:

- a) Amonestación pública,

- b) Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción es hasta el doble de lo anterior,
- c) Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución,
- d) Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto,
- e) La violación a la obligación de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral, expresiones que denigren o calumnien –artículo 38, apartado 1, inciso p) del código- se sanciona con multa. Durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas relativas al acceso a radio y televisión, y
- f) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución General de la República y

al código de la materia, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Para la individualización de las sanciones referidas, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él,
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor,
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución,
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Finalmente, el artículo 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos,

establece que para fijar la sanción se debe tomarán en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, así como su gravedad.

Para determinar la gravedad de la falta se debe analizar, en su caso, lo siguiente:

1. La comisión reiterada o sistemática de la conducta, la cual se da, cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios,
2. La trascendencia de la norma transgredida,
3. Los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos,
4. Los intereses jurídicos tutelados por el derecho,
5. La capacidad económica del partido, y
6. En su caso, las circunstancias especiales. Estas circunstancias se entienden como el especial deber de cuidado de los partidos, derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral o que desarrollan en materia político-electoral, así como la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiere causado.

Asimismo, se señala en el mencionado precepto reglamentario que en caso de reincidencia se aplica una sanción más severa. Por reincidencia se entiende, la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad se configura, en general, como una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de una autoridad administrativa, que entrañe una restricción al ejercicio de derechos. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el derecho administrativo sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa,

los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

Para Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez<sup>6</sup>, en abstracto, los términos de la comparación que permiten averiguar si una concreta actuación de los poderes públicos infringe o no el principio de proporcionalidad son, por un lado, el contenido y la finalidad de la medida o resolución que adopta la autoridad y, de otro, la entidad o magnitud del sacrificio que a los derechos individuales del sujeto pasivo de la medida.

De esta forma, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción. Dicha motivación debe reflejar el proceso lógico que ha determinado una concreta sanción.

En todo caso, esa motivación debe justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Esta última exigencia, también es aplicable a los órganos jurisdicciones, cuando en ejercicio de sus atribuciones y

---

<sup>6</sup> Garberí Llobregat, J. y Buitrón Ramírez, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, 2001, pg. 122.

competencias, modifican las sanciones establecidas por la autoridad administrativa.

A la hora de fijar la sanción concreta que ha de imponerse, la autoridad tiene que:

1. Enmarcar las conducta sancionable en una de las categorías configuradas legalmente –normalmente infracciones leves, graves o muy graves-, y
2. Dentro de cada una de ellas, precisar la cuantía o duración específica de la sanción, según la distancia entre los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador.

Tal labor debe realizarse ponderando en todo caso, las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida y con arreglo a parámetros legalmente exigibles para el cálculo de la correspondiente sanción.

En este sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia<sup>7</sup>:

**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito;

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 9/95, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de Julio de 1995, Materia Constitucional, visible en la página 5.

b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles.

Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Igualmente, es criterio de esta Sala Superior que en la mecánica para la individualización (graduación) de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que, en principio, encuadre en alguno de los supuestos establecidos por los incisos a) y b) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto es, que la infracción merezca una sanción de las que permiten una graduación.

Tal situación conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo.

Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

Es aplicable la tesis: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES<sup>8</sup>.**

Ahora bien, el principio de proporcionalidad también tiene como elemento, la exclusión del beneficio ilegal o del incentivo perverso que no lleve a cumplir con la función de prevención específica de la sanción jurídica que a cada infractor se impone de manera concreta. En efecto, con el objeto de evitar que el infractor se beneficie del incumplimiento de las normas y de conseguir la salvaguarda del interés general, el establecimiento de sanciones pecuniarias debe prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Tal criterio de exclusión se incorpora a los otros criterios de “dosimetría punitiva” mediante los cuales se intenta adecuar la

---

<sup>8</sup> Tesis XXVIII/2003. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, página 57. **Nota:** El contenido del artículo 269 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis corresponde con el artículo 354, párrafo 1, incisos a) y b), del Código vigente a la fecha de publicación de la Compilación.

respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido<sup>9</sup>.

De esta manera, cuando el artículo 355, apartado 1, incisos a) y f), del código electoral federal, dispone que para la individualización de las sanciones –una vez acreditada la infracción y su imputación- se debe tomar en cuenta, entre otros aspectos, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones del propio ordenamiento legal electoral, en atención a bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, es dable sostener que la finalidad de la norma es evitar que el acto ilícito produzca beneficios al infractor.

El propósito es disuadir al infractor e impedir que le resulte más rentable cometer una infracción aun cuando cumpla con la sanción impuesta. Por tanto, el legislador pretendió que el importe de las sanciones pecuniarias se fije en función del beneficio, lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó.

Una de las finalidades esenciales de toda sanción es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que el infractor, o cualquier otro sujeto activo, pondere, en determinado momento, la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión

---

<sup>9</sup> Cfr. Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Pereña, Ignacio (coord.), Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Navarra, Ministerio de Justicia-Thomson/Aranzadi, 2005, p. 253.

de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.

Lo anterior, toda vez que la sanción a imponer debe tener no sólo un efecto coactivo (en el sentido penal del término, esto es, como mera condena por la ilicitud de un hecho, derivada de la gravedad de la conducta actualizada), sino también un efecto disuasorio en los demás sujetos de la norma (prevención específica y general, respectivamente), de forma que pueda advertirse con claridad la gravedad de la conducta actualizada y las consecuencias que le devienen ante la violación

Criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-110/2009, SUP-RAP-131/2009, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

En realidad debe aspirarse, no sólo a evitar que resulte beneficiosa la comisión de la infracción sino que sea verdaderamente perjudicial. Lo anterior, significa que lo ideal no es simplemente que el infractor pierda tan sólo los beneficios ilícitos obtenidos, sino bastante más, pues de lo contrario, todavía valdría la pena arriesgarse a ser sancionado.<sup>10</sup>

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido, por ejemplo, que en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función

---

<sup>10</sup> Rebollo Puig en AA VV, *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, Lex Nova, 2000, pg. 192.

sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio.

De acuerdo con la legislación penal, el decomiso consiste en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor del ilícito. Su finalidad es que el individuo que comete un ilícito no se vea beneficiado de ninguna forma por su comisión, sino por el contrario, constituye una circunstancia de orden público e interés general que las conductas ilícitas que alteren la vida en sociedad se repriman, y si no se estableciera el decomiso, se estaría fomentando que se siguieran cometiendo este tipo de conductas, con lo cual no se lograría la finalidad que persigue el *ius puniendi* del Estado. Lo anterior, toda vez que no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio.

Por tanto, para que se puedan cumplir las finalidades perseguidas por la sanción, debe existir la certeza de que su autor no obtenga provecho de ninguna especie, sino por el contrario, que resulte en un perjuicio en la esfera jurídica de sus derechos (patrimoniales, de libertad, etcétera) porque sólo de esta forma se logra la persuasión perseguida.

El principio apuntado cobra vigencia en el derecho administrativo sancionador, toda vez que tanto éste como el derecho penal son coincidentes en la finalidad represiva de ilícitos. En el derecho penal, el decomiso es considerado como una pena accesoria expresamente prevista por la ley; pero

como ya se vio que la razón del decomiso en el derecho penal permanece en el derecho administrativo sancionador, debe considerarse que una parte de la sanción debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso.

De esta manera, se concluye que cuando se trate de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la multa no podrá ser, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.

Es orientadora la tesis: **MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO<sup>11</sup>.**

En este orden de ideas, se puede concluir que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento

---

<sup>11</sup> Tesis XII/2004. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

de fijarse su cuantía se debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La gravedad de la infracción,
2. La capacidad económica del infractor,
3. La reincidencia,
4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y
5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Así, una sanción pecuniaria por la comisión de una infracción administrativa es excesiva, cuando exista divergencia entre las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito o bien, cuando va más allá de lo lícito y razonable –se propasa-.

En este orden de ideas, el monto implicado en las infracciones relativas a los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, es un elemento a considerar por la autoridad al momento de graduar la sanción. Lo anterior, porque ese monto implicado constituye la materialización del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la normatividad electoral.

No obstante, contrario a lo afirmado por el actor, el mencionado monto involucrado en la infracción no puede ser el factor

determinante para establecer si la sanción pecuniaria impuesta resulta desproporcionada o excesiva, pues para ello se deben tomar en cuenta la gravedad de la falta, la capacidad económica del infractor, así como la exclusión del beneficio ilícito o incentivo perverso de dejar de cumplir con las normativa electoral. La graduación de una sanción pecuniaria depende de la valoración conjunta que de los elementos señalados, haga la autoridad administrativa en la resolución correspondiente, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada.

De esa valoración conjunta, podrán derivarse supuestos en los cuales sea válido determinar una sanción pecuniaria, cuyo monto sea sensiblemente mayor a la cantidad involucrada en la infracción cometida. Por ejemplo, cuando la sanción incluye la exclusión del beneficio ilícito o bien se pretenda prevenir la comisión de conductas similares, evitando que el infractor tenga la idea que el incumplimiento de la norma sea de un mayor beneficio que el de actuar conforme con ella, o simplemente, porque la sanción se fue incrementando derivado de la valoración de las agravantes que afecten al caso concreto.

Por tanto, cuando la sanción tenga como fin reparar el daño o perjuicio ocasionado al erario público o bien excluir el beneficio o lucro ilícito obtenido por el partido infractor, además de castigarlo y prevenir la comisión de conductas similares en el futuro, se insiste, es válido y legal que el monto líquido de una sanción de carácter económico, sea mayor al monto involucrado en la infracción, y por ende, no podría ser calificada de desproporcionada o excesiva.

En el caso, el Partido Revolucionario Institucional sostiene que la sanción consistente en la reducción del 1% de la ministración mensual que le corresponde por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto de \$1'552,674.66 (un millón quinientos cincuenta y dos mil seis ciento sesenta y cuatro pesos 00/100 MN), es excesiva por ser tres veces mayor –300%– al monto implicado en la infracción de \$517,558.22 (quinientos diecisiete mil quinientos cincuenta y ocho pesos 22/100 MN).

Como se analizó en relación con los gastos reportados por el partido, consistentes en transportación aérea y renta de un helicóptero, la autoridad tuvo por acreditada dos irregularidades:

1. Realizar gastos no relacionados con las actividades y fines que constitucionalmente tienen los partidos políticos, y
2. Dejar de aportar los documentos que le fueron requeridos para acreditar el objeto partidista del mencionado gasto, así como la relativa a señalar las personas beneficiadas con esas erogaciones.

A fin de individualizar la sanción, como quedó reseñado, la responsable tomó en cuenta lo siguiente:

- La falta se calificó como grave ordinaria,

**SUP-RAP-518/2011**

- Se acreditó la vulneración de valores y principios sustanciales protegidos por la legislación en materia de fiscalización,
- No se presentó una conducta reiterada,
- El partido político es reincidente,
- El propio instituto político no demostró mala fe en su conducta,
- Ausencia de dolo,
- El monto involucrado fue de \$517,558.22 (quinientos diecisiete mil quinientos cincuenta y ocho pesos 22/100 MN),
- La reducción de ministraciones mensuales que le corresponden al partido por su financiamiento para actividades ordinarias, era la sanción idónea, pues permitía su graduación dentro de los márgenes legales,
- El monto fijado –1% de esas ministraciones mensuales hasta alcanzar el monto líquido de \$1'552,674.66 (un millón quinientos cincuenta y dos mil seis cientos sesenta y cuatro pesos 00/100 MN)- sería la adecuada para generar un efecto disuasivo que evite en el futuro, la comisión de conductas similares y la inhibición de la reincidencia de las mismas,

**SUP-RAP-518/2011**

- En relación con la proporcionalidad, la sanción impuesta era proporcional por ser la adecuada respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, al reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resultare más benéfica para el infractor que el cumplimiento de la norma,
- El Partido Revolucionario Institucional contaba con la capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción, al considerarse el total del financiamiento público que se asignó para este año – \$997'247,050.93 (novecientos noventa y siete millones, doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100 M.N.)-, y
- El mencionado partido no tiene sanciones pendientes por liquidar ante la propia autoridad electoral.

Como puede apreciarse, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, analizó diversas circunstancias para fijar la sanción que correspondía al sujeto infractor, como son la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución, el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia, e incluso precisó los motivos por los que estimó que, en la especie, no resultaba aplicable otra sanción distinta a la que se impugna ante esta instancia.

Por tanto, de las consideraciones expuestas por la responsable, es dable realizar las inferencias necesarias que llevan a concluir que la sanción bajo análisis guarda proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso. Consideraciones que, en todo caso, el recurrente omitió controvertir, pues el motivo principal de su agravio radica en el monto líquido de la sanción que se le impuso, por ser tres veces mayor a la cantidad involucrada.

Conforme con lo expuesto, la sanción correspondiente a la supresión de un porcentaje de las ministraciones mensuales que corresponden a los partidos políticos por el periodo que se señale en la resolución respectiva, dependiendo de la gravedad de la falta –prevista en el artículo 354, apartado 1, inciso a), fracción III, del código sustantivo de la materia-, es de aquellas que permiten una graduación. Ello, porque sanción mínima a imponer en la reducción de la ministración mensual del financiamiento público es la consistente en el 0.01% de reducción del financiamiento público, y el rango máximo es del 50%.

Por ende, si el partido recurrente resultó responsable de las infracciones determinadas por la autoridad, se hizo acreedor de forma automática a la imposición del mínimo de esa sanción, esto es el 0.01% de sus ministraciones. Porcentaje que se incrementó, al considerar las circunstancias particulares del transgresor, las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, así como la concurrencia de los diversos elementos adversos al partido infractor, tales como la

reincidencia, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la comisión de la conducta ilícita.

Debe tenerse presente que al partido político se le sancionó por no destinar los recursos obtenidos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, a las actividades y fines que constitucionalmente tiene conferidos, así como por dejar de presentar la documentación que le fue requerida por la autoridad fiscalizadora para acreditar el objeto partidista del gasto relativo a transportación aérea y renta de un helicóptero. Conductas que evidentemente contrarían la normatividad relativa a las finanzas de los partidos políticos y a su fiscalización.

Aunado a lo anterior, es evidente que con la utilización de aviones privados y helicópteros –a dicho del propio recurrente para el transporte de sus dirigentes- para fines que no sean propios de los partidos políticos, además de contravenir sus obligaciones legales, también causa un daño al erario público y representa un beneficio para quienes hicieron uso de esos servicios.

Si se toma en cuenta que la mayor parte de los recursos con los que cuentan los partidos políticos proviene del financiamiento público, es evidente que al pagarse servicios destinados a fines contrarios a los que tienen constitucionalmente asignados, están haciendo un mal uso de los recursos económicos con los que cuentan. Asimismo, también es claro que dirigentes de dicho partido se vieron beneficiados por la infracción, pues fueron ellos quienes utilizaron los servicios de aviación general,

para actividades distintas a las partidistas, con cargo a las finanzas del instituto político.

Luego, en este caso, la sanción pecuniaria que debiera imponerse, además de cumplir con su función, dada la naturaleza de su infracción y las circunstancias que lo rodearon, en este caso también debería de buscar tanto la reparación del perjuicio causado a la sociedad, como reprimir la posibilidad de que con su comisión se cause un mayor beneficio que con el cumplimiento de la norma.

Por otro lado, si bien la autoridad responsable no lo mencionó de manera expresa en la resolución combatida, se advierte que la sanción en cuestión representa tan sólo el 0.16% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes para el ejercicio dos mil once que le fue asignado al Partido Revolucionario Institucional, equivalente a \$997'247,050.93 (novecientos noventa y siete millones, doscientos cuarenta y siete mil cincuenta pesos 93/100 MN)<sup>12</sup>.

Al dividir el financiamiento que por actividades ordinarias recibe el partido recurrente entre doce meses, se obtiene que en el año dos mil once, su ministración mensual fue equivalente a \$83'103,920.91 (ochenta y tres millones ciento tres mil novecientos veinte pesos 91/100 MN). El 1% de esa ministración equivale a \$831,039.21 (ochocientos treinta y un mil treinta y nueve pesos 21/100 MN). Así, el monto de la sanción se cubría con tan sólo dos ministraciones.

---

<sup>12</sup> Acuerdo CG03/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral de dieciocho de enero de dos mil once. Visible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/enero/CGor201101-18/CGo180111ap10.pdf>.

Estos aspectos, aunados al hecho de que el partido no tiene saldos pendientes por liquidar con motivo de la imposición de otras sanciones, reafirma la conclusión de que la sanción pecuniaria impuesta es proporcional con la infracción cometida, al no advertirse la manera que pudiera ser excesiva ni inasequible para el recurrente.

De ahí que si la autoridad responsable fijó la cantidad consistente en la reducción del 1% de la ministración mensual del financiamiento público a que tiene derecho el partido político recurrente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, por una falta calificada como grave ordinaria y empeorada conforme con los elementos explicados, es dable concluir que dicha sanción pecuniaria es acorde y suficientemente razonable para inhibir la falta atribuida al apelante.

Similar criterio se adoptó en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-190/2010.

Por tanto, es dable sostener que los argumentos de la responsable son suficientes para que este órgano jurisdiccional pueda advertir que la sanción cumple con los criterios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad para inhibir la futura comisión de conductas de la misma naturaleza por parte del partido político recurrente que vulneren la normativa electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos.

Si bien es cierto, la responsable no estableció la proporción de la sanción que correspondía a la reincidencia, lo cual podría calificarse como una inadecuada motivación, ello en nada

beneficia a la pretensión del recurrente. Lo anterior porque como se mencionó, con independencia de la proporción que guardan los montos involucrado en la infracción y el líquido de la sanción, ésta es acorde con el principio de proporcionalidad, al existir una correspondencia entre la gravedad de la falta cometida y la consecuencia sancionatoria, así como con las posibilidades económicas del partido infractor, en términos de lo ya razonado.

Por tanto, lo procedente es confirmar la individualización de la sanción aquí analizada.

**AGRAVIOS SEXTO AL DÉCIMO TERCERO. Argumentos respecto a la reincidencia.**

El Partido Revolucionario Institucional aduce que, contrario a lo que estimó el Consejo General del Instituto Federal Electoral al individualizar ocho de las sanciones que le impuso, no se actualizan los supuestos normativos para considerarlo reincidente de las faltas que se le atribuyen.

Las sanciones contra las cuales formula dicho planteamiento, que derivaron de las conductas que a continuación se mencionan, son las siguientes:

SANCIONES IMPUGNADAS	CONDUCTAS
1. Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'552,674.66	"Conclusión 38 No presentó documentación ni evidencia que justificará el objeto partidista de gastos por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, ni indicó qué personas se beneficiaron con dichos gastos por \$517,558.22".
2. Multa consistente en 3644 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$209,384.24.	"Conclusión 64 El partido compensó saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año,

**SUP-RAP-518/2011**

<b>SANCIONES IMPUGNADAS</b>	<b>CONDUCTAS</b>
	contra saldos de la subcuenta pasivos "Reintegro de Pasivos" de los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010, de las cuales no se identificó que correspondieran a saldos pendientes de pago a los deudores por un importe de \$186,128.85 (\$3,852.47, \$81,800.25 y \$100,476.13".
3. Reducción del 2% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$4'875,056.09.	Conclusión 66 "El partido reportó en sus registros contables, saldos de cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año de los cuales no presento la comprobación ni las excepciones legales correspondientes; por un importe de \$4'333,383.19 (\$2,361.92 y \$4'331,021.27)."
4. Reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'133,579.10.	Conclusión 77 "El partido reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$1'511,438.80, de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."
5. Reducción del 2% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$5'870,858.27.	Conclusión 79 "El partido actor reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$7'827,811.02 (\$3'354,980.50 y \$4'472,830.52) correspondientes a la Campaña Federal 2006 de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."
6. Reducción del 3% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$9'461,702.81	Conclusión 49. "El partido reportó gastos por \$18'794,305.95, que no se vinculan con Actividades Específicas; por lo tanto, no destinó el financiamiento público establecido en la normatividad para las Actividades Específicas por \$12'615,603.74".
7. Multa consistente en 745 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$42,807.70	Conclusión 91 "Existe un anticipo al proveedor Quimera Films, S. A. de C. V. por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año."
8. Multa consistente en 496 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$28,500.16	Conclusión 92 "Existe un pasivo pendiente de pago a la C. Susana Garrido Hernández por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por pagar con antigüedad mayor a un año."

De manera que, el problema jurídico a resolver, consistirá en determinar si el partido recurrente es o no reincidente de la comisión de las faltas que se le imputan.

En consecuencia, antes de analizar las inconformidades que plantea, es necesario señalar el marco teórico, legal y jurisprudencial aplicable a la reincidencia en el derecho administrativo sancionador electoral.

Así, para estar en condiciones de precisar los rasgos esenciales del concepto de reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, es necesario acudir a los criterios penales, porque es ahí, donde se han forjado las bases que sustentan dicho concepto.

La doctrina y la mayoría de las legislaciones penales establecen que la reincidencia es la situación criminal en la cual incurre el delincuente cuando, habiendo sido juzgado y condenado en sentencia firme por un delito, comete otro u otros delitos. Por regla general, en la materia penal se distinguen dos tipos de reincidencia, a saber: a) la genérica, que se presenta cuando los delitos cometidos con posterioridad son de diferente tipo al sancionado en la sentencia anterior y condenado con autoridad de cosa juzgada, y b) la específica, cuando el nuevo delito cometido es análogo o igual al primero.

El tratadista Eusebio Gómez refiere que la reincidencia es la recaída en delito. Para el citado autor, en un concepto *latu sensu*, es reincidente quien no es delincuente primario, sin importar el lapso transcurrido entre uno y otros delitos, ni el

género o la especie de éstos. Entiende la reincidencia genérica, cuando se repiten los hechos delictuosos de cualquier especie y, la específica, cuando son de la misma especie.<sup>13</sup>

Aun cuando en la materia penal ha sido muy discutido el tema de la reincidencia, porque hay autores como Luigi Ferrajoli y Eugenio Zaffaroni que estiman que ésta debe desaparecer, por ser contraria al principio de intangibilidad, al tomar en cuenta al autor y no al acto para aplicar la pena, es a partir de los análisis elaborados en esa materia que los especialistas del derecho administrativo sancionador han también desarrollado el concepto de reincidencia.

Entre ellos se encuentra el jurista Jesús González Pérez<sup>14</sup>, quien con base en la regulación y jurisprudencia establecida respecto al procedimiento administrativo sancionador español, ha señalado criterios para considerar colmada la reincidencia en dicha materia.

Tales criterios son:

- a) El infractor haya sido sancionado por resolución administrativa firme, la cual debe existir al tiempo de cometerse la nueva infracción;
- b) La infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protejan el mismo bien jurídico, y

---

<sup>13</sup> GÓMEZ, Eusebio. *Tratado de Derecho Penal*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, Tomo I, p. 525.

<sup>14</sup> Citado en ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. *Manual de derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, Ignacio Navarra, 2005, pp. 260-262.

c) En ambas infracciones el bien jurídico se haya atacado de manera semejante (dolosa o culposamente).<sup>15</sup>

Dicho autor sostiene que la firmeza es un elemento de tipo administrativo, esto es, cuando el acto administrativo no es susceptible de cuestionarse en recurso alguno.

Por otra parte, resalta la importancia de tomar en consideración el tipo o la naturaleza de los perjuicios causados por la infracción, puesto que las consecuencias lesivas del bien jurídico protegido son las que constituyen el punto medular para determinar la reincidencia y no los elementos accidentales en cada caso concreto.

Por último, González Pérez refiere que debe prevalecer la misma actitud (dolosa o culposa) en la transgresión del bien jurídico protegido, para que se pueda aplicar la reincidencia como factor para agravar la sanción.

De lo anterior se puede advertir, que los criterios asumidos en la doctrina para la aplicación de la reincidencia recogen la dogmática seguida en la materia penal, pues, en ambos casos, la reincidencia implica un factor que se debe tomar en cuenta para establecer la pena o sanción, con la finalidad no sólo de observar cabalmente el principio de proporcionalidad, sino también, de evitar el abuso o los excesos en el ejercicio de la facultad sancionadora, garantizando, a su vez, al sujeto

---

<sup>15</sup> Este último elemento, el relativo a la semejante forma de ataque, no resulta indispensable a juicio de otros autores como Izquierdo Carrasco.

infractor, la certeza de la correspondencia que debe existir entre el delito o la infracción con la pena o sanción.

Estos criterios no son ajenos a la materia electoral, ya que en los artículos, 354, apartado 1, inciso a), fracción II, y 355, apartado 5, inciso e), y apartado 6 del Código Federal Electoral, se prevé la reincidencia como un factor que debe tomarse en consideración al determinar la sanción correspondiente a la infracción de la normatividad.

Los artículos 354, apartado 1, inciso a), fracción II, y 355, apartado 5, inciso e), y apartado 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y disponen:

**Artículo 354**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. (...) En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

355.

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

e) La **reincidencia** en el incumplimiento de obligaciones,

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

De lo anterior, es posible concluir que la reincidencia debe entenderse como la comisión de la misma conducta infractora cometida con anterioridad y por la cual, el partido fue

sancionado en ejercicios previos, y que ésta, es un factor que debe tomarse en consideración al determinar la sanción correspondiente a la infracción cometida, que de actualizarse, justifica la imposición de una multa hasta el doble de diez mil días de salario mínimo general vigente.

Es necesario precisar que esta Sala Superior en la ejecutoria SUP-RAP-52/2010, consideró que la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional en las ejecutorias SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-36/2010, SUP-RAP-52/2010, SUP-RAP-61/2010, SUP-RAP-200/2010 ha sostenido que los elementos que se deben tomar en cuenta para tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo, son los siguientes:

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

Tal criterio se recoge en la tesis de rubro: **“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN”**.<sup>16</sup>

Por tanto, un infractor es reincidente siempre que vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que ha sido sancionado con anterioridad por resolución firme.

En relación a lo anterior, esta Sala Superior determinó en el SUP-RAP-83/2007 que, para considerar justificada la aplicación de la reincidencia, la autoridad administrativa electoral sancionadora, debe exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Además, esta Sala Superior al resolver la apelación SUP-RAP-200/2010, sostuvo lo siguiente:

---

<sup>16</sup> Tesis VI/2009, consultable a página 47 de la Gaceta Jurisprudencial y Tesis en Materia Electoral, año 2, número 4, 2009.

a) En el derecho administrativo sancionador, la infracción a preceptos de un mismo ordenamiento legal, no conlleva, por ese sólo hecho, a tener demostrada la reincidencia, para efectos de agravar la sanción correspondiente, pues para ello se requiere que sean de naturaleza semejante.

b) La reincidencia genérica, entendida como la transgresión a normas o preceptos diversos a aquellos por los que se es sancionado, es decir, de naturaleza disímil, resulta insuficiente para considerarla como un factor de individualización encaminado a elevar la sanción al infractor, porque una de las características exigidas, es precisamente la vulneración al mismo bien jurídico protegido, lo cual implica la repetición de la falta, por lo que sólo la reincidencia de tipo específica sirve para tal efecto.

c) Lo relevante de la reincidencia es que la conducta sancionada recaiga nuevamente sobre el mismo bien jurídico protegido por la norma, independientemente de que el precepto sea o no idéntico.

d) Para configurar la reincidencia es menester que, con independencia del precepto legal aludido o los hechos que dan lugar a la conducta, la infracción cometida ponga en peligro el mismo bien o bienes protegidos directamente por la norma conculcada.

e) Si las infracciones no son de igual naturaleza, o el bien jurídico tutelado se transgrede de manera diferente, no se actualiza la reincidencia, y

f) Aunque las faltas decretadas por la autoridad responsable transgredan la misma disposición jurídica, si las conductas que las motivaron fueron sustancialmente distintas, tampoco se actualiza dicha figura jurídica.

De manera que, para que exista reincidencia, el infractor debe repetir la falta, es decir, infringir el mismo bien o bienes jurídicos tutelados por la misma norma, a través de conductas iguales o análogas por la que ya fue sancionado por resolución firme.

Ahora bien, en conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una conducta es **igual**<sup>17</sup> a la anterior, *si se realiza de la misma manera*, y es **análoga**<sup>18</sup> si se efectúa *de manera semejante o parecida*.

De igual modo, es posible advertir que el precepto jurídico que se estime vulnerado en distintos ejercicios, es sólo un parámetro que puede tomarse en cuenta por las autoridades electorales sancionadoras, como guía, para verificar en principio, si un infractor vulnera o no la misma norma jurídica, pues lo ordinario es que disposiciones jurídicas semejantes prevean la misma norma, pero también es posible, que ésta se contenga en preceptos jurídicos diferentes.

Con los anteriores elementos, es posible identificar si la conducta sancionada recayó nuevamente sobre el mismo bien

---

<sup>17</sup> El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define que el vocablo "Igual" en una de sus acepciones significa *De la misma naturaleza, cantidad o calidad de otra cosa*.

<sup>18</sup> El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define que el vocablo Análogo como aquello *Que tiene analogía con algo*; Analogía como la *Relación de semejanza entre cosas distintas*; Semejanza como la *Cualidad de semejante y Semejante como Que semeja o se parece a alguien o algo*.

jurídico protegido por la norma, y si éste fue afectado de manera similar.

Así pues, es dable concluir que no se actualiza la reincidencia si el infractor:

1. Transgrede normas jurídicas diferentes, pues ello supone que los bienes jurídicos tutelados también sean distintos.
2. Vulnera la misma norma jurídica, pero a través de conductas sustancialmente distintas, porque ello implica, que el bien jurídico tutelado, se transgredió de manera diferente, ó
3. Quebranta normas jurídicas iguales, pero las conductas que originan su infracción, se califican de distinta naturaleza, por ejemplo, en un caso formal y en otro sustancial.

El marco legal y jurisprudencial referido, será tomado en cuenta al analizar cada una de las inconformidades planteadas por el partido actor, para controvertir las sanciones referidas, las cuales se encuentran insertas en los agravios sexto al décimo tercero de su escrito de demanda.

Por otra parte, es necesario precisar que, al realizar el análisis relativo a si se actualiza o no la reincidencia del partido actor respecto a las faltas que se le atribuyen, cada inconformidad se examinara en el orden siguiente: A. Los argumentos de la autoridad responsable para tener por actualizada la reincidencia, B. Los agravios que en formula el partido recurrente, y C. La calificación de las inconformidades atinentes.

Asimismo, cabe señalar que el partido actor en cada una de las inconformidades que plantea formula agravios comunes, por lo que para evitar repeticiones y facilitar la lectura de la presente resolución, a continuación se describen, en el entendido de que los agravios en concreto se individualizan en cada análisis.

1. En conformidad con la tesis de esta Sala Superior de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**<sup>19</sup>, en los casos atinentes, no se cumple con el elemento relativo a la naturaleza de las contravenciones, los preceptos infringidos y la afectación del mismo bien jurídico tutelado.

2. No basta que en ejercicios anteriores, el partido actor haya cometido faltas de carácter sustantivo para concluir que la naturaleza, las disposiciones vulneradas y la afectación al bien jurídico tutelado son las mismas que en las que se incurre en la resolución impugnada, pues de seguirse ese razonamiento, se llegaría al absurdo de concluir que, siempre incurrirá en reincidencia, pues todos los años, los partidos políticos son sancionados por la comisión de faltas sustantivas.

3. La jurisprudencia referida, debe interpretarse en el sentido de que para actualizarse la reincidencia, un partido político debe ser sancionado por la comisión de una infracción en un ejercicio o periodo anterior, y al siguiente, ser sancionado por la misma contravención, infractora de preceptos idénticos o al menos similares y que tutelen el mismo bien jurídico.

---

<sup>19</sup> Tesis VI/2009, consultable a página 47 de la Gaceta Jurisprudencial y Tesis en Materia Electoral, año 2, número 4, 2009.

4. No se satisface el elemento consistente en que dicha resolución tenga el carácter de firme, pues no se trata de la misma contravención, y

5. El artículo 355, párrafo 6, del código electoral no se refiere a la comisión de una falta sustantiva, sino a la misma conducta infractora, por lo que es necesario que la autoridad responsable demuestre que en ejercicios pasados el partido recurrente cometió igual conducta infractora, infringiendo los mismos preceptos y vulnerando el mismo bien jurídico tutelado.

**1. Análisis de la reincidencia respecto a la sanción impuesta por no presentar documentación ni evidencia que justificará el gasto por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero.**

**A. Consideraciones de la autoridad responsable para tener por actualizada la reincidencia.**

En principio, conviene precisar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso al partido recurrente como sanción, una reducción del 1% de la ministración mensual que le corresponde, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'552,674.66, derivado de la conclusión sancionatoria treinta y ocho, visible en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, que establece lo siguiente:

“Conclusión 38

**SUP-RAP-518/2011**

No presentó documentación ni evidencia que justificará el objeto partidista de gastos por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, ni indicó qué personas se beneficiaron con dichos gastos por \$517,558.22.”

Dicha autoridad, al individualizar la sanción referida a dicha conducta, misma que consideró de naturaleza sustantiva, estimó que el partido era reincidente, por lo siguiente:

a. En la resolución CG311/2010 relativa a los informes anuales e ingresos de los partidos políticos dos mil nueve, aprobada por la autoridad responsable el veintiocho de septiembre de dos mil diez, al acreditarse la existencia de diversas faltas sustanciales, el Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por la violación al artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b. Dicha resolución fue impugnada mediante el recurso de apelación del SUP-RAP-174/2010, cuya sentencia aprobada el veinticuatro de noviembre de dos mil diez por esta Sala Superior, la confirmó. Así, al ser firme, constituye un antecedente válido para los efectos de la reincidencia.

c. La disposición referida, es la norma vulnerada tanto en el ejercicio dos mil nueve, como en el dos mil diez, por lo que la responsable consideró que con la conducta infractora se actualizaba la reincidencia.

d. La irregularidad cometida por el partido político en el ejercicio dos mil diez, es de la misma naturaleza que la efectuada en el dos mil nueve, por lo que se evidencia la vulneración al mismo bien jurídico tutelado.

**B. Agravios.**

El partido actor aduce que no se actualiza la reincidencia en la comisión de la conducta infractora, por lo siguiente:

1. En la resolución CG311/2010, que fue confirmada por esta Sala Superior mediante la sentencia SUP-RAP-174/2010, se le sancionó por la comisión de una conducta distinta, violación a preceptos disímiles y la afectación de un bien jurídico tutelado diferente, a aquéllos que se señalan en la resolución impugnada.

2. En efecto, en esa resolución se le sancionó por haber dejado de aplicar al rubro de actividades específicas la cantidad de \$15'125,414.73 (Quince millones ciento veinticinco mil cuatrocientos catorce 73/100 M.N.) conducta que la autoridad responsable estimó infringía lo dispuesto en el artículo 78, inciso a), fracción VI del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo bien jurídico tutelado consiste en asegurar que los partidos políticos ejerzan su financiamiento público según dispone expresamente el artículo 41, Base II, apartado c) de la Constitución Federal.

3. De manera que, se trata de dos conductas distintas, por un lado, la falta de presentación de documentación por concepto de transportación aérea y renta de un helicóptero, así como la falta de indicación de la persona beneficiada con el gasto correspondiente, y por otro, la falta de aplicación de un monto al rubro de actividades específicas.

**SUP-RAP-518/2011**

Antes de dar respuesta a los agravios formulados por el partido actor, esta Sala Superior considera conveniente con el propósito de facilitar su análisis, insertar un cuadro en el que de manera esquemática se describa, la conducta que se le atribuyó al partido actor en los ejercicios dos mil nueve y dos mil diez, así como los preceptos y normas jurídicas que la responsable estimó infringidos en ambos ejercicios, y por último, el bien o bienes jurídicos tutelados por las normas atinentes

<b>EJERCICIO 2009</b>	<b>EJERCICIO 2010</b>
<p><b>Conducta:</b> De la revisión a la cuenta "Gastos por viajes en el extranjero" se observó el pago de un boleto de avión por un importe de \$14, 249.08 cuyo itinerario es del 18 al 25 de noviembre de 2009, sin embargo, de acuerdo con la evidencia presentada del evento, éste fue llevado a cabo el 10 de octubre de 2009 sin que se haya dado una justificación".</p>	<p><b>Conducta:</b> No presentó documentación ni evidencia que justificará el objeto partidista de gastos por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, ni indicó qué personas se beneficiaron con dichos gastos por \$517,558.22".</p>
<p><b>Precepto jurídico infringido:</b> Artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:  (...)  o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;</p>	<p><b>Precepto jurídico infringido:</b> Artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:  (...)  o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;</p>
<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b> La obligación de aplicar el financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, o promover la participación del pueblo en la vida democrática.</p>	<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b> La obligación de aplicar el financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, o promover la participación del pueblo en la vida democrática.</p>
<p><b>Bien jurídico tutelado:</b> Uso adecuado de los recursos que reciben los partidos políticos, y evitar que tales institutos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.</p>	<p><b>Bien jurídico tutelado:</b> Uso adecuado de los recursos que reciben los partidos políticos, y evitar que tales institutos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.</p>

**C. La calificación de las inconformidades.**

Son **infundados** los agravios.

En principio, cabe precisar que la resolución CG311/2010 recaída a los informes anuales de ingresos y egresos presentados por los partidos políticos en el ejercicio dos mil nueve, puede ser consultada en la página de Internet del Instituto Federal Electoral, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 1, inciso c), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, cuenta con eficacia probatoria, por tratarse de información generada por una autoridad, cuya publicidad lleva implícito el reconocimiento de autenticidad.

Al analizar dicha resolución se considera que contrariamente a lo que afirma el partido actor, en el caso sí se encuentran surtidos los elementos de la reincidencia.

En efecto, en la resolución referida, aprobada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

En el apartado 2.2 de la citada resolución, se estableció lo atinente al informe presentado por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso b) de esa resolución, se analizó lo

referente a la conclusión veinticinco del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

“25. De la revisión a la cuenta “Gastos por viajes en el extranjero” se observó el pago de un boleto de avión por un importe de \$14, 249.08 cuyo itinerario es del 18 al 25 de noviembre de 2009, sin embargo, de acuerdo con la evidencia presentada del evento, éste fue llevado a cabo el 10 de octubre de 2009 sin que se haya dado una justificación”.

Con base en esta observación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó que el Partido Revolucionario Institucional, vulneró lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone:

“Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

(...)

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;

Lo anterior, porque el partido recurrente reportó un egreso relativo a la adquisición de boletos de avión para la asistencia a un evento internacional, sin que concordaran las fechas de los vuelos con la de la celebración del evento, omitiendo justificar el objeto partidista del viaje, puesto que no presentó la evidencia atinente. Por ello, la autoridad responsable estimó que dicha conducta constituía una aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma, ya que esa erogación no estaba encaminada a sufragar algún gasto para el sostenimiento de actividades ordinarias, para sufragar los

gastos de campaña, o promover la participación del pueblo en la vida democrática.

De manera que, la autoridad responsable consideró que el partido infringió los bienes jurídicos tutelados por la norma consistentes en el uso adecuado de los recursos que reciben los partidos políticos, y evitar que tales institutos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

En consecuencia, esta Sala Superior advierte que el Partido Revolucionario Institucional, en el ejercicio correspondiente al dos mil nueve, cometió una falta análoga a la sancionada en el inciso b) de la resolución impugnada en este recurso de apelación.

En efecto, en el presente caso, el partido recurrente no justificó el objeto partidista de gastos por concepto de transportación aérea y renta de helicóptero, ni indicó qué personas se beneficiaron con dichos gastos, ya que tampoco entregó la evidencia atinente para comprobarlos, a pesar de haberlos reportado, por lo que la autoridad responsable estimó que el partido ejerció el financiamiento que se le otorgó para fines ajenos a los permitidos por la norma, infringiendo con ello los bienes jurídicos referidos.

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral nuevamente consideró que el partido infringió la norma prevista en el artículo **38, numeral 1, inciso o)**, del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, transcrito en los párrafos precedentes.

De lo anterior, es fácil advertir que el partido recurrente en ambos ejercicios, realizó conductas análogas, puesto que reportó gastos que no comprobó se relacionaran con las actividades que constitucional y legalmente está obligado a realizar, pues omitió justificar el objeto partidista de los egresos relativos a boletos de avión, transportación aérea y renta de helicóptero, al no acreditar que los mismos se destinaran a las actividades referidas, incumpliendo así el deber que la ley le impone.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que es correcto que la autoridad responsable considerara que el partido recurrente vulneró en dos ejercicios distintos, la misma norma jurídica contenida en el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que los partidos políticos están obligados a aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, gastos de precampaña y campaña, así como actividades específicas<sup>20</sup>.

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior considera también que, el partido actor infringió en distintos ejercicios los mismos bienes jurídicos tutelados por la norma referida, consistentes en el uso adecuado de los recursos públicos que reciben los

---

<sup>20</sup> Las actividades específicas se infieren de lo previsto en el artículo 36, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 41, de la Constitución Federal.

institutos políticos, y evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

Además, en ambos casos, esta Sala Superior observa que la autoridad responsable consideró que las faltas imputadas son violaciones sustanciales, dado que se aplicaron recursos públicos para fines ajenos a los permitidos por la norma.

Como se puede observar, es evidente que el partido infractor nuevamente repite la falta que se le imputó en el ejercicio anterior, pues vulnera los mismos bienes jurídicos tutelados por la norma, y las conductas infractoras son análogas por lo que esos bienes jurídicos tutelados se afectaron de modo semejante.

Por último, cabe precisar que el Consejo General determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional, con una multa, misma que está firme, dado que el partido recurrente interpuso el recurso de apelación, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho recurso se radicó en esta Sala Superior con el número de identificación SUP-RAP-174/2010, mismo que se resolvió en el sentido de confirmar, en la materia de la impugnación, la resolución reclamada.

Dicha ejecutoria fue consultada en la página de Internet de este órgano jurisdiccional, la cual en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso c), y 16, párrafos 1 y 3, de la ley citada, es apta

como medio de prueba para demostrar la afirmación anterior, en virtud de que es ahí donde este Tribunal hace públicas las sentencias que emite en los distintos medios de impugnación de los que conoce, por lo que, es indudable que la sanción tiene el carácter de firme.

De ahí que, se cumplen con elementos que exige la jurisprudencia de esta Sala Superior para tener por actualizada la reincidencia.

En consecuencia, al estar evidenciado el cumplimiento de los elementos exigidos para la aplicación de la reincidencia, como agravante de la sanción, es patente que en el caso, el consejo responsable actuó de manera legal al tomar en cuenta dicho factor en la individualización de la misma.

No pasa por inadvertido para esta Sala Superior que tal como lo afirma el partido actor, la autoridad responsable en la resolución CG311/2010 también sancionó a dicho instituto político por infringir el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 19.1 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales al haber dejado de aplicar \$14'529,603.57 a actividades específicas, conducta que es distinta a las analizadas.

Sin embargo, dicho alegato es inoperante toda vez que el recurrente parte de la premisa errónea de que el Consejo General lo había sancionado exclusivamente por vulnerar el precepto jurídico referido, cuando lo cierto es que, también lo

sancionó, por vulnerar el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código referido como se ha descrito.

**2. Análisis de la reincidencia respecto a las sanciones impuestas por reportar saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año.**

**A. Consideraciones de la autoridad responsable para tener por actualizada la reincidencia.**

En principio, conviene precisar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso al partido recurrente como sanciones:

a) Una multa consistente en 3,644 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$209,384.24, derivado de la conclusión sancionatoria sesenta y cuatro, visible en el cuerpo del dictamen consolidado atinente, que establece lo siguiente:

“Conclusión 64

El partido compensó saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, contra saldos de la subcuenta pasivos “Reintegro de Pasivos” de los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010, de las cuales no se identificó que correspondieran a saldos pendientes de pago a los deudores por un importe de \$186,128.85 (\$3,852.47, \$81,800.25 y \$100,476.13”.

b) Una reducción del 2% de la ministración mensual que le corresponde, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$4'875,056.09, procedida de la

conclusión sancionatoria sesenta y seis, visible en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, que a la letra dice:

“Conclusión 66

El partido reportó en sus registros contables, saldos de cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año de los cuales no presentó la comprobación ni las excepciones legales correspondientes; por un importe de \$4'333,383.19 (\$2,361.92 y \$4'331,021.27).”

c) Una multa consistente en 745 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$42,807.70 derivado de la conclusión sancionatoria noventa y uno, visible en el cuerpo del dictamen consolidado atnente, que enuncia lo siguiente:

Conclusión 91

“Existe un anticipo al proveedor Quimera Films, S. A. de C. V. por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año.”

Es necesario precisar que, en los tres casos referidos, las consideraciones que la autoridad responsable empleó en la resolución impugnada para estimar que el partido recurrente era reincidente por la comisión de dichas infracciones, son idénticas, así como también lo son, las inconformidades que formuló el partido actor en contra de las mismas.

En este sentido, la autoridad, al individualizar la sanción referida a dichas conductas, mismas que consideró de naturaleza sustantiva, estimó que el partido era reincidente, por lo siguiente:

a. En las resoluciones CG311/2010 y CG255/2007, relativas a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes a los ejercicios dos mil nueve y dos mil seis, aprobadas los días veintiocho de septiembre de dos mil diez y treinta de agosto de dos mil siete, respectivamente, al acreditarse la existencia de diversas faltas sustanciales, el Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por la violación a lo dispuesto en el artículo 24.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve.

b. Dichas resoluciones fueron impugnadas mediante los recursos de apelación SUP-RAP-174/2010 y SUP-RAP-88/2007, resueltos por esta Sala Superior en las sesiones del veinticuatro de noviembre de dos mil diez y doce de marzo de dos mil ocho, respectivamente, en las cuales se determinó confirmar las resoluciones CG311/2010 y CG255/2007, en la parte correspondiente al Partido Revolucionario Institucional, por lo que las mismas están firmes, y son antecedentes válidos para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

c. Asimismo, mediante las resoluciones CG469/2009 y CG390/2008, relativas a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes a los ejercicios dos mil ocho y dos mil siete, aprobadas por el Consejo General los días veintiocho de septiembre de dos mil nueve y dos mil ocho respectivamente, al acreditarse la existencia de diversas faltas sustantivas, el Partido Revolucionario Institucional, fue sancionado por la

violación a lo dispuesto en el artículo 24.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve.

d. Dichas resoluciones no fueron impugnadas por lo que están firmes y son antecedentes válidos para efectos de tomar en cuenta la reincidencia y,

e. Lo dispuesto en el artículo 24.9 del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve, es equivalente a lo previsto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente.

**B. Agravios.**

El partido actor aduce que no se actualiza la reincidencia en la comisión de las conductas infractoras, por lo siguiente:

1. En los tres casos, se le sanciona porque se abstuvo de acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos en cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin informar la existencia de una excepción legal, que justificara su permanencia, conductas distintas a las analizadas y sancionadas en las resoluciones CG311/2010 y CG255/2007, confirmadas respectivamente por esta Sala Superior mediante las sentencias SUP-RAP-174/2010 y SUP-RAP-88/2007.

2. En la resolución CG311/2010 se le sancionó por la comisión de una conducta distinta a las que se le imputan en el presente

caso, consistente en haber dejado de aplicar al rubro de actividades específicas el monto de \$15'125,414.73 (Quince millones ciento veinticinco mil cuatros cientos catorce 73/100 M.N.), conducta que vulneró un precepto y bien jurídico distintos. Asimismo, aduce que en la resolución CG255/2007 se le sancionó por no haber desahogado tres observaciones que se le formularon respecto del informe anual de ingresos y egresos del ejercicio dos mil seis.

3. En contra de esta última resolución, el Partido Revolucionario Institucional promovió el recurso de apelación SUP-RAP-88/2007. En la sentencia correspondiente, esta Sala Superior se pronunció únicamente respecto a los agravios que en materia procesal hizo valer y no así, sobre si el partido se abstuvo de acreditar el haber recuperado o comprobado diversos saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor de un año.

A continuación, se inserta también un cuadro esquemático con las características antes referidas, para facilitar el análisis de los agravios planteados por el actor.

<b>EJERCICIOS 2007, 2007, 2008 Y 2009</b>	<b>EJERCICIO 2010</b>
<p><b>Conducta 2009:</b>                      "Conclusión 38.                      El partido reporta saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año pendientes de recuperación o comprobación por \$1'169,666.12 (\$1'023,369.02 y \$146,297.10) y no informó de la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia".</p> <p><b>Conducta 2008:</b>                      "Conclusión 40.</p>	<p><b>Conductas 2010:</b>                      "Conclusión 64                      El partido compensó saldos de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, contra saldos de la subcuenta pasivos "Reintegro de Pasivos" de los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010, de las cuales no se identificó que correspondieran a saldos pendientes de pago a los deudores por un importe de \$186,128.85 (\$3,852.47, \$81,800.25 y \$100,476.13."</p>

EJERCICIOS 2007, 2007, 2008 Y 2009	EJERCICIO 2010
<p>De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2008 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, se identificaron saldos con antigüedad mayor a un año...”</p> <p><b>Conducta 2007:</b></p> <p>“Conclusión 34 De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2007 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, el partido omitió presentar la comprobación o reembolso de saldos con antigüedad mayor a un año por \$985,866.74.”</p> <p><b>Conducta 2006.</b></p> <p>“Conclusión 58. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2006 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, el partido omitió presentar la comprobación o reembolso de saldos con antigüedad mayor a un año por \$161,007.18.”</p>	<p>“Conclusión 66 El partido reportó en sus registros contables, saldos de cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año de los cuales no presento la comprobación ni las excepciones legales correspondientes; por un importe de \$4'333,383.19 (\$2,361.92 y \$4'331,021.27).”</p> <p>“Conclusión 91 Existe un anticipo al proveedor Quimera Films, S. A. de C. V. por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por cobrar con antigüedad mayor a un año.”</p>
<p><b>Precepto jurídico infringido:</b> Artículo 24.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el 14 de enero de 2009.</p> <p>“Si al cierre de un ejercicio un partido presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la antigüedad de las partidas y presentar la documentación que</p>	<p><b>Precepto jurídico infringido:</b> Artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente</p> <p>“Si al cierre de un ejercicio un partido presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar una relación donde se especifiquen los nombres, las</p>

EJERCICIOS 2007, 2007, 2008 Y 2009	EJERCICIO 2010
<p>justifique la excepción legal. Una vez revisados dichos saldos, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de la Comisión, para lo cual los partidos deberán dirigir una solicitud por escrito a la Secretaría Técnica, en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.”</p>	<p>fechas, los importes y la antigüedad de las partidas en hoja de cálculo Excel, de forma impresa y en medio magnético; y presentar la documentación que justifique la excepción legal. Una vez revisados dichos saldos, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de la Unidad de Fiscalización, para lo cual los partidos deberán dirigir una solicitud por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.”</p>
<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b> La obligación de los partidos políticos de comprobar los egresos que realicen, así como garantizar que los recursos que reciban se destinen para las actividades autorizadas por la ley.</p>	<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b> La obligación de los partidos políticos de comprobar los egresos que realicen, así como garantizar que los recursos que reciban se destinen para las actividades autorizadas por la ley.</p>
<p><b>Bienes jurídicos tutelados:</b> La certeza sobre el destino final de los recursos erogados por el partido político, así como el uso debido de los mismos para el desarrollo de sus fines, y la transparencia en el registro de sus egresos.</p>	<p><b>Bienes jurídicos tutelados:</b> La certeza sobre el destino final de los recursos erogados por el partido político, así como el uso debido de los mismos para el desarrollo de sus fines, y la transparencia en el registro de sus egresos.</p>

### C. La Calificación de las inconformidades.

Son **infundados** los agravios.

En principio, se precisa que las resoluciones CG311/2010, CG469/2009, CG390/2008 y CG255/2007, recaídas a los informes anuales de ingresos y egresos presentados por los partidos políticos en los ejercicios dos mil nueve, dos mil ocho, dos mil siete y dos mil seis, pueden ser consultadas en la página de internet del Instituto Federal Electoral, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 1, inciso c), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, cuentan con eficacia probatoria, por tratarse de información generada por

una autoridad, cuya publicidad lleva implícito el reconocimiento de autenticidad.

En este sentido, al analizar dichas resoluciones se considera que contrariamente a lo que afirma el partido actor, en el caso sí se dan los elementos de la reincidencia.

En efecto, en la resolución CG311/2010, aprobada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

En el apartado 2.2, de esa resolución, se estableció lo atinente al informe presentado por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso d) de esa resolución, se analizó lo referente a la conclusión treinta y ocho del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

“38. El partido reporta saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año pendientes de recuperación o comprobación por \$1'169,666.12 (\$1'023,369.02 y \$146,297.10) y no informó de la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia”.

Asimismo, en la resolución CG469/2009, aprobada el veintiocho de septiembre de dos mil nueve, dicho órgano resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado correspondiente al ejercicio dos mil ocho.

En el apartado 5.2 se estableció lo atinente a los informes presentados por el Partido Revolucionario Institucional. En el

inciso b) de esa resolución se analizó lo referente a las conclusiones cuarenta, y cuarenta y uno del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

“40. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2008 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, se identificaron saldos con antigüedad mayor a un año...

41. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2008 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de **Cuentas por Cobrar**, el partido omitió presentar la integración detallada de algunas cuentas...”.

De igual modo, en la resolución CG390/2008 de veintinueve de agosto de dos mil ocho, relativo a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil siete, en particular, en el apartado 5.2 se estableció lo atinente a los informes presentados por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso e) de ese apartado se analizó lo referente a la conclusión treinta y cuatro del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

“34. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2007 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, el partido omitió presentar la comprobación o reembolso de saldos con antigüedad mayor a un año por \$985,866.74, integrados de la manera siguiente:

CUENTA CONTABLE	IMPORTE
-----------------	---------

**SUP-RAP-518/2011**

<i>Deudores Diversos</i>	\$271,643.82
<i>Gastos por comprobar</i>	379,960.77
<i>Viáticos por comprobar</i>	53,411.21
<i>Anticipo a Proveedores</i>	160,568.41
<i>Campaña Local</i>	120,282.53
<b>TOTAL</b>	<b>\$985,866.74</b>

Por último, en la resolución CG255/2007 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobada el treinta de agosto de dos mil siete, dicho órgano resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil seis.

En el apartado 5.2 se estableció lo atinente a los informes presentados por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso e) de esa resolución se analizó lo referente a la conclusión cincuenta y ocho del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

“58. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2006 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Cobrar, el partido omitió presentar la comprobación o reembolso de saldos con antigüedad mayor a un año por \$161,007.18, integrados de la manera siguiente:

<b>CUENTA CONTABLE</b>	<b>IMPORTE</b>
<i>Deudores Diversos</i>	\$11,268.58
<i>Gastos por comprobar</i>	39,352.13
<i>Viáticos por comprobar</i>	96,699.07
<i>Anticipo a Proveedores</i>	13,687.40
<b>TOTAL</b>	<b>\$161,007.18</b>

Con base en las observaciones referidas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó en la resolución

CG311/2010 que el partido infringió lo previsto en el artículo 28.9 del reglamento referido vigente, y en las resoluciones CG255/2007, CG390/2008 y CG469/2009 que vulneró lo dispuesto en el artículo 24.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve. Dichos preceptos, contienen la misma norma, tal como se lee de su contenido, con independencia, de que se trate de dos artículos distintos.

**Reglamento vigente.**

“Artículo 28.9 Si al cierre de un ejercicio un partido presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la antigüedad de las partidas en hoja de cálculo Excel, de forma impresa y en medio magnético; y presentar la documentación que justifique la excepción legal. Una vez revisados dichos saldos, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de la Unidad de Fiscalización, para lo cual los partidos deberán dirigir una solicitud por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.”

**Reglamento vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve.**

“Artículo 24.9 Si al cierre de un ejercicio un partido presenta en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no comprobados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal. En todo caso, deberá presentar una relación donde se especifiquen los nombres, las fechas, los importes y la

antigüedad de las partidas y presentar la documentación que justifique la excepción legal. Una vez revisados dichos saldos, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de la Comisión, para lo cual los partidos deberán dirigir una solicitud por escrito a la Secretaría Técnica, en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.”

De esta forma, si el partido recurrente al presentar los informes anuales de ingresos y egresos durante los ejercicios dos mil nueve, dos mil ocho, dos mil siete y dos mil seis, reportó saldos positivos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin que hubiese acreditado haber recuperado o comprobado tales gastos, y sin que informara de la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia, es claro que transgredió la misma norma con independencia, del artículo reglamentario que la contenía.

Por ello, la autoridad responsable estimó que dichas conductas vulneraban la norma prevista en los artículos referidos, la cual tiene como finalidad que los partidos no evadan *indefinidamente* la debida comprobación de los egresos que realicen, así como garantizar que los recursos se destinen para las actividades autorizadas por la ley, máxime que existe un periodo de tolerancia de dos ejercicios para acreditar tales gastos, y en caso de no hacerlo, se deben tener por no comprobados.

De esta forma, la responsable concluyó que el partido recurrente infringió los bienes jurídicos tutelados por la norma referida, consistentes en la certeza sobre el destino final de los recursos erogados por el partido político, así como el uso debido de los mismos para el desarrollo de sus fines, y la transparencia en el registro de sus egresos.

En este orden de ideas, es posible advertir que el Partido Revolucionario Institucional, en los ejercicios referidos cometió una infracción similar a las sancionadas en los incisos e), f) y j) de la resolución impugnada en este recurso de apelación.

En efecto, también en su informe correspondiente al ejercicio dos mil diez, tal como sucedió en los cuatro ejercicios anteriores fiscalizados por la autoridad responsable, el partido recurrente nuevamente reportó diversos saldos positivos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin acreditar haber recuperado o comprobado tales saldos, ni tampoco informó a la autoridad responsable sobre la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento en el balance general atinente, por lo que la autoridad responsable estimó que existía la presunción de que el partido usó indebidamente los recursos con los que contaba para el desarrollo de sus fines, al no tener la certeza de su aplicación.

Por esa manera de proceder, el Consejo General del Instituto Federal Electoral nuevamente estimó que el partido político infringió la norma prevista en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recurso de los Partidos Políticos Nacionales vigente, transcrito en párrafos precedentes.

De lo anterior, es fácil advertir, que el partido recurrente en todos los informes de ingresos y egresos que presentó del dos mil seis al dos mil diez, realizó una conducta análoga, puesto que reportó saldos positivos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin comprobar o recuperar dicho saldos, y sin informar de la existencia de alguna excepción legal

que justificara su permanencia, incumpliendo así con la norma jurídica prevista en los artículos del reglamento referido.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que es conforme a derecho que la autoridad responsable estimara que el partido recurrente vulneró en los ejercicios referidos la misma norma jurídica, contenida en los artículos 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente y 24.9 del reglamento vigente hasta al catorce de enero de dos mil nueve.

Esto es así, porque como ya se señaló, de la lectura a los artículos citados, es posible concluir que contienen la misma norma, toda vez que disponen que si un partido presenta al cierre de un ejercicio, en su contabilidad saldos positivos en las cuentas por cobrar, tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, y al cierre del ejercicio siguiente los mismos gastos continúan sin haberse comprobado, éstos serán considerados como no acreditados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

Por ello, esta Sala Superior estima también, que el partido actor vulneró de la misma forma, los bienes jurídicos tutelados por la norma referida, consistentes en el uso adecuado de los recursos con los que cuenta para el desarrollo de sus fines, así como la certeza sobre el destino final de los erogados. Además, las conductas por las cuales se transgredió la misma norma, fueron semejantes.

Además, en todos los ejercicios fiscalizados esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable estimó que las faltas imputadas al partido son sustanciales dado que fue inexistente la certeza del correcto uso de los recursos que recibió el partido para el desarrollo de sus actividades constitucionales y legales.

Como se puede advertir, es evidente que el partido infractor nuevamente cometió las faltas que se le imputaron en los ejercicios pasados, las cuales son de naturaleza similar a aquéllas, y como la conducta es análoga en cada ejercicio, es indiscutible que el bien jurídico tutelado se afectó de manera parecida.

Por otra parte, cabe precisar que las sanciones que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer en las resoluciones CG311/2010, CG469/2009, CG390/2008 y CG255/2007, han quedado firmes, por lo siguiente:

1. El partido recurrente no controvertió las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG390/2008 y CG469/2009, según se advierte del análisis de las resoluciones recaídas a los recursos de apelación resueltos por esta Sala Superior en dos mil ocho y dos mil nueve, cuya consulta se formuló en la página de internet<sup>21</sup> de este órgano jurisdiccional, y

2. Si bien impugnó las resoluciones CG255/2007 y CG311/2010, a través de los recursos de apelación SUP-RAP-88/2007 y SUP-RAP-174/2010, respectivamente, lo cierto es

---

<sup>21</sup> Visto en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

que esta Sala Superior las confirmó<sup>22</sup>, tal como se advierte de las ejecutorias atinentes publicadas en la página de internet de esta Sala Superior.

Lo cual, en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso c), 16, párrafos 1 y 3, de la ley procesal electoral, es apto como medio de prueba para demostrar las afirmaciones anteriores, en virtud de que es ahí donde este Tribunal hace públicas, entre otras cosas, las sentencias que emite en los distintos medios de impugnación de los que conoce.

En consecuencia, al estar evidenciado el cumplimiento de los elementos exigidos para la aplicación de la reincidencia, como agravante de la sanción, es patente que en el caso el consejo responsable actuó de manera legal al tomar en cuenta dicho factor en la individualización de la sanción.

### **3. Análisis de la reincidencia respecto de las sanciones impuestas por reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año.**

#### **A. Consideraciones de la autoridad responsable para tener por actualizada la reincidencia.**

En principio, conviene precisar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso al partido recurrente como sanciones:

- a. Una reducción del 1% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público

---

<sup>22</sup> Ídem.

para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$1'133,579.10, derivado de la conclusión sancionatoria setenta y siete, visible en el cuerpo del dictamen consolidado atinente, que establece lo siguiente:

**Conclusión 77**

“El partido reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$1'511,438.80, de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión.”

b. Una reducción del 2% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$5'870,858.27, procedida de la conclusión sancionatoria setenta y nueve, visible en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente que a la letra dice:

**Conclusión 79**

“El partido actor reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$7'827,811.02 (\$3'354,980.50 y \$4'472,830.52) correspondientes a la Campaña Federal 2006 de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión.”

c. Una multa consistente en 496 días de salario mínimo diario general vigente para el DF en el 2010, equivalente a \$28,500.16, derivado de la conclusión sancionatoria noventa y dos, visible en el cuerpo del dictamen consolidado atinente, que establece lo siguiente:

**Conclusión 92**

“Existe un pasivo pendiente de pago a la C. Susana Garrido Hernández por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por pagar con antigüedad mayor a un año.”

Es necesario precisar que, en los tres casos referidos, las consideraciones que la autoridad responsable empleó en la resolución impugnada para estimar que el partido recurrente era reincidente por la comisión de dichas infracciones, son idénticas, así como también lo son, las inconformidades que formuló el partido actor en contra de las mismas.

De manera que la autoridad, al individualizar la sanción referida a dichas conductas, mismas que consideró de naturaleza sustantiva, estimó que el partido era reincidente, por lo siguiente:

a. En la resolución CG469/2009, relativa a los informes anuales de ingresos de los partidos políticos de dos mil ocho, aprobada por la autoridad responsable el veintiocho de septiembre de dos mil nueve, al acreditarse la existencia de diversas faltas sustanciales, se sancionó al Partido Revolucionario Institucional por la violación al artículo 24.10 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve.

b. Dicha resolución no fue impugnada por el partido recurrente, por lo que la misma está firme y constituye un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

c. Lo dispuesto por el artículo 24.10 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve, es equivalente a lo previsto

en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente.

**B. Agravios.**

Tal como se expuso, el partido formula en contra de las consideraciones referidas, los agravios comunes ya precisados en líneas anteriores.

Sin embargo, respecto a la sanción consistente en la multa de 496 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$28,500.70, el partido agrega lo siguiente:

1. La autoridad responsable, lo sanciona por abstenerse de acreditar que recuperó o comprobó diversos saldos en cuentas por cobrar (sic) con antigüedad mayor a un año, sin informar la existencia de una excepción legal.
2. Ello es una conducta distinta a las analizadas y sancionadas por la autoridad responsable en la resolución CG469/2009, cuyas irregularidades sustanciales se encuadran en el artículo 28.10 del reglamento atinente, porque en ese entonces, se le sancionó por la comisión de una conducta distinta a la que se le imputa en la resolución impugnada.
3. La resolución referida, con base en la cual, la autoridad responsable pretende configurar el elemento de la reincidencia no guarda similitud con la infracción y la sanción impuesta en la resolución controvertida, toda vez que en aquella se le sancionó por la violación al artículo 28.10 y ahora por infringir el 28.11.

Dichos preceptos protegen bienes distintos, por lo que no se cumple con este elemento. Además, afirma que tampoco la resolución referida está firme, toda vez que no se cometió la misma infracción, y

En seguida, se inserta también un cuadro esquemático con las características antes referidas, para facilitar el análisis de los agravios planteados por el actor.

EJERCICIO 2008	EJERCICIO 2010
<p><b>Conducta:</b></p> <p><u>Conclusión 43.</u>  <u>"De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2008 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Pagar, se identificaron saldos con antigüedad mayor a un año, de los cuales el partido no proporcionó las excepcionales legales correspondientes que justificaran la permanencia de tales saldos o, en su caso, el pago de los adeudos realizados durante el ejercicio 2008 por \$9,442,591.79."</u></p>	<p><b>Conductas 2010:</b></p> <p><u>Conclusión 77</u>  <u>"El partido reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$1'511,438.80, de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."</u></p> <p><u>Conclusión 79</u>  <u>"El partido actor reportó saldos con antigüedad mayor a un año en cuentas por pagar por \$7'827,811.02 (\$3'354,980.50 y \$4'472,830.52) correspondientes a la Campaña Federal 2006 de los cuales omitió presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal, o bien que acreditara que el pasivo fue pagado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión."</u></p> <p><u>Conclusión 92</u>  <u>"Existe un pasivo pendiente de pago a la C. Susana Garrido Hernández por \$38,067.75, el cual representa una cuenta por pagar con antigüedad mayor a un año."</u></p>
<p><b>Precepto jurídico infringido:</b></p> <p><u>El artículo 24.10 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales</u></p> <p><u>"Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 16.4 de este Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal."</u></p>	<p><b>Precepto jurídico infringido:</b></p> <p><u>El artículo 28.11 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales</u></p> <p><u>"Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 18.4 de este Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal."</u></p>
<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b></p>	<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b></p>

EJERCICIO 2008	EJERCICIO 2010
<u>La obligación de los partidos políticos de documentar los pasivos con antigüedad mayor a un año.</u>	<u>La obligación de los partidos políticos de documentar los pasivos con antigüedad mayor a un año.</u>
<u>Bien o bienes jurídicos tutelados:</u> <u>La certeza sobre el manejo de los recursos públicos.</u>	<u>Bien o bienes jurídicos tutelados:</u> <u>La certeza sobre el manejo de los recursos públicos.</u>

### C. Calificación de la inconformidad y estudio del caso.

Son **infundados** los agravios.

En principio se precisa que la resolución CG469/2009, recaída a los informes anuales de ingresos y egresos presentados por los partidos políticos en el ejercicio dos mil ocho, puede ser consultada en la página de internet del Instituto Federal Electoral, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 1, inciso c), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, cuenta con eficacia probatoria, por tratarse de información generada por una autoridad, cuya publicidad lleva implícito el reconocimiento de autenticidad.

En este sentido, al analizar dicha resolución se considera que contrariamente a lo que afirma el partido actor, en el caso, sí se encuentran surtidos los elementos de la reincidencia.

En efecto, la resolución CG469/2009, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintiocho de septiembre de dos mil nueve, resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas 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 ocho.

En el apartado 5.2 se estableció lo atinente al informe presentado por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso c) de esa resolución se analizó lo referente a la conclusión cuarenta y tres del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

43. De la revisión a los saldos reflejados en las Balanzas de Comprobación al 31 de diciembre de 2008 del Comité Ejecutivo Nacional, Organizaciones Adherentes, Fundaciones o Institutos de Investigación y de los Comités Directivos Estatales correspondientes al rubro de Cuentas por Pagar, se identificaron saldos con antigüedad mayor a un año, de los cuales el partido no proporcionó las excepcionales legales correspondientes que justificaran la permanencia de tales saldos o, en su caso, el pago de los adeudos realizados durante el ejercicio 2008 por \$9,442,591.79.

CONCEPTO	CON ANTIGÜEDAD MAYOR A 1 AÑO
Proveedores	\$8,493,443.78
Acreedores Diversos	713,812.57
Sueldos por Pagar	126,735.74
Cuota Estatutaria	108,599.70
<b>TOTAL</b>	<b>\$9,442,591.79</b>

Con base en esta observación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó que el Partido Revolucionario Institucional vulneró lo dispuesto en el artículo 24.10 en relación con el 16.4 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, que disponen:

16.4 Si al final del ejercicio existiera un pasivo en la contabilidad del partido, éste deberá integrarse detalladamente, con mención de montos, nombres, concepto y fechas de contratación de la obligación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas. Dichos pasivos deberán estar

debidamente registrados y soportados documentalmente y autorizados por los funcionarios facultados para ello en el manual de operaciones del órgano de finanzas del partido. Dicha integración deberá anexarse al Informe anual del ejercicio sujeto a revisión. Cuando se trate de saldos pendientes de liquidar por obligaciones o deudas contraídas al término del ejercicio sujeto a revisión, la Comisión podrá solicitar la documentación de los pasivos pagados con posterioridad a dicha fecha, aun cuando ésta no corresponda al ejercicio sujeto a revisión.

24.10 Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 16.4 de este Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

De acuerdo con la responsable, el partido recurrente reportó la existencia de pasivos en el rubro de cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, sin que pudiese soportarlos, puesto que omitió presentar la documentación atinente a su recuperación o comprobación ni informó oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

Por ello, la autoridad administrativa electoral consideró que dicha conducta infringía la norma prevista en los artículos referidos, consistente en la obligación de los partidos políticos de documentar los pasivos con antigüedad mayor a un año, pues su finalidad es evitar la simulación, ya que arrastrar adeudos ejercicio tras ejercicio podría presumir que los mismos fueron condonados y que en su caso, debían reportarse como ingresos, dado que se entiende que los servicios se prestaron o los bienes ingresaron en su patrimonio.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral estimó que el partido infringió el bien jurídico tutelado

por la norma, consistente en la certeza sobre el manejo de los recursos públicos, pues dicha conducta provoca que no se cuente con los elementos de convicción para estimar fidedigna la totalidad de la información reportada por el partido en su contabilidad, especialmente, la concerniente a la comprobación de registros en cuentas contables, además, de obstaculizar la función fiscalizadora de la propia autoridad.

En consecuencia, es posible advertir que el Partido Revolucionario Institucional, en el ejercicio correspondiente al dos mil ocho, cometió una infracción similar a las sancionadas en los incisos g), h) y k) de la resolución impugnada en este recurso de apelación.

En efecto, en el presente caso, el partido recurrente también reportó saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, sin comprobar o sustentar la permanencia de su registro contable, toda vez que omitió acreditar el pago de tales adeudos, o informar la existencia de alguna excepción legal que justificara el asiento contable de los aludidos saldos, por lo que la autoridad responsable estimó que dicha conducta trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, vulnerando la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral, e incrementando considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad responsable.

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral estimó que el partido político nuevamente infringió lo

previsto en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos vigente, que establece:

28.11 Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 18.4 de este Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

De lo anterior, es fácil advertir, que el partido recurrente en los informes de ingresos y egresos que presentó en dos mil ocho y dos mil diez respectivamente, realizó una conducta análoga, puesto que reportó saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año, sin recuperar o comprobar tales adeudos, y tampoco informó oportunamente de la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia, incumpliendo así con la norma jurídica prevista en los artículos referidos.

En consecuencia, esta Sala Superior determina que es conforme a derecho que la autoridad responsable considerara que el partido recurrente vulneró en ambos ejercicios, la misma norma jurídica contenida, tanto en el artículo 24.10 del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos nacionales vigente hasta el catorce de enero de dos mil nueve, como en el numeral 28.11 del reglamento vigente.

Ello es así, porque los preceptos referidos establecen la obligación a cargo de los partidos políticos de soportar los pasivos que reporten en la contabilidad del partido con antigüedad mayor a un año, y en caso de que no pueda

justificarse su permanencia, los mismos deben considerarse como ingresos no reportados, salvo que informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

Por tanto, el partido actor vulneró el mismo bien jurídico tutelado por la norma, consistente en la certeza y transparencia de los ingresos de los recursos con que cuentan los partidos políticos, y que además, éste se afectó de manera parecida, toda vez que las conductas por las que se cometió ambas faltas fueron semejantes.

Aunado a lo anterior, en ambos ejercicios fiscalizados por la autoridad responsable, se estimó que las faltas imputadas al partido son sustanciales dado que no existe certeza sobre el correcto uso de los recursos públicos que recibió al no comprobar los gastos reportados en el rubro de cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año.

Como se puede advertir, es evidente que el recurrente repite la misma falta que se le imputó en el ejercicio anterior. Como su conducta es análoga en ambas infracciones ya que en ambos ejercicios omitió comprobar tales gastos, es evidente, que el bien jurídico tutelado se afectó de manera semejante.

Por otra parte, cabe precisar que la sanción que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer en la resolución CG469/2009 ha quedado firme, tal como lo señaló la responsable, porque el partido recurrente omitió controvertirla. Lo anterior, según se advierte del análisis exhaustivo realizado a las resoluciones recaídas a los recursos de apelación

resueltos por esta Sala Superior en el año dos mil nueve, cuya consulta se formuló en la página de internet de este órgano jurisdiccional.

La cual en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso c), 16, párrafos 1 y 3, de la ley citada, es apta como medio de prueba para demostrar las afirmaciones anterior, en virtud de que es ahí donde este Tribunal hace públicas, entre otras cosas, las sentencias que emite en los distintos medios de impugnación de los que conoce.

De ahí que se cumplen con los elementos que exige la jurisprudencia de esta Sala Superior para tener por actualizada la reincidencia.

En consecuencia, al estar evidenciado el cumplimiento de los elementos exigidos para la aplicación de la reincidencia, como agravante de la sanción, es patente que en el caso el consejo responsable actuó de manera legal al tomar en cuenta dicho factor en la individualización de la sanción.

#### **4. Análisis de la reincidencia respecto a la sanción impuesta por reportar gastos que no acreditó se vincularan con actividades específicas.**

##### **A. Consideraciones de la autoridad responsable para tener por actualizada la reincidencia.**

En principio, conviene precisar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso al partido recurrente como sanción, una reducción del 3% de la ministración mensual que

corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar el monto líquido de \$9'461,702.81, derivado de la conclusión sancionatoria cuarenta y nueve, visible en el cuerpo del dictamen consolidado correspondiente, que establece lo siguiente:

*Conclusión 49.*

*“El partido reportó gastos por \$18'794,305.95, que no se vinculan con Actividades Específicas; por lo tanto, no destinó el financiamiento público establecido en la normatividad para las Actividades Específicas por \$12'615,603.74”.*

Dicha autoridad, al individualizar la sanción referida a dicha conducta, misma que consideró de naturaleza sustantiva, estimó que el partido era reincidente, por lo siguiente:

a. En la resolución CG311/2010, relativa a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondiente al ejercicio dos mil nueve, aprobada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, al acreditarse la existencia de diversas faltas sustanciales, el Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por la violación a lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, incisos a), fracción IV y c) del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b. Dicha resolución fue impugnada mediante recurso de apelación SUP-RAP-174/2010, y cuya sentencia aprobada por esta Sala Superior el veinticuatro de noviembre de dos mil diez, confirmó la resolución señalada, por lo que al estar firme y

constituye un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

c. Lo dispuesto por el artículo 78, numeral 1, incisos a), fracción IV y c), del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del catorce de enero de dos mil nueve, es la norma vulnerada tanto en el ejercicio dos mil nueve, como en el dos mil diez, por lo que la conducta actualiza la reincidencia.

#### **B. Agravios formulados por el partido actor.**

El partido actor aduce que no se actualiza la reincidencia en la comisión de la conducta infractora, por lo siguiente:

1. La reincidencia consiste en la comisión de la **misma conducta infractora** del orden normativo, como se deduce de la interpretación del artículo 355, párrafo sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que reincidente es el infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el código referido, incurra nuevamente en la misma conducta.

2. En la resolución CG311/2010, se le sancionó por infringir el artículo 78, párrafo 1, incisos a), fracción IV, y c) del código referido, al no destinar el dos por ciento de su financiamiento ordinario para el desarrollo de actividades específicas. Ello debido a que interpretó indebidamente dichas disposiciones.

3. En la resolución impugnada se le sanciona por dejar de destinar el dos por ciento del financiamiento público que recibió de la autoridad electoral para el desarrollo de actividades específicas, toda vez que la autoridad responsable consideró que diversa documentación que le fue presentada no se vinculó con los rubros que en términos del artículo 78, párrafo 1, inciso c), del código electoral federal, integran las actividades específicas que deben realizar los partidos políticos en su carácter de entidades de interés público.

4. Si bien se vulnera la misma disposición normativa en ambos supuestos, debe atenderse al hecho de que no es la misma conducta infractora, porque difieren en su forma de comisión, intencionalidad, modalidad de comisión e inclusive del monto involucrado.

5. No se actualiza la reincidencia, toda vez que en la resolución invocada por la autoridad responsable se le sancionó por una conducta infractora distinta a determinada en la resolución reclamada.

A continuación, se inserta también un cuadro esquemático con las características antes referidas, para facilitar el análisis de los agravios planteados por el actor.

<b>EJERCICIO 2009</b>	<b>EJERCICIO 2010</b>
<p><b>Conducta:</b>                      Conclusión 33.                      "El partido dejó de aplicar \$14'529,603.57 a Actividades Específicas.</p>	<p><b>Conducta:</b>                      Conclusión 49.                      "El partido reportó gastos por \$18'794,305.95, que no se vinculan con Actividades Específicas; por lo tanto, no destinó el financiamiento público establecido en la normatividad para las Actividades Específicas por \$12'615,603.74".</p>

<b>EJERCICIO 2009</b>	<b>EJERCICIO 2010</b>
<p><b>Precepto jurídico infringido:</b></p> <p>Artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV, inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p> <p>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:</p> <p>a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>(...)</p> <p>c) Por actividades específicas como entidades de interés público:</p> <p>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;</p>	<p><b>Precepto jurídico infringido:</b></p> <p>Artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV, inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p> <p>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:</p> <p>a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>(...)</p> <p>c) Por actividades específicas como entidades de interés público:</p> <p>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;</p>
<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b></p> <p>La obligación de destinar el porcentaje de financiamiento que se le otorga para el desarrollo de actividades específicas.</p>	<p><b>Norma jurídica vulnerada:</b></p> <p>La obligación de destinar el porcentaje de financiamiento que se le otorga para el desarrollo de actividades específicas.</p>
<p><b>Bienes jurídicos tutelados:</b></p> <p>Garantizar la conformación de una cultura política con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad a través de las actividades específicas.</p>	<p><b>Bienes jurídicos tutelados:</b></p> <p>Garantizar la conformación de una cultura política con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad a través de las actividades específicas.</p>

**C. Calificación de la inconformidad y estudio del caso.**

Son **fundados** los agravios.

En principio se precisa que la resolución CG311/2010 recaída a los informes anuales de ingresos y egresos presentados por los partidos políticos en el ejercicio dos mil nueve, puede ser consultada en la página de Internet del Instituto Federal Electoral, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 1, inciso c), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, cuenta con eficacia probatoria, por tratarse de información generada por una autoridad, cuya publicidad lleva implícito el reconocimiento de autenticidad.

En este sentido, al analizar dicha resolución se considera que, como lo afirma el partido actor, en el caso no se actualizan todos los elementos que son necesarios para tener por acreditada su reincidencia en la comisión de la falta que se le imputa, porque si bien, en el ejercicio fiscalizado referido vulneró el mismo bien jurídico tutelado por la misma norma, lo cierto es que, la manera en que se afectó dicho bien fue sustancialmente distinta, ya que las conductas que motivaron su afectación fueron diferentes como se demuestra a continuación.

En la resolución CG311/2010, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobada el veintiocho de septiembre de dos mil diez, dicho órgano resolvió lo inherente a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil nueve.

En el apartado 2.2 se estableció lo atinente a los informes presentados por el Partido Revolucionario Institucional. En el inciso c) de esa resolución se analizó lo referente a la conclusión treinta y tres del dictamen consolidado, en la que se determinó lo siguiente:

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

Con base en esta observación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó que el Partido Revolucionario Institucional, vulneró lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV, inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; que establece lo siguiente:

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

“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.

(...)

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;

(...)"

Lo anterior, porque el partido recurrente omitió aplicar la totalidad del financiamiento que recibió para el desarrollo de las actividades específicas, al interpretar erróneamente las normas contenidas en los preceptos jurídicos referidos.

Esto fue así, al estimar que el dos por ciento a que se refiere el inciso a), fracción IV, del artículo 78, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debía deducirse del tres por ciento que se le asignó para actividades específicas en conformidad con lo previsto en el inciso c), fracción I, del mismo precepto.

La autoridad responsable consideró que, contrario a lo que consideró el instituto político recurrente, no era posible acoger la interpretación que proponía, porque de acuerdo al artículo del código citado, el partido debía destinar tanto el tres por ciento del financiamiento concreto que recibió para actividades específicas, tal como lo dispone el artículo 78, apartado 1, inciso c), fracción I, del código citado; así como el dos por ciento del financiamiento para actividades ordinarias, en conformidad con lo previsto en el inciso a), fracción IV, del artículo referido.

De manera que, la autoridad responsable razonó que el partido infringió el bien jurídico tutelado por la norma consistente en

garantizar la conformación de una cultura política con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad a través de las actividades específicas.

En consecuencia, es posible advertir que el Partido Revolucionario Institucional, en el ejercicio correspondiente al dos mil nueve, **no cometió una falta análoga** a la sancionada en el inciso d) de la resolución impugnada en este recurso de apelación.

En efecto, en el presente caso, si bien la autoridad concluyó que el partido recurrente omitió destinar el dos por ciento anual del financiamiento público que se le otorgó para actividades específicas, ello se debió a que no pudo justificar y soportar que, los gastos que reportó para este tipo de actividades se vincularan con las mismas.

De manera que, aun cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró nuevamente que el partido vulneró la norma prevista en el artículo 78, párrafo 1, inciso a), fracción IV y c) fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en consecuencia, infringió el mismo bien jurídico tutelado por esa norma, esta Sala estima que ello no es suficiente para considerar al partido como reincidente, toda vez que las infracciones cometidas derivaron de conductas sustancialmente distintas, en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

En efecto, en el dos mil nueve, el recurrente dejó de aplicar el monto destinado para actividades específicas al interpretar

erróneamente la norma referida, por la creencia falsa de que cumplía con dicha obligación, al destinar sólo el dos por ciento de financiamiento público que recibió, en conformidad con el artículo 78, apartado 1, inciso a), fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando lo cierto era que además, estaba obligado a ejercer también el otro tres por ciento de su financiamiento a este tipo de actividades, conforme con el inciso c), fracción I, del artículo citado.

En cambio, en el dos mil diez, el partido aplicó los dos montos del financiamiento que le fue otorgado al respecto, conforme con los preceptos jurídicos referidos, para el desarrollo de actividades específicas. Si bien, la autoridad consideró que el recurrente dejó de aplicar el dos por ciento del financiamiento que se le otorgó, ello se debió a que no pudo justificar que los gastos que reportó se vincularan con este tipo de actividades específicas.

De manera que, es claro que, se trata de dos conductas distintas que provocaron la falta, pues en el primer caso, el partido omitió ejercer el financiamiento para actividades específicas y en el segundo caso, no pudo soportar documentalmente, que las erogaciones que realizó con tal motivo, estuvieran vinculadas a dichas actividades.

Por ello, es claro que existe una diferencia sustancial en la comisión de la conducta que provocó la falta que aquí se analiza.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que es incorrecto que la autoridad responsable considerara que el partido no es reincidente, toda vez que las conductas realizadas por el partido son sustancialmente diferentes, en cada ejercicio, por lo que, si bien en ambos vulneró la misma norma jurídica y por tanto, el mismo bien jurídico tutelado, éste se afectó de manera distinta.

Por ello, es evidente que el partido actor, no repitió la falta que se le imputó en el ejercicio anterior.

De manera que, es intrascendente en el caso, analizar si la sanción anterior está firme o no, toda vez que el bien jurídico tutelado se transgredió de manera diferente, por lo que no se actualiza su reincidencia.

En consecuencia, al no estar evidenciado el cumplimiento de todos los elementos exigidos para la aplicación de la reincidencia, es patente que en el caso, el consejo responsable actuó ilegalmente al tomar en cuenta dicho factor en la individualización de la sanción.

Por tanto, lo procedente es **revocar** la resolución reclamada por lo que hace a esta sanción, para el efecto de que la responsable dicte una nueva, debidamente fundada y motivada, en la que individualice la sanción que se analiza, en la que deberá tomar en cuenta que el Partido Revolucionario Institucional no es reincidente.

**QUINTO. Efectos de la sentencia.** Al haber resultado fundados los agravios relacionados con la individualización de dos sanciones, lo conducente es revocar en lo atinente la resolución CG303/2011 de veintisiete de septiembre de dos mil once, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el efecto de que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se notifique esta ejecutoria, emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, en la que individualice las sanciones correspondientes a las conclusiones el inciso **a)** del punto **2.2**, así como la relacionada con el inciso d), de la conclusión 49, ambas, de la resolución impugnada.

La responsable deberá realizar los actos tendentes a su cumplimiento e informarlo a esta Sala Superior, dentro del plazo de veinticuatro horas al en que se hayan realizado tales actos.

Por lo expuesto y fundado se

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** En la materia de la impugnación, se **revoca** la resolución reclamada CG303/2011 de veintisiete de septiembre de dos mil once, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la revisión del informe anual de ingresos y egresos del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente al ejercicio dos mil diez, a fin de que se realicen los ajustes indicados, en términos y para los efectos precisados en los considerandos cuarto y quinto de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE. Personalmente** al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por correo electrónico**, al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Devuélvase** las constancias que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

SUP-RAP-518/2011

MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA

SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO