

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-515/2011

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIOS: VALERIANO
PÉREZ MALDONADO, JUAN
MANUEL ARREOLA ZAVALA y
ANTONIO VILLARREAL MORENO.

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de
dos mil once.

VISTOS, para resolver los autos del expediente en el
rubro indicado, integrado con motivo del recurso de
apelación promovido por el Partido de la Revolución
Democrática, por conducto de Camerino Eleazar Márquez
quien se ostenta como su representante, en contra de la
resolución CG303/2011 del veintisiete de septiembre del
presente año, emitida por el Consejo General del Instituto
Federal Electoral respecto de las presuntas 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. De lo narrado en el escrito recursal y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I.- El dieciocho de marzo de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática presentó a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, su informe anual de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio de dos mil diez.

II.- El veintisiete de septiembre del año dos mil once, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG303/2011 respecto de las presuntas 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, presentado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de la cual se transcribe en esta parte el resolutivo tercero que interesa, que es del tenor siguiente:

*“**TERCERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 2.3 de la presente Resolución, se imponen al **Partido de la Revolución Democrática** las siguientes sanciones:*

a) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1'451,371.47 (un millón cuatrocientos

cincuenta y un mil trescientos setenta y un pesos 47/100 M.N.).

b) Una multa consistente en 1,455 (mil cuatrocientos cincuenta y cinco) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$83,604.30 (ochenta y tres mil seiscientos cuatro pesos 30/100 M.N.).

c) Una multa consistente en 6,015 (seis mil quince) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$345,621.90 (trescientos cuarenta y cinco mil seiscientos veintiún pesos 90/100 M.N.).

d) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$3'341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 M.N.).

e) Una multa consistente en 8,914 (ocho mil novecientos catorce) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$512,198.44 (quinientos doce mil ciento noventa y ocho pesos 44/100 M.N.).

f) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1'458,075.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y ocho mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

g) Una multa consistente en 30 (treinta) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$1,723.80 (mil setecientos veintitrés pesos 80/100 M.N.).

h) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'183,159.15 (dos millones ciento ochenta y tres mil ciento cincuenta y nueve pesos 15/100 M.N.).

i) Una reducción del 3% (tres por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un

monto líquido de \$5'134,489.94 (cinco millones ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 94/100 M.N.).

j) Una multa consistente en 2,248 (dos mil doscientos cuarenta y ocho) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$129,170.08 (ciento veintinueve mil ciento setenta pesos 08/100 M.N.).”.

III. El veintinueve de septiembre siguiente, dicha resolución le fue notificada al partido actor mediante oficio No. DS/1085/2011 suscrito por el Director del Secretariado del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. Recurso de apelación. Inconforme con la anterior determinación, el tres de octubre del año dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Camerino Eleazar Márquez, quien se ostenta como representante propietario de dicho instituto político, interpuso el presente recurso de apelación.

TERCERO.- Trámite y sustanciación.

I. Recepción. Mediante oficio número SCG/2929/2011 del diez de octubre del año dos mil once, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió la demanda y sus anexos, el informe circunstanciado, las constancias de su trámite, así como diversa documentación que estimó necesaria para la solución del asunto.

II. Turno. Recibidas las constancias anteriores, mediante proveído del diez de octubre del presente año, el

Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Alejandro Luna Ramos acordó integrar el expediente SUP-RAP-515/2011, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-13345/11, signado por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

III. Requerimiento. El dieciocho de octubre del presente año, el Magistrado Instructor acordó, entre otros, radicar y requerir a la responsable, a efecto de que remitiera diversa documentación.

IV. Cumplimiento del requerimiento. Por oficio número SCG/3112/2011 de fecha veinte de octubre de dos mil once, la autoridad responsable dio cumplimiento al requerimiento de mérito.

V. Admisión. En su oportunidad, el Magistrado instructor dictó auto de admisión del presente recurso y ordenó el cierre de su instrucción, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, 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; 108, párrafo 1, inciso a), en relación con el 79, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), 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 en el que un partido político nacional combate una resolución dictada por un órgano central del Instituto Federal Electoral, como es el Consejo General.

SEGUNDO. Procedencia. Se cumplen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó ante la autoridad responsable y en ella se satisfacen las exigencias formales previstas en ese

precepto, a saber: el señalamiento del nombre del recurrente, el del domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto o resolución impugnados y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que el partido político dice que le causa el acto reclamado, el asentamiento del nombre y la firma autógrafa del representante de la parte apelante.

Al respecto, el ocurso atinente fue presentado ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, esto es, el órgano encargado de recibir los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es precisamente la autoridad señalada como responsable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 120, párrafo 1, inciso f) y 125, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que se cumple con la carga procesal establecida en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. El presente recurso se interpuso dentro del plazo legal conferido al efecto, pues el acto impugnado consiste en la resolución CG303/2011, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintisiete de septiembre de dos mil once, la cual fue notificada al partido actor el veintinueve de septiembre siguiente, por lo que el plazo para impugnar corrió del treinta de septiembre al cinco de octubre del año en curso, debiéndose descontar del cómputo de cuatro días previsto

para tal efecto, los días uno y dos de octubre siguiente, al resultar sábado y domingo, en términos de lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 7 de la referida ley procesal electoral.

c) Legitimación. El recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, y por tal motivo se cumple la exigencia prevista por el artículo 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Personería. El medio de impugnación fue promovido por representante con personería suficiente para hacerlo, acorde con lo dispuesto en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que Camerino Eleazar Márquez, persona que signó el libelo inicial, actúa en su carácter de representante propietario del partido recurrente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad responsable en el presente asunto, situación reconocida por dicha autoridad en su informe circunstanciado acorde con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley.

e) Interés jurídico. La persona moral hace valer el recurso de apelación en que se actúa, a fin de impugnar la resolución emitida por la autoridad federal electoral administrativa, en la que se aplicaron diversas sanciones,

con respecto 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, por considerar que tal determinación lesiona sus derechos, y la presente vía es la idónea y resulta ser útil, en caso de que se determinara la ilegalidad de la resolución mencionada, por ende, la afectación que señala resiente a su esfera jurídica, con el dictado de la sentencia de mérito, obtendría la reparación que pretende.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir una resolución expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, mediante el cual pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la citada ley general de medios.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, lo conducente es emprender el estudio de la controversia planteada, previa transcripción de los agravios expuestos.

TERCERO.- Resolución impugnada.- En lo que interesa, la parte conducente de la resolución impugnada, es del tenor siguiente:

[...]
Conclusión 45

“El partido realizó reclasificaciones de gastos de operación ordinaria que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres por \$753,354.45; por lo que, el partido no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en comento por \$460,871.59”

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

Conclusión 45

De la revisión a la cuenta “Gastos en Educación y Capacitación Política”, varias subcuentas, se observó que el partido registró los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, los cuales se consideran que no benefician a las actividades realizadas para la capacitación promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. A continuación se detallan las subcuentas en comento:

SUBCUENTA	CONCEPTO	IMPORTE
5-52-528-5280-0520-01	Sueldos	\$30,119.00
5-52-528-5280-0520-02	Compensaciones	22,018.33
5-52-528-5280-0520-04	Sueldos de Confianza	367,196.10
5-52-528-5280-0520-13	Vales de Despensa	3,784.00
5-52-528-5280-0520-15	Bono de Puntualidad	589.92
5-52-528-5280-0520-16	Sueldos Dirigentes	
	Honorarios	322,354.50
5-52-528-5280-0520-18	Fondo de Ahorro	5,367.32
5-52-528-5280-0520-24	Ayuda Alimentación	1,925.28
TOTAL		\$753,354.45

Es importante señalar que el partido originalmente registró los gastos dentro de la contabilidad de operación ordinaria, y posteriormente los reclasificó a la cuenta citada, por lo cual es parte de la operación ordinaria del partido; por lo tanto, las reclasificaciones efectuadas no proceden (situación similar al gasto reportado en el ejercicio de 2009 por reclasificaciones no procedentes en el apartado “Gastos para la Capacitación, Promoción y el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres” del Dictamen Consolidado 2009, respecto al Partido de la Revolución Democrática).

Al respecto, la normatividad es clara al establecer que los partidos políticos deben destinar el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que por este concepto se podrán realizar actividades similares a las específicas, debiendo apegarse a las reglas establecidas para éstas. Asimismo señala que 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.

Algunos de los conceptos de gastos que se pueden considerar para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres son la capacitación a través de cursos y conferencias, incluidos entre éstos los gastos de renta, equipo de sonido, alimentos, transporte, materiales y honorarios de conferencistas.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4474/11 del 24 de junio de 2011, recibido por el partido el 27 del mismo mes y año, se le solicitó que presentara lo siguiente:

- Explicara el motivo por el cual se realizaron reclasificaciones de gastos que no beneficiaban a las mujeres respecto a la capacitación a través de cursos y conferencias, incluidos entre éstos los gastos de renta, equipo de sonido, alimentos, transporte, materiales y honorarios de conferencistas.
- Las correcciones que procedieran a su contabilidad, de tal forma que en las cuentas contables de origen (reclasificadas) quedaran reflejados los saldos correspondientes.
- La póliza de reclasificación, auxiliares contables y balanza de comprobación a último nivel, en donde se reflejaran las correcciones solicitadas.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 12.1, 16.2, 16.3, 19.14, 28.1, 28.3, 28.4 y 28.6 del Reglamento de la materia.

Al respecto, con escrito SAFyPI/382/2011 del 7 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 11 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Al respecto de esta observación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 12.1, 16.2, 16.3, 19.14, 28.1, 28.3, 28.4 y 28.6 del Reglamento de la materia, cabe aclarar que se realizó la reclasificación en función de la respuesta en su oficio UF-DA/2916-11 de fecha 13 de abril 2011 en donde a la letra nos señala:

Instituto Político

“(...)

Ante la confirmación de que algunos gastos ordinarios como la nomina (sic) a colaboradores, los gastos por renta de teléfono, servicio de agua y energía eléctrica, etc. son considerados como gastos en actividades específicas, con la única condición de que se relacionen de manera directa y exclusiva con dichos eventos, nace la duda respecto de cómo integrar y mostrar que estos gastos intervinieron en varias actividades consideradas como específicas, toda vez que, por ejemplo, la nomina (sic) a colaboradores es pagada desde la cuenta del Comité Ejecutivo Nacional por periodos de quincenas; Si un trabajador, participa en la organización y realización de más de dos eventos que entran por el rubro de actividades específicas y en ellos destino 40 días de su trabajo, ¿Cómo reflejar dicho gasto de nomina (sic) en las actividades específicas, prorrateado por quincena o por día su salario? ¿Y qué formato se deberá utilizarse para integrar dichos gasto? (...)”

“(...)

Cabe mencionar que estas dudas surgen toda vez, que en la revisión de nuestro informe anual corresponde (sic) al ejercicio 2009, se nos ordeno (sic) en varias ocasiones reclasificar este tipo de gasto, por ser considerado como gasto ordinario, sin tomar en cuenta el prorrateo realizado por esta dirección de dichas erogaciones (teléfono y energía eléctrica), el cual buscaba mostrar a la autoridad, que fue seleccionado una parte de ese gasto que fue necesario para la realización y organización de varias actividades y eventos pertenecientes a las “actividades específicas”. (...)”

Instituto Federal Electoral

“(...)

Al respecto se indica lo siguiente:

Los gastos de nómina, así como los gastos indirectos vinculados con más de una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pueden ser determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración entre otras las siguientes bases de distribución:

- a) Sueldos y salarios (semanal, quincenal o mensual) de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres del partido;*
- b) El salario del personal que haya invertido eventualmente en la planeación, organización, control y elaboración de trabajos de eventos relacionados con actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres de el partido por el periodo (días, semanas, quincenas o meses) que haya intervenido en estas; (...)*”

“Por lo antes expuesto, consideramos que nuestro registro contable esta en lo correcto, para dar mayor sustento a lo señalado, se anexa integración del personal vinculado en los eventos de actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por secretaria, percepción e importe total del gasto erogado. Anexo 6.

(...).”

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando proporcionó la relación de gastos por concepto de nómina con cargo al programa de capacitación y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, esta información por sí sola no permite determinar el grado de cumplimiento del partido con dicha obligación legal, puesto que únicamente señala las personas a las que fueron destinados los recursos, sin especificar las actividades que realizaron ni presentar la evidencia que sustente que las acciones fueron destinadas de manera exclusiva, o por lo menos, principalmente a la promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo de las mujeres.

Adicionalmente, de la verificación a la relación presentada, se observó que el partido consideró los sueldos de cuatro secretarías (Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales), las cuales efectúan diversas tareas y operaciones ordinarias que no se encuentran relacionadas de manera directa con las actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Al respecto, es importante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada como SUP-RAP-175/10, establece 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 promuevan, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político”*.

En razón de lo anterior, se solicitó nuevamente, al partido, que presentara las correcciones que procedieran a su contabilidad, de tal forma que realizara la reclasificación del monto de \$753,354.45 a sus gastos de operación ordinaria, las pólizas, auxiliares contables y balanza de comprobación a último nivel en donde se reflejaran las correcciones realizadas, así como las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

Derivado de lo anterior y de la verificación a las cifras reportadas en la balanza de comprobación consolidada al 31 de diciembre de 2010 y los auxiliares contables, se

SUP-RAP-515/2011

observó que la cuenta “Desarrollo y Liderazgo Político de la Mujer”, presenta las siguientes cifras:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES QUE LE CORRESPONDIÓ EN 2010 ACUERDO CG20/2010 (A)	2% QUE DEBIÓ DESTINAR PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010 ACUERDO CG20/2010 (B= A x 2%)	MONTO TOTAL DESTINADO POR EL PARTIDO PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010 (C)	MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO QUE DESTINÓ ADICIONAL PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010 (D=C-B)	RECLASIFICACIONES DE OPERACIÓN ORDINARIA NO PROCEDENTES (OBSERVACIÓN DE GASTOS EN EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA) (E)	MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO QUE NO DESTINÓ PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010 (F=E-D)
\$390,900,495.35	\$7,818,009.91	\$8,110,492.77	\$292,482.86	\$753,354.45	\$460,871.59

En consecuencia, la cantidad que el partido no destinó para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres asciende a \$460,871.59, como se detalla en el cuadro que antecede.

En razón de lo anterior, mediante oficio UF-DA/5147/11 del 16 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día, se le solicitaron las aclaraciones que a su derecho convinieran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.14 del Reglamento de la materia.

Al respecto, con escrito SAFyPI/673/2011 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Para subsanar esta observación, es importante señalar lo que al respecto señala la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada como SUP-RAP-175/10, donde establece 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 promuevan, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político”.

Al respecto de esta observación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 19.14 del Reglamento de la materia, cabe aclarar que se realizó la reclasificación de los gastos de nómina (sic), así como los gastos indirectos vinculados con mas (sic) de una actividad o evento del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, fueron determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración entre otras (sic).

- a) *Sueldos y salarios de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres del partido;*
- b) *El salario del personal que invirtió eventualmente en la planeación, organización, control y elaboración de trabajos de eventos relacionados con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres del partido por el periodo 2010.*

Por lo antes expuesto, se remite en el anexo 1 y 2, el desglose del personal vinculado en los eventos del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, especificando el periodo, así como la documentación original (remitida en las carpetas de muestras 1 y 2), de las actividades que realizaron y la evidencia que sustenta que las acciones fueron destinadas de manera exclusiva, principalmente a la promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo de las mujeres”.

El partido proporcionó un documento en el que se describen las actividades realizadas por las 13 personas que conforman la nómina registrada originalmente en la contabilidad de gastos ordinarios y reclasificados posteriormente a la cuenta “Gastos en Educación y Capacitación Política”.

Derivado del análisis efectuado, esta autoridad considera que las tareas llevadas a cabo por el personal en comento durante los meses de enero a abril, octubre, noviembre y diciembre de 2010; consistentes en recibir llamadas para registrar y confirmar a los asistentes a los eventos, elaborar convocatorias, fotocopiar materiales didácticos, tomar fotografías del evento y gestión con los proveedores, corresponden a actividades de índole administrativo y que por lo tanto, no se relacionan exclusivamente y ni siquiera principalmente con la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres.

Cabe mencionar el partido no presentó el presupuesto anual de los programas de trabajo, por lo cual, no se conoce la distribución y participación de los gastos necesarios y específicos del área que los originó así como, su calendarización, avance y conclusiones de dichos programas.

Es conveniente señalar que, aun cuando el partido presentó la documentación que ampara los gastos por los 10 eventos vinculados con el desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres, ésta ya fue valorada y considerada por esta autoridad durante el período de revisión.

En razón de lo anterior, toda vez que el partido realizó reclasificaciones de gastos de operación ordinaria que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres por un importe de \$753,354.45; por lo que, se considera que el partido no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en comento, por un importe de \$460,871.59.

En consecuencia, el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.14 del Reglamento de la materia. **C-49**

Al respecto fue importante mencionar que la normatividad es clara al establecer que los partidos políticos deberán destinar el **2%** del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que por este concepto se podrán realizar actividades similares a las específicas, debiendo apegarse a las reglas establecidas para éstas. Asimismo, 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.

Cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se pronunció al respecto en la sentencia recaída al recurso de apelación, expediente SUP-RAP-179/2010:

“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, capacitó o desarrolló 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 consecuencia, toda vez que el partido no destinó el monto mínimo para el desarrollo de actividades específicas, incumplió lo establecido en los artículos

78, numeral 1, incisos a), fracción V, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.14 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, 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.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Antes de entrar al análisis de la conducta, se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Unidad de Fiscalización, es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

“(...)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

(...)”

Por su parte, los artículos 79; y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan lo siguiente:

Artículo 79

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

Artículo 81

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

(...)

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

(...)”

Por su parte, en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra indica:

“(...)

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:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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 lo siguiente:

“26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización,

procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

- a) Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;*
- b) Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y*
- c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos."*

De las disposiciones, antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación gramatical de los artículos transcritos, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo como obligación tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para

que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) el tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción, este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Asimismo define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la*

falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado". En ese sentido, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada Autoridad Jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión 45 fue de omisión o de no hacer, y consistió en que el partido político no destinó el dos por ciento del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, violentando con su actuar los principios de legalidad, certeza y rendición de cuentas, toda vez que la norma electoral es clara al señalar que se debe destinar el dos por ciento a dicho rubro.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El partido incurrió en la irregularidad consistente en no destinar el dos por ciento del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió de la revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos Ordinarios realizados durante el ejercicio dos mil diez.

Lugar: La irregularidad se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoxpa No. 436, Col.

Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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 que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiera deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Asimismo, es incuestionable que el partido, intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar la irregularidad encontrada en la revisión del informe de mérito; sin embargo, de la verificación a la documentación presentada por el partido se acreditó que el mismo no destinó el dos por ciento de su financiamiento para actividades ordinarias para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Por lo anterior, se concluye que si bien no puede acreditarse la existencia de dolo, sí existe negligencia y falta de cuidado por parte del Partido de la Revolución Democrática, lo anterior en virtud de que no se destinó el 2% del financiamiento para actividades ordinarias a dicho rubro.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Es importante señalar que al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en el bien jurídico protegido, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos nacionales, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial se vulneran directamente los bienes jurídicos protegidos por las normas.

Como ya fue señalado, con la conducta detallada en la conclusión 45, el Partido de la Revolución Democrática vulnera lo dispuesto en 78, numeral 1, incisos a), fracción V, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.14 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, mismos que a la letra se transcriben:

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:

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.”

(...)”

(Énfasis añadido)

Del estudio al contenido del precepto en comento, que describe el punto medular consistente en la obligación de mérito, al citar: “Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente (periodo en el que se otorga el financiamiento público), el dos por ciento del financiamiento público ordinario”. Ahora bien, de acuerdo al monto determinado y distribuido por este Consejo General con base en las fracciones I y II del inciso que se analiza, constituye el financiamiento público otorgado para el sostenimiento de actividades ordinarias, de cuyo dos por ciento tiene la obligación de destinar para

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

Así las cosas, uno de los compromisos establecidos en la reforma electoral 2007–2008, entre el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos y la ciudadanía, fue responder al rezago social en materia de equidad de género y fortalecer acciones para que las mujeres amplíen su participación en el sistema político nacional, en congruencia con el artículo 4 del Código Electoral, que establece la protección del derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

“Artículo 19.14

*Los partidos políticos **deberán destinar el 2% del financiamiento público ordinario 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.”*

Dicho precepto obliga al partido a destinar el dos por ciento del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por medio de diversas actividades similares a las específicas, procurando que se beneficie al mayor número de mujeres y que dichas actividades sean dirigidas y organizadas por las mismas.

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 promocióne, 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.

Por lo tanto, las normas citadas resultan relevantes en razón de que tienen por finalidad promover la equidad de género, por lo que el bien jurídico tutelado consiste en garantizar que la mujer participe y sea tomada en cuenta en los cambios políticos que acontecen en el país, por lo que resultan relevantes para la protección de los pilares

fundamentales que definen la naturaleza democrática del Estado Mexicano.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto, debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que

llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En ese sentido, en el presente caso la irregularidad se traduce en una conducta infractora imputable al Partido de la Revolución Democrática la cual tuvo como resultado **lesionar** principios constitucionales en materia electoral, permitiendo que factores de influencia diversos a los regulados por los ordenamientos electorales, contribuyeran a modificar el equilibrio de competencias de los partidos políticos y las concepciones que motivan las decisiones de la ciudadanía.

En este orden de ideas, al haberse determinado que el Partido de la Revolución Democrática incurre en responsabilidad por haber omitido destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias a la realización de actividades que conlleven la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad imputable al partido político nacional, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en la omisión de aplicar el financiamiento público para los fines señalados en la norma electoral, en razón de que no aplicó la totalidad del dos por ciento que el legislador consideró para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. pml*, mientras que por reiteración en su segunda acepción

entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de esta obligación, toda vez que por la naturaleza de la misma, solo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa, existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una falta **SUSTANTIVA** o de **FONDO**, toda vez que omitió destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres vulneró el bien jurídico tutelado por la norma.

Calificación de la falta

En conclusión, una vez expuesta la omisión, las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que al tratarse de una violación a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, la falta cometida es de gran relevancia. En este orden de ideas, se considera que la misma debe calificarse como **grave**.

Para la calificación de la diversidad de infracciones, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustantiva, al omitir destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- Con la actualización de la falta sustantiva se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- El partido no presentó una conducta reiterada.

Toda vez que con la omisión en la que incurrió el Partido de la Revolución Democrática, al omitir destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres existe una vulneración al principio consistente en garantizar la debida aplicación del financiamiento público, por lo que la falta cometida es de gran relevancia.

En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

Aunado a lo anterior la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se pronunció al respecto en la sentencia recaída al recurso de apelación, expediente SUP-RAP-179/2010:

“(...) Con independencia de lo razonado, se estima que asiste la razón a la responsable al calificar como grave especial la conducta irregular atribuida al actor, en tanto es insoslayable que la falta de aplicación de los recursos en los términos ordenados en la ley, constituye una infracción de las mayores magnitudes, en virtud de que, por un lado, se trata de recursos públicos, ya que con ello se pone en riesgo el control previsto por la normatividad de la materia para evitar el desvío de recursos en perjuicio del erario público y del Estado; y por otro, porque con tal proceder se deja de llevar a cabo de manera completa e integral la principalísima obligación que constitucionalmente les es impuesta a los partidos políticos, como es la atinente a fomentar la cultura política y la participación del pueblo en la vida democrática del país”.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General, estima que la falta sustantiva cometida por el Partido de la Revolución Democrática fue calificada como **grave especial**.

Lo anterior, toda vez que al analizar las circunstancias específicas, si bien es cierto la falta cometida encuadra en una infracción que vulnera al bien jurídico tutelado, toda vez que se acreditó que la norma transgredida es de gran trascendencia y consta la reincidencia de la conducta descrita, también lo es la ausencia de dolo, por lo que la gravedad de la falta debe calificarse como **especial**, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos que permitan asegurar a esta autoridad en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como mayor.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó el partido y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse, que el hecho de que el partido haya omitido destinar por lo menos el dos por ciento del

financiamiento público otorgado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres vulnera el principio de correcto uso de recursos públicos, toda vez que una de las tareas encomendadas a los institutos políticos radica en promover la participación del pueblo en la vida democrática.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

7. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);

8. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y

9. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que resulta aplicable al presente caso, toda vez que lo establecido en los artículos 270, numeral 5 y 22.1, inciso c) aludidos en la tesis que se cita, se encuentra contemplado en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el sentido de que la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la

violación a lo dispuesto por los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Electoral Federal y 19.14 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, al realizar reclasificaciones de gastos de operación ordinaria que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres por \$7,648,268.92; por lo tanto, se considera que el partido no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en comento por \$7,731,691.53

- La resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

III. IMPOSICION DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a la conducta cometida por el partido, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido.
- El Partido de la Revolución Democrática no presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional es reincidente.
- El instituto político, no demostró mala fe en su conducta.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende una incorrecta interpretación por parte del partido para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el código electoral y el reglamento de la materia, por lo que contravino disposiciones que conocía previamente.

- Que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a la que arribó esta autoridad, asciende a \$460,871.59 (cuatrocientos sesenta mil ochocientos setenta y un pesos 59/100 M.N.) que configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio del correcto uso de los recursos públicos.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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 hasta el doble de lo anterior;

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político."

Es importante destacar, que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos erogados indebidamente de **\$460,871.59 (cuatrocientos sesenta mil ochocientos setenta y un pesos 59/100 M.N.)**, puesto que una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones III, IV, V y VI de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas al Partido de la Revolución Democrática toda vez que las sanciones consistentes en la reducción de ministraciones del financiamiento que le corresponda por un periodo determinado, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se

puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este sentido, se estima que la fracción II del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción una multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de Grave Especial, las circunstancias de la ejecución de la infracción, un daño directo al bien jurídico protegido por las normas electorales, sí es reincidente, que el monto implicado es de \$460,871.59 (cuatrocientos sesenta mil ochocientos setenta y un pesos 59/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en **una multa equivalente a 6,015 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal durante el dos mil diez, misma que asciende a la cantidad de \$345,621.90 (trescientos cuarenta y cinco mil seiscientos veintiún pesos 90/100 M.N.).**

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la

sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras. ⁽¹⁾

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un monto por la cantidad de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, se encuentra legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General, el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

¹ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece en la conclusión sancionatoria 48 lo siguiente:

Conclusión 48

“El partido no destinó un monto de \$6,682,108.71 para gastos en Actividades Específicas a las que estaba obligado.”

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

Conclusión 48

De la verificación a las cifras reportadas en las balanzas de comprobación al 31 de diciembre de 2010, se observó que el partido no se apegó a lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como al 19.1 del Reglamento de mérito, toda vez que no destinó al gasto en Actividades Específicas el porcentaje determinado en la normatividad, como a continuación se indica:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PARA EL EJERCICIO 2010 ACUERDO CG20/2010 (A)	MONTO DE SANCIONES (B)	IMPORTE DEL FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL IFE (C)=(A) - (B)	2% DE FINANCIAMIENTO QUE EL PARTIDO POLÍTICO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (D)=(C)X(0.02)
\$390,900,495.35	\$32,295,662.83	\$358,604,832.52	\$7,172,096.65

SUP-RAP-515/2011

Por lo tanto, el financiamiento total que se debió aplicar a Actividades Específicas es el siguiente:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS QUE DEBIÓ APLICAR EXCLUSIVAMENTE PARA EL DESARROLLO DE DICHAS ACTIVIDADES. (3%) ARTS. 78, NUMERAL 1, INCISO c), FRACCIONES I Y II DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO ACUERDO CG20/2010 A	2% DE FINANCIAMIENTO QUE EL PARTIDO POLÍTICO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS ART. 78, NUMERAL 1, INCISO a), FRACCIÓN IV DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO B	FINANCIAMIENTO TOTAL QUE EL PARTIDO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS C=(A+B)	IMPORTE QUE EL PARTIDO EROGÓ PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS D	DIFERENCIA NO DESTINADA EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS E=(C-D)
\$11,727,014.86	\$7,172,096.65	\$18,899,111.51	\$12,241,904.52	\$6,657,206.99

A continuación se detallan los gastos reportados:

ACTIVIDAD ESPECÍFICA	CEN	FORMACIÓN POLÍTICA Y CAPACITACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO	TOTAL
Educación y Capacitación Política	\$7,289,065.84	\$113,263.02	\$7,402,328.86
Investigación Socioeconómica y Política	597,570.35	0.00	597,570.35
Tareas Editoriales	4,185,705.31	56,300.00	4,242,005.31
TOTAL	\$12,072,341.50	\$169,563.02	\$12,241,904.52

Como se observa, el partido no destinó la cantidad de \$6,657,206.99 para el gasto en Actividades Específicas; es conveniente mencionar que la normatividad es clara al determinar las cantidades que deben aplicarse para este concepto.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4474/11 del 24 de junio de 2011, recibido por el partido el 27 del mismo mes y año, se solicitó al partido que presentara lo siguiente:

- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción IV y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 19.1 y 19.2 del Reglamento de la materia.

Al respecto, con escrito SAFyPI/382/2011 del 7 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 11 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En referencia a esta observación, se manifiesta que se solicito (sic) al área responsable aclaración al respecto, la cual será informada a la Autoridad una vez recibida.”

SUP-RAP-515/2011

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que la norma es clara al señalar que debió destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público ordinario; razón por la cual, la observación no quedó subsanada.

Adicionalmente, de las cifras reportadas en la balanza de comprobación consolidada al 31 de diciembre de 2010 y los auxiliares contables, se observó que derivado de las reclasificaciones solicitadas por esta autoridad electoral, modificó sus cifras en el rubro de "Actividades Específicas", quedando como sigue:

ACTIVIDAD ESPECÍFICA	CEN	FORMACIÓN POLÍTICA Y CAPACITACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO	TOTAL
Educación y Capacitación Política	\$5,276,016.19	\$113,263.02	\$5,389,279.21
Investigación Socioeconómica y Política	222,720.00	0.00	222,720.00
Tareas Editoriales	6,553,905.31	56,300.00	6,610,205.31
TOTAL	\$12,052,641.50	\$169,563.02	\$12,222,204.52

En consecuencia, la cantidad que el partido no destinó para el gasto en Actividades Específicas asciende a \$6,676,906.99, como se detalla a continuación:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS QUE DEBIÓ APLICAR EXCLUSIVAMENTE PARA EL DESARROLLO DE DICHAS ACTIVIDADES. (3%) ARTS. 78, NUMERAL 1, INCISO c), FRACCIONES I Y II DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO ACUERDO CG20/2010 A	2% DE FINANCIAMIENTO QUE EL PARTIDO POLÍTICO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS ART. 78, NUMERAL 1, INCISO a), FRACCIÓN IV DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO B	FINANCIAMIENTO TOTAL QUE EL PARTIDO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS C=(A+B)	IMPORTE QUE EL PARTIDO EROGÓ PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS D	DIFERENCIA NO DESTINADA EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS E=(C-D)
\$11,727,014.86	\$7,172,096.65	\$18,899,111.51	\$12,222,204.52	\$6,676,906.99

En razón de lo anterior, mediante oficio UF-DA/5147/11 del 16 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día, se le solicitó nuevamente que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

Al respecto, con escrito SAFyPI/673/2011 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, el partido manifestó lo que a continuación se transcribe:

"En referencia a esta observación, se manifiesta que se solicito (sic) al área responsable aclaración al respecto, la cual será informada a la Autoridad una vez recibida".

SUP-RAP-515/2011

El partido manifestó que solicitó al área responsable aclaración al respecto, por lo que esta autoridad no cuenta con elementos para subsanar la observación.

No obstante lo anterior, al verificar las cifras reportadas en la balanza de comprobación consolidada al 31 de diciembre de 2010, así como los auxiliares contables, se observó que el partido modificó sus cifras en el rubro de "Actividades Específicas", quedando como sigue:

ACTIVIDAD ESPECÍFICA	CEN	FORMACIÓN POLÍTICA Y CAPACITACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO	TOTAL
Educación y Capacitación Política	\$5,276,016.19	\$108,061.30	\$5,384,077.49
Investigación Socioeconómica y Política	222,720.00	0.00	222,720.00
Tareas Editoriales	6,553,905.31	56,300.00	6,610,205.31
TOTAL	\$12,052,641.50	\$164,361.30	\$12,217,002.80

En razón de lo anterior, la cantidad que el partido no destinó para el gasto en Actividades Específicas asciende a \$6,682,108.71, como se detalla a continuación:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS QUE DEBIÓ APLICAR EXCLUSIVAMENTE PARA EL DESARROLLO DE DICHAS ACTIVIDADES. (3%)	2% DE FINANCIAMIENTO QUE EL PARTIDO POLÍTICO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	FINANCIAMIENTO TOTAL QUE EL PARTIDO DEBIÓ APLICAR PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	IMPORTE QUE EL PARTIDO EROGÓ PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DIFERENCIA NO DESTINADA EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS
ARTS. 78, NUMERAL 1, INCISO c), FRACCIONES I Y II DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO ACUERDO CG20/2010	ART. 78, NUMERAL 1, INCISO a), FRACCIÓN IV DEL COFIPE Y 19.1 DEL REGLAMENTO DE MÉRITO			
A	B	C=(A+B)	D	E=(C-D)
\$11,727,014.86	\$7,172,096.65	\$18,899,111.51	\$12,217,002.80	\$6,682,108.71

En consecuencia, al no destinar un monto de \$6,682,108.71 para gastos en Actividades Específicas, el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, incisos a), fracción IV y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 19.1 del Reglamento de la materia.

C-25

De la interpretación gramatical de los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV del código electoral y 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, se desprende que la cantidad que sirve como base para determinar el dos por ciento referido en los preceptos legales en cita, es el total que recibe por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias. Dichos preceptos a la letra señalan:

“Artículo 78

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

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...)

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

(...)”

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

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

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

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

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

En ese entendido, el 2% (dos por ciento) del financiamiento público que debió haber destinado el partido para el desarrollo de actividades específicas, en la especie, debe ser calculado sobre el que recibió por parte

del Instituto Federal Electoral por concepto de actividades ordinarias, aplicando las sanciones relativas a la reducción de las ministraciones mensuales que recibió durante el ejercicio en revisión.

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

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

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

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

El punto medular se encuentra en la fracción IV, en donde se establece la obligación al citar "*cada partido político **deberá destinar***" anualmente (periodo en el que se otorga el financiamiento público), **por lo menos** el dos por ciento del financiamiento público que reciba –de acuerdo

² Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinte de octubre de dos mil cinco, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-47/2005, pág. 16.

al monto distribuido por este Consejo General con base en las fracciones I y II del inciso que se analiza, la cantidad que resulte de ese dos por ciento del total del financiamiento público otorgado para el **sostenimiento de actividades ordinarias**– para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c), fracción I, es decir, **las descritas**, en dicho inciso del mismo precepto, a saber, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, cabe advertir que el artículo 19.1 del Reglamento de la materia, establece de manera precisa que las actividades específicas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual

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

SUP-RAP-515/2011

equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes y que **adicionalmente** cada partido **deberá** destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para –entendiéndose como fin o término a que se encamina una acción- el desarrollo de sus actividades específicas.

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

En conclusión, se trata de tres universos completamente distintos y contenidos en un precepto que tiene como objeto establecer los tres rubros en los que se podrá otorgar financiamiento público a los partidos políticos. Asimismo, el Reglamento de la materia se refiere a “adicionar” el dos por ciento como mínimo del inciso a), fracción IV, al tres por ciento que contempla como fijo el inciso c), fracción I del precepto en cita.

Resulta oportuno señalar que tal fue el criterio utilizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias que recayeron a los recursos de apelación identificados como **SUP-RAP-174/2010** y **SUP-RAP-179/2010**.

Por lo tanto el Partido de la Revolución Democrática incumplió con su obligación de destinar el porcentaje mínimo al rubro de actividades específicas.

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

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Antes de entrar al análisis de las conductas se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Unidad de Fiscalización es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

*(...)
La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
(...)*

Por su parte, los artículos 79; y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan lo siguiente:

“Artículo 79

1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

“Artículo 81

*1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:
(...)*

SUP-RAP-515/2011

c) *Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*

d) *Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*

e) *Revisar los informes señalados en el inciso anterior;*

f) *Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;*

(...)"

Por su parte, en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra indica:

"(...)

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:*

a) *La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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 lo siguiente:

"26.1 *En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:*

a) *Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo*

sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;

b) Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y

c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.”

De las disposiciones antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación gramatical de los artículos transcritos, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo como obligación tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Asimismo define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los

expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso a estudio, la falta relativa a la conclusión que se analiza fue de omisión o de no hacer, ya que el Partido de la Revolución Democrática incumplió con la normatividad electoral al dejar de destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.

Para mayor claridad, en el cuadro siguiente en la columna identificada como (1) se señala la irregularidad cometida por el [Partido], y en la columna (2) se indica si se trata de una omisión o una acción.

Irregularidad observada (1)	Acción u omisión (2)
Conclusión 48. <i>“El partido no destinó un monto de \$6,682,108.71 para gastos en Actividades Específicas a las que estaba obligado.”</i>	Omisión

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido **no destinó** el monto mínimo establecido en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.1 del Reglamento de la materia, para este tipo de actividades.

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político, surgió de la revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos ordinarios realizados durante el ejercicio de dos mil diez.

Lugar: La irregularidad se cometió en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Avenida Acoxta número 436, Colonia Exhacienda de Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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 concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

En ese entendido, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Lo anterior hace considerar a esta autoridad que la intención del partido, no era la de violentar las disposiciones electorales mediante la omisión de destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para el desempeño de sus actividades ordinarias, a actividades específicas, sino que es resultado de una incorrecta interpretación a las normas establecidas en el artículo 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.

Por lo anterior, esta autoridad determinó la existencia de una violación a los artículos antes citados, sin embargo dados los razonamientos antes expuestos, se considera que únicamente existe culpa en el obrar, situación que es concordante con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, ya que el

dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Asimismo, es incuestionable que el partido intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora presentando la documentación comprobatoria de la operación base de la irregularidad.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Como ya fue señalado, con la conducta detallada en la presente conclusión, el Partido de la Revolución Democrática vulneró lo dispuesto por los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción IV; inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. Dichos artículos señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 78

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

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...)

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

(...)

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

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

(...)”

Esta norma impone la obligación a los partidos políticos de aplicar cada año, el dos por ciento del financiamiento público que le fue otorgado para el desarrollo de sus actividades ordinarias, para el desarrollo de las actividades consistentes en la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, como quedó expuesto en el análisis temático de las irregularidades reportadas en el dictamen consolidado.

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

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

Por lo tanto, el bien jurídico tutelado por la norma analizada, consiste en garantizar la conformación de una cultura política con la promoción de valores cívicos y de responsabilidad a través de las actividades específicas.

“Artículo 19.1

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

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

exclusivamente a las actividades señaladas en el primer párrafo.

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

[Énfasis añadido]

Dichos preceptos tienen como propósito, obligar a los partidos políticos a registrar los egresos destinados para actividades específicas, separándolos y subclasificándolos contablemente en sus distintos conceptos como gastos en educación y capacitación política, gastos de investigación socioeconómica y política y gastos de tareas editoriales.

Dichas actividades específicas estarán apoyadas con el tres por ciento anual de financiamiento público otorgado a los partidos para actividades ordinarias permanentes, por lo que la autoridad fiscalizadora vigilará que los partidos destinen el financiamiento otorgado para los fines establecidos. Adicionalmente al porcentaje antes citado, el partido deberá destinar el dos por ciento del financiamiento público para el desarrollo de estas actividades específicas.

La finalidad de la norma es fomentar en los partidos políticos, la celebración periódica de actividades encaminadas a incentivar en la ciudadanía la educación y la capacitación política entre otras actividades, las que se encuentran debidamente amparadas con financiamiento público otorgado al partido.

Del análisis anterior, es posible concluir que el artículo reglamentario referido concurre directamente con la obligación de rendición de cuentas y uso adecuado de los recursos de los partidos políticos, por lo cual, en el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Así, es deber de los partidos políticos informar en tiempo y forma los movimientos hechos por el partido político para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la

autoridad fiscalizadora de manera adecuada, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el correcto funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En el presente caso, la irregularidad imputable al partido político nacional, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la conformación de una cultura política a través de la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana, en razón de que no aplicó la totalidad del financiamiento que el legislador consideró para la promoción del pueblo en la vida democrática.

En ese sentido, la omisión del instituto político de destinar el monto mínimo del financiamiento público para el desarrollo de las actividades específicas tales como educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, irregularidad derivada de la revisión de su informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil nueve, por sí misma constituye una falta sustancial.

Por lo tanto, las normas citadas resultan relevantes en razón de que tienen por finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que el bien jurídico tutelado consiste en garantizar la conformación de una cultura política a través de la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana, por lo que resultan relevantes para la protección de los pilares fundamentales que definen la naturaleza democrática del Estado Mexicano.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Las normas infligidas protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En este orden de ideas, al haberse determinado que el Partido de la Revolución Democrática incurre en responsabilidad por haber omitido destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias a la realización de actividades específicas, tales como, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

En ese entendido, en el presente caso la irregularidad imputable al partido político nacional, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la conformación de una cultura política a través de la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana, en razón de que aplicó la totalidad del dos por ciento que el legislador consideró para la promoción del pueblo en la vida democrática.

En este sentido, y toda vez que las normas transgredidas fungen como baluartes para la promoción de los

ciudadanos a la vida democrática del país, dichas normas son de gran trascendencia.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *“circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia”*.

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de esta obligación, toda vez que por la naturaleza de la misma, sólo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa, existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una irregularidad que se traduce en la existencia de una **FALTA SUSTANTIVA**, toda vez que al omitir destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público

otorgado para sus actividades ordinarias a la realización de actividades específicas, tales como, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, vulneró el bien jurídico tutelado por la norma, siendo éste, garantizar la conformación de una cultura política a través de la promoción de valores cívicos y de responsabilidad ciudadana.

Esto es, es insoslayable que la falta de aplicación de los recursos en los términos ordenados en la ley, constituye una infracción de las mayores magnitudes, en virtud de que, por un lado, se trata de recursos públicos, ya que con ello se pone en riesgo el control previsto por la normatividad de la materia para evitar el desvío de recursos en perjuicio del erario público y del Estado; y por otro, porque con tal proceder se deja de llevar a cabo de manera completa e integral la principalísima obligación que constitucionalmente les es impuesta a los partidos políticos, como es la atinente a fomentar la cultura política y la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-179/2010, señaló que la omisión del instituto político apelante de destinar el monto mínimo que equivale al dos por ciento del financiamiento público, para el desarrollo de actividades específicas es una irregularidad que, per se, constituye una falta sustancial.

Dicha conducta transgrede lo dispuesto por los artículos 78, numeral 1, incisos a), fracción IV, y c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 19.1 Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En este sentido al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 342, numeral 1, inciso a) del código electoral federal, lo procedente es imponer una sanción.

Calificación de la falta

Para la calificación de la diversidad de infracciones, resulta necesario tener presente las siguientes consideraciones:

- Se trata de una falta sustantiva, al omitir destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias a la realización de actividades específicas, tales como, educación y capacitación política, investigación

socioeconómica y política.

- Con la actualización de la falta sustantiva se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- El partido no presentó una conducta reiterada.

Toda vez que con la omisión en la que incurrió el Partido de la Revolución Democrática, al omitir destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinaria a la realización de actividades específicas, tales como, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, existe una vulneración al principio consistente en garantizar la debida aplicación del financiamiento público, por lo que la falta cometida es de gran relevancia.

En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta sustantiva cometida por el Partido de la Revolución Democrática se califica como **GRAVE ESPECIAL**.

Lo anterior, toda vez que al analizar las circunstancias específicas, si bien es cierto que la falta cometida encuadra en una infracción que vulnera al bien jurídico tutelado, también lo es, que aun cuando se acreditó que la norma transgredida es de gran trascendencia, también consta la falta de reincidencia de la conducta descrita y la ausencia de dolo, por lo que la gravedad de la falta debe calificarse como **ESPECIAL**, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos que permitan asegurar a esta autoridad en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como especial o mayor.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere

apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que el partido presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por la irregularidad que desplegó el partido y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

Debe considerarse que el hecho de que el partido haya omitido destinar por lo menos el dos por ciento del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias a la realización de actividades específicas, tales como, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, vulnera el principio consistente en garantizar la conformación de una cultura política a través de la promoción de valores cívicos y de responsabilidad.

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

Del análisis de la irregularidad que nos ocupa, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el Partido de la Revolución Democrática no es reincidente respecto de las conductas que aquí se han analizado.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a la conducta cometida por el partido, se desprende lo siguiente:

- La falta se calificó como **GRAVE ESPECIAL**
- Con la actualización de la falta sustantiva se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.
- No se impidió, ni obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido.
- El Partido de la Revolución Democrática no presentó una conducta reiterada.
- El partido no es reincidente.
- El instituto político no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- Aun cuando no hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprende una incorrecta interpretación por parte del partido para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el código electoral y el reglamento de la materia, por lo que contravino disposiciones que conocía previamente.
- Que la falta de aplicación de los recursos en los términos ordenados en la ley, constituye una infracción de las mayores magnitudes, en virtud de que, por un lado, se trata de recursos públicos, ya que con ello se pone en riesgo el control previsto por la normatividad de la materia para evitar el desvío de recursos en perjuicio del erario público y del Estado; y por otro, porque con tal proceder se deja de llevar a cabo de manera completa e integral la principalísima obligación que constitucionalmente les es impuesta a los partidos políticos, como es la atinente a fomentar la cultura política y la participación del pueblo en la vida democrática del país.
- Que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$6,682,108.71 (seis millones seiscientos ochenta y dos mil ciento ocho pesos 71/100 M.N.) y tomando en consideración que la infracción que se imputa al partido configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y vulneró los principios y valores protegidos por las normas infringidas, dicho monto

debe ser tomado en cuenta, ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

En este tenor es relevante señalar que el monto involucrado no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar el monto de la sanción en las faltas, por lo que esta autoridad al momento de individualizar la sanción debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado y vulnerado, la trascendencia de las normas transgredidas, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta y no únicamente el monto total implicado en las irregularidades.

Al respecto, cabe precisar que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-89/2007, presupone que en ciertos casos, como en el que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable. Para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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 hasta el doble de lo anterior;

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia,

se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos no ejercidos debidamente por **\$6'682,108.71 (seis millones seiscientos ochenta y dos mil ciento ocho pesos**

71/100 M.N.), puesto que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones IV, V y VI de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas al Partido de la Revolución Democrática toda vez que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de \$6,682,108.71 (seis millones seiscientos ochenta y dos mil ciento ocho pesos 71/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **2%** de la ministración mensual que le corresponda al partido por concepto de financiamiento

público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$3,341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.⁴

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este

⁴ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

SUP-RAP-515/2011

Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Sin embargo, toda vez que al citado partido político mediante el Acuerdo CG03/2011, emitido por este Consejo General el dieciocho de enero de dos mil once, se le asignó como financiamiento público por actividades ordinarias permanentes para el ejercicio dos mil once, recursos por la cantidad total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)**, aun y cuando tenga la obligación de pagar las sanciones

anteriormente descritas, ello no afectará de manera grave su capacidad económica; por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente resolución. Lo anterior, aunado al hecho de que el Partido de la Revolución Democrática está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Ley Fundamental y la ley electoral.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

e) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en la conclusión 51 lo siguiente:

Conclusión 51

El partido realizó pagos de apoyos y becas las cuales no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político, por un importe de \$170,750.00.

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

De la revisión a la cuenta “Servicios Generales”, subcuenta “Servicios Asistenciales”, se localizó el registro de pólizas que presentaron como soporte documental comprobantes de giros inmediatos a favor de terceros por concepto de apoyo PRD, así como la relación de las personas beneficiadas; sin embargo, por su concepto no corresponden a actividades propias del partido. Los casos en comento se detallan en el Anexo 9 del Dictamen Consolidado (Anexo 1 del oficio UF-DA/5149/11).

Fue preciso señalar que la Unidad de Fiscalización tiene como atribución la de vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos se apliquen estricta e invariablemente en las actividades señaladas en la normatividad, siendo éstas las relativas a su operación ordinaria y gastos de campaña, así como aquéllas que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática. Sin embargo, los gastos mencionados no guardan relación alguna con las actividades o fines

propios de un partido político y no son necesarios para el buen funcionamiento del mismo.

Adicionalmente, aun cuando el partido presentó la relación citada, omitió proporcionar los comprobantes señalados con **(1)** en la columna "Número" que comprueben la entrega o el apoyo recibido por los beneficiarios.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4493/11 del 27 de junio de 2011, recibido por el partido el 28 del mismo mes y año, se le solicitó que presentara lo siguiente:

- Las evidencias que justificaran razonablemente el objeto del gasto realizado.
- Los comprobantes señalados con **(1)**, los cuales ampararan el apoyo otorgado a cada uno de los beneficiarios, anexos a su respectiva póliza.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos k) y o) y 81, numeral 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del Reglamento de la materia.

Al respecto, con escrito SAFyPI/386/2011 del 7 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 12 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

"(...)

En referencia a lo detallado en la observación sobre los gastos 'Servicios Asistenciales' en lo que señala, que los gastos mencionados no guardan relación alguna con las actividades o fines propios del partido, cabe mencionar que en el Art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

'(...) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas (...)'

Por lo anterior y aunado a los artículos 17, 40, 50, 203, 314 y transitorios de los Estatutos del Partido, donde se detalla la aplicación de programa dentro de los cuales el Instituto Político tiene integrados los Programas a llevar a cabo y los artículo (sic) 6 y 18 del Reglamento del Instituto, donde se establece lo referente a apoyos de instancias necesarias para llevar a cabo el Plan Nacional y detalla sus facultades como instituto en

donde se tiene la integración de programas, por lo antes señalado consideramos que estamos dentro de la transparencia de nuestras actividades”.

Del análisis a lo manifestado por el partido se determinó lo siguiente:

Por lo que se refiere a los gastos observados, los cuales no corresponden a actividades propias del partido, es importante mencionar que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En relación a los artículos 17, 40, 50, 203, 314 y transitorios de los Estatutos del Partido, este Consejo General no encontró vinculación que pudiera amparar lo manifestado, toda vez que hacen referencia a los derechos y obligaciones de sus afiliados, a las funciones de los Comités y la distribución del financiamiento; razón por la cual, este Consejo General consideró que los apoyos entregados por el partido no guardan relación alguna con las actividades o fines propios de un partido político.

Al respecto, el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como una de las obligaciones de los partidos políticos nacionales la de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del numeral 1 del artículo 36 de este Código.

Ahora bien, por lo que respecta a los comprobantes de giros inmediatos a favor de terceros por concepto de apoyo PRD referenciados con (1) en la columna “Número” del Anexo 9 del Dictamen Consolidado, el partido no presentó documentación ni aclaración alguna, razón por la cual, la observación se consideró no subsanada.

En razón de lo anterior, se solicitó nuevamente que presentara los comprobantes señalados con (1) en el Anexo 1 del oficio UF-DA/5149/11, anexos a sus respectivas pólizas, y las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del

SUP-RAP-515/2011

procedimiento de revisión del Informe Anual, mediante oficio UF-DA/5149/11 del 17 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día.

Al respecto, con escrito SAFyPI/674/2011 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 24 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En referencia a esta observación, y a los comprobantes señalados con (1) en el Anexo 1 del presente oficio, se manifiesta que se solicitó al área responsable aclaración al respecto, la cual será informada a la Autoridad una vez recibida.”

De lo manifestado por el partido esta observación se consideró insatisfactoria, toda vez que omitió presentar la documentación y aclaraciones solicitadas por la Unidad de Fiscalización; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

Posteriormente, mediante escrito de alcance SAFyPI/686/2011 del 1 de septiembre de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 2 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“En alcance al oficio UF-DA/5149/11(punto 74 de la confronta), se remite integración de los pagos realizados por servicios asistenciales correspondientes al periodo 2010, auxiliar de la cuenta ‘Servicios Asistenciales’, así como copia fotostática de las pólizas contables, y comprobantes, además se remite un anexo al presupuesto anual 2010, haciendo referencia a los apoyos y becas, mismas que se determinan por acuerdo del Consejo Nacional autorizando a otorgarlas a favor de militantes que han perdido la vida en la lucha social del Partido en forma mensual, sin embargo por falta de liquidez no fueron proporcionadas con esa periodicidad.”

Del análisis a lo manifestado por el partido se determinó lo siguiente:

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que dentro de los fines del mismo, no está el de realizar pagos de becas y apoyos a favor de militantes que han perdido la vida en la lucha social del referido partido, ya que dicho gasto no se vincula con las actividades ordinarias del partido.

Al respecto, es importante mencionar, que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el

acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que el artículo 32.3, inciso f) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales establece que independientemente de lo dispuesto en el propio Reglamento, los partidos deberán sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que están obligados a cumplir, entre ellas las contribuciones necesarias a los organismos de seguridad social, quienes tienen como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

En ese orden de ideas, la Unidad de Fiscalización tiene como atribución la de vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos, se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley, siendo éstas las relativas a su operación ordinaria y de campaña, así como aquellas que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

En este sentido, el pago de becas y apoyos como el del programa Ovando y Gil, no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido; razón por la cual, la observación se consideró no subsanada, por un importe de \$170,750.00.

En consecuencia, al realizar gastos que no se consideran actividades propias del partido por un importe de \$170,750.00, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior es así, ya que artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y remite a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su injerencia en los procesos electorales.

De igual forma, ese precepto establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II de la aludida disposición constitucional establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan en la ley, pero, además, en la propia ley, se deben señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Asimismo, la apuntada base constitucional señala que el financiamiento público para los partidos políticos que conserven su registro, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades siguientes:

- a) Ordinarias permanentes;
- b) Tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, y
- c) Las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales (actividades específicas).

En concordancia con lo expuesto, el artículo 36, numeral 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como derecho de los partidos políticos, el recibir del financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Carta Magna.

Así, el artículo 78 del citado ordenamiento legal, en concordancia con la Base II del citado artículo 41 constitucional, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el mismo código, precisando los rubros o conceptos del mismo, y que evidencian el destino que debe darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas.

De lo expuesto, se sigue que los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

a) Las actividades políticas permanentes, que a su vez se clasifican en:

- Las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendentes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente y,
- Para el desarrollo de las actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

b) Las actividades específicas de carácter político electoral, como aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Por su parte, el artículo 38, numeral 1, inciso o) del código comicial, impone la obligación a los partidos políticos de aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas por la misma legislación electoral⁵, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

De lo anterior, se sigue que respecto del financiamiento público y privado de los partidos políticos, se debe destinar al cumplimiento de las

⁵ Sobre el régimen del financiamiento de los partidos políticos, el artículo 77, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que tendrá las siguientes modalidades: **1)** financiamiento público; **2)** financiamiento por la militancia; **3)** financiamiento de simpatizantes; **4)** autofinanciamiento y, **5)** financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

obligaciones señaladas en las normas constitucional y legal antes citadas.

Consecuente de lo expuesto, se advierte que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Carta Magna otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos, y con ello, el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede ser corresponder con los fines señalado por la ley.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En el presente caso, el Partido de la Revolución Democrática al erogar gastos para apoyos y becas, destinó sus recursos a actividades que le resultan ajenas, pues las actividades asistenciales no se encuentran dentro de los fines que dicho instituto político debe perseguir de acuerdo con la normatividad electoral.

La realización de actividades asistenciales, aun y cuando pudieran llegar a considerarse un acto de beneficio para la sociedad, tal como señalan los estatutos del partido inculcado, no son actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas en el caso particular les corresponda llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características resulta idónea para

atender los fines que le son conferidos constitucional y legalmente.

En consecuencia, al erogar recursos en apoyos y becas, el Partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los informes anuales correspondiente al ejercicio dos mil diez, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales 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, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Previo al análisis de la conducta infractora, se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Unidad de Fiscalización, es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

“(…)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

(…)”

Por su parte, los artículos 79 y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

Artículo 79

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

Artículo 81

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

(...)

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

(...)”

Respecto al artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

“(...)

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:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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."*

Por su parte, el artículo 26.1, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, establece lo siguiente:

"26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

- a) *Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;*
- b) *Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y*
- c) *Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos."*

De las disposiciones antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación de los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Reglamento de mérito, antes mencionado, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo la única obligación de tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta

(**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Asimismo define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del partido político, toda vez que al erogar sus recursos en actividades asistenciales, omitiendo justificar el objeto partidista de realizar apoyos y becas, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no justificar la erogación correspondiente a apoyos y becas.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido reportó un egreso relativo a apoyos y becas, sin justificar el objeto partidista de tal erogación.

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, ubicadas en Av. Acoxpa No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, por lo que no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Esta autoridad determina la existencia de una violación a lo establecido en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin embargo, se considera que únicamente existe culpa en el obrar, situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo que antecede, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.
(normas vulneradas y comentadas)**

Como ya fue señalado, el Partido de la Revolución Democrática vulneró lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se transcribe a continuación:

“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.

(...)”

Esta norma prescribe que **los partidos políticos tienen la obligación de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad (público y privado) exclusivamente** para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar gastos de campaña, así como para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El objeto del precepto legal en cita, consiste en definir de forma puntual el destino que pueden tener los recursos obtenidos por los partidos políticos nacionales por cualquier medio de financiamiento, precisando que dichos institutos políticos están obligados a utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del numeral 1 del artículo 36 del mismo Código.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Carta Magna otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos y con ello el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede ser corresponder con los fines señalado por la ley.

Por tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En ese sentido, al realizar actividades asistenciales sin justificar el objeto partidista de tal erogación, por sí misma constituye una falta sustancial, al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los

intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el Partido de la Revolución Democrática incumplió con las obligaciones contenidas en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de

SUP-RAP-515/2011

Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber destinado recursos de su financiamiento a un fin ajeno a los encomendados constitucionalmente.

El fin de las normas citadas consiste en garantizar que los partidos políticos adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En efecto, de conformidad con la normativa electoral, los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

- a) Las políticas permanentes, y
- b) Las específicas de carácter político electoral.

Dentro de las actividades contempladas en el primer rubro se encuentran las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendentes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente.

Asimismo, dentro de este concepto de actividades que en forma permanente deben desarrollar los partidos políticos, deben tomarse en cuenta las relacionadas con actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

Por otra parte, las que específicamente se relacionan con los comicios, son aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del

voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

En este orden de ideas, se concluye que el valor jurídico tutelado y vulnerado en el caso concreto consiste en evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados, garantizando con ello, el uso adecuado de los recursos con los que contó durante un ejercicio determinado.

Por lo tanto, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político nacional se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del aludido bien jurídico, es decir, la falta se actualiza al destinar recursos para apoyos y becas sin que se acreditara el objeto partidista del mismo, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma.

En este sentido, toda vez que la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político nacional, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de estas obligaciones, toda vez que por la naturaleza de la misma, sólo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Calificación de la falta

En conclusión, una vez expuesto el tipo de acción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que al tratarse de una violación a los principios certeza en la rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos del partido político, la falta cometida es de gran relevancia. En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **grave**.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no existió dolo en el actuar del partido político, la gravedad de la falta debe calificarse como **ordinaria** y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido de la Revolución Democrática, por haber incurrido en una falta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al realizar un gasto sin relación con las actividades ordinarias o específicas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

La falta cometida por el Partido de la Revolución Democrática fue calificada como **grave ordinaria**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Siendo así, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que 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, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de

ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; vulnera el bien jurídico relativo a evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

Debe considerarse que la descrita situación, vulnera el principio de correcto uso de recursos públicos, toda vez que tiene la obligación de aplicar los recursos con los que cuenta para los fines señalados por la norma.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro **“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN”**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que resulta aplicable al presente caso, toda vez que lo establecido en los artículos 270, numeral 5 y 22.1, inciso c) aludidos en la tesis que se cita, se encuentra contemplado en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el sentido de que la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político.
- La resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se reportaron gastos no relacionados con las actividades constitucionalmente encomendadas a los partidos políticos.
- No se presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional es reincidente.
- El partido político nacional no demostró mala fe en su conducta.
- No existe dolo.
- Que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$170,750.00 (ciento setenta mil setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.), ello tomando en cuenta que el destino de dicho monto no refleja su licitud, al no estar relacionado con las actividades que constitucional y legalmente pueden realizar los partidos políticos, y tomando en consideración que la infracción que se

imputa al partido configura un incumplimiento que incrementó la actividad fiscalizadora y vulneró los principios y valores protegidos por las normas infringidas, dicho monto debe ser tomado en cuenta, ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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 hasta el doble de lo anterior;

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, una amonestación pública sería poco idónea para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV, V y VI no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, toda vez que las sanciones consistentes en la reducción de ministraciones que le corresponda por un periodo determinado, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este sentido, se estima que la fracción II del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción la

imposición de una multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Ordinaria**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de **\$170,750.00 (ciento setenta mil setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.)**, este Consejo General fija la sanción consistente en **una multa equivalente a 8,914 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal durante el dos mil diez, misma que asciende a la cantidad de \$512,198.44 (quinientos doce mil ciento noventa y ocho pesos 44/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

La graduación de la multa referida, se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la falta se llegó a la conclusión de que la misma era clasificable como GRAVE ORDINARIA, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resultaba necesario que la imposición de la sanción fuera acorde con tal gravedad.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.⁶

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

⁶ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

SUP-RAP-515/2011

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

f) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en la conclusión 69 lo siguiente:

Conclusión 69

El partido realizó un gasto que no guarda relación con las actividades o fines propios del partido político, por un importe de \$486,025.00

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

Conclusión 69

De la revisión a la cuenta “Servicios Generales”, diversas subcuentas, se observó el registro de pólizas que presentaron como soporte documental facturas que por su concepto corresponden a compra de revistas, servicios de transporte y mantenimiento de inmuebles; las cuales carecían de su respectivo contrato de prestación de servicios. A continuación se detallan los casos en comento:

COMITÉ	SUBCUENTA	REFERENCIA CONTABLE	FACTURA				CONCEPTO	IMPORTE	CONTESTACIÓN DEL PARTIDO SAFyPI/386/2011
			NUMERO	FECHA	PROVEEDOR				
Jalisco	Impresiones y Publicaciones Oficiales	PE-009952/10-10	1288	15-02-10	Publicidad Gráfica Baradero, S.A. de C.V.	Revistas tamaño final 27x16 cm. Portada en papel mate de 200 grs. Con terminado barniz mate y 36 páginas interiores en papel couche mate de 135 grs. Impresas en selección de color frente y vuelta, compaginadas con 2 grapas.	\$243,600.00	<i>“Se remite en copia fotostática contrato de prestación de servicios”</i>	
Michoacán	Arrendamientos Especiales	PE-002186/10-10	1937	22-09-10	Hurtado Cedeño María Isabel	Servicio de transporte de varios municipios del estado de Michoacán.	486,025.00	<i>Se remite en copia fotostática contrato de prestación de servicios. Se comenta que la justificación razonable partidista, es el traslado de personas de su comunidad hacia la ciudad de Morelia y viceversa el día 15 de septiembre con motivo de las Fiestas Patrias.</i>	
	Mantenimiento y Conservación de Inmuebles	PE-002340/11-10	376	18-11-10	Rodríguez Ramírez Juan Carlos	Mantenimiento al inmueble ubicado en Eduardo Ruiz no. 750, Centro en Morelia, Mich. Incluye trabajos de albañilería, pintura y material utilizado.	334,080.00	<i>Se remite en copia fotostática contrato de prestación de servicios “</i>	
TOTAL							\$1,063,705.00		

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4493/11, del 27 de junio de 2011, recibido por el partido el 28 del mismo mes y año, se solicitó al partido que presentara lo siguiente:

- Los contratos de prestación de servicios suscritos con el proveedor y prestadores de servicios, en los cuales constara: costos, fechas de pago, características del servicio, vigencia del contrato, derechos, obligaciones, así como las penalizaciones en caso de incumplimiento.
- Justificara razonablemente el objeto partidista para su operación ordinaria, respecto de la renta del servicio de transporte a varios municipios del estado de Michoacán que amparara el pago realizado por \$486,025.00.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso k) y 81, numeral 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del Reglamento de mérito.

SUP-RAP-515/2011

Al respecto, con escrito SAFyPI/386/2011 del 7 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 12 del mismo mes y año, el partido manifestó lo señalado en la columna “*Contestación del partido*” del cuadro que antecede, así como lo que a la letra se transcribe:

“Para subsanar esta observación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 23.2 del Reglamento de la materia, se remite los contratos de prestación de servicios de lo (sic) Comités Estatales (...)”

De la revisión a la documentación presentada por el partido se determinó lo siguiente:

Se presentaron los contratos de prestación de servicios con la totalidad de requisitos establecidos en la normatividad; por tal razón, por lo que corresponde a este punto la observación quedó subsanada.

En relación a la justificación del objeto partidista por un importe de \$486,025.00, el partido manifestó que corresponde al traslado de personas de su comunidad hacia la ciudad de Morelia y viceversa el día 15 de septiembre con motivo de las fiestas patrias; en razón de lo anterior, la respuesta se consideró insatisfactoria, toda vez que dicho gasto no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido; por tal razón, la observación quedó como no subsanada.

En razón de lo anterior, mediante oficio UF-DA/5149/11, del 17 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día, se solicitó nuevamente al partido que presentara la documentación y las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

Al respecto, con escrito SAFyPI/674/2011 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 24 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...) donde nos solicitan la justificación del objeto partidista por un importe de \$486,025.00, se anexa escrito de la Lic. Sandra Araceli Vivanco Morales de la Secretaria de Finanzas del Comité Estatal de Michoacán, donde expone, que en efecto el servicio fue requerido para el día 15 de septiembre con motivo de realizar un acompañamiento al Gobernador Constitucional del Estado, para el evento del Grito de Independencia, aclarando que la decisión se tomo (sic) en el seno del Comité Estatal para el fortalecimiento en (sic) Gobierno del Estado.”

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, en virtud de que manifestó que el servicio de transporte que ampara la factura observada se realizó para acompañar al Gobernador del estado de Michoacán al evento del Grito de Independencia; sin embargo, la Unidad de Fiscalización, considera que no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido político y no es necesario para su buen funcionamiento; por tal razón, la observación quedó no subsanada por un importe de \$486,025.00.

En consecuencia, al realizar un gasto que no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido, incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **C**

Lo anterior es así, ya que artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y remite a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su injerencia en los procesos electorales.

De igual forma, ese precepto establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II de la aludida disposición constitucional establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan en la ley, pero, además, en la propia ley, se deben señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Asimismo, la apuntada base constitucional señala que el financiamiento público para los partidos políticos que conserven su registro, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las

actividades siguientes:

- a) Ordinarias permanentes;
- b) Tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, y
- c) Las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales (actividades específicas).

En concordancia con lo expuesto, el artículo 36, numeral 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como derecho de los partidos políticos, el recibir del financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Carta Magna.

Así, el artículo 78 del citado ordenamiento legal, en concordancia con la Base II del citado artículo 41 constitucional, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el mismo código, precisando los rubros o conceptos del mismo, y que evidencian el destino que debe darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas.

De lo expuesto, se sigue que los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

a) Las actividades políticas permanentes, que a su vez se clasifican en:

- Las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendientes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente y,
- Para el desarrollo de las actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como

a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

b) Las actividades específicas de carácter político electoral, como aquéllas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Por su parte, el artículo 38, numeral 1, inciso o) del código comicial, impone la obligación a los partidos políticos de aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas por la misma legislación electoral⁷, 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 numeral 1 del artículo 36 del mismo ordenamiento legal antes aludido.

De lo anterior, se sigue que respecto del financiamiento público y privado de los partidos políticos, se debe destinar al cumplimiento de las obligaciones señaladas en las normas constitucional y legal antes citadas.

Consecuente de lo expuesto, se advierte que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Carta Magna otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

⁷ Sobre el régimen del financiamiento de los partidos políticos, el artículo 77, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que tendrá las siguientes modalidades: **1)** financiamiento público; **2)** financiamiento por la militancia; **3)** financiamiento de simpatizantes; **4)** autofinanciamiento y, **5)** financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos, y con ello, el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede ser corresponder con los fines señalado por la ley.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En el presente caso, el Partido de la Revolución Democrática al erogar gastos para servicios de transporte con el fin de trasladar a diversas personas de una comunidad hacia la ciudad de Morelia y viceversa, para presenciar el Evento de Grito de la Independencia en Michoacán, destinando sus recursos a actividades que le resultan ajenas, pues el fortalecimiento del Gobierno del Estado de Michoacán mediante la participación de su personal en eventos que aquél organiza, no se encuentran dentro de los fines que dicho instituto político debe perseguir de acuerdo con la normatividad electoral.

La realización de actividades y traslado en apoyo del Gobierno de Michoacán como lo es la presencia de diversas personas en el evento del Grito de Independencia, aun y cuando pudiera llegar a considerarse un acto de beneficio y apoyo al Gobierno local, no son actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas en el caso particular, les corresponda llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características resulta idónea para atender los fines que le son conferidos constitucional y legalmente.

En consecuencia, al erogar recursos en servicios de transporte para trasladar a diversas personas a un evento del Gobierno de Michoacán, el Partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión de los informes anuales correspondiente al ejercicio dos mil diez, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en el análisis de cada conclusión, por los cuales 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, las respuestas no fueron idóneas para subsanar las observaciones realizadas.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Previo al análisis de la conducta infractora, se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Unidad de Fiscalización, es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

“(...)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

(...)”

Por su parte, los artículos 79 y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

Artículo 79

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y

SUP-RAP-515/2011

revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

Artículo 81

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

(...)

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

(...)”

Respecto al artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

“(...

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:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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.”

Por su parte, el artículo 26.1, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, establece lo siguiente:

“26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización,

procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

- a) Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;*
- b) Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y*
- c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos."*

De las disposiciones antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación de los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Reglamento de mérito, antes mencionado, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo la única obligación de tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y

SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o*

bien, el resultado de hacer". Asimismo define a la **omisión** como la *"abstención de hacer o decir"*, o bien, *"la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado"*. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del partido político, toda vez que al erogar sus recursos en transporte para el traslado de diversas personas a un evento del Gobierno local, omitiendo justificar el objeto partidista de fortalecer el Gobierno del Estado de Michoacán, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no justificar la erogación correspondiente a servicios de transporte.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido reportó un egreso relativo a servicios de transporte, sin justificar el objeto partidista de tal erogación.

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, ubicadas en Av. Acoxta No. 436, Col. Exhacienda de Coapa, Delegación. Tlalpan, C.P. 14300, México, D.F.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, por lo que no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Esta autoridad determina la existencia de una violación a lo establecido en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin embargo, se considera que únicamente existe culpa en el obrar, situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo que antecede, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

d) La trascendencia de las normas transgredidas. (normas vulneradas y comentadas)

Como ya fue señalado, el Partido de la Revolución Democrática vulneró lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, el cual se transcribe a continuación:

“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.

(...)”

Esta norma prescribe que **los partidos políticos tienen la obligación de utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad (público y privado) exclusivamente** para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar gastos de campaña, así como para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El objeto del precepto legal en cita, consiste en definir de forma puntual el destino que pueden tener los recursos obtenidos por los partidos políticos nacionales por cualquier medio de financiamiento, precisando que dichos institutos políticos están obligados a utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del numeral 1 del artículo 36 del mismo Código.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Carta Magna otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que

requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos y con ello el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede ser corresponder con los fines señalado por la ley.

Por tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados, como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En ese sentido, al realizar actividades de apoyo al Gobierno de Michoacán, mediante el traslado de diversas personas a un evento del Gobierno local, sin justificar el objeto partidista de tal erogación, por sí misma constituye una falta sustancial, al vulnerar de forma directa el bien jurídico consistente en el uso adecuado de los recursos de los partidos políticos.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la

acción encuadre en el supuesto normativo para que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el Partido de la Revolución Democrática incumplió con las obligaciones contenidas en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber destinado recursos de su financiamiento a un fin ajeno a los encomendados constitucionalmente.

El fin de las normas citadas consiste en garantizar que los partidos políticos adecuen sus actividades a los fines que constitucionalmente tienen encomendados, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En efecto, de conformidad con la normativa electoral, los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

- a) Las políticas permanentes, y
- b) Las específicas de carácter político electoral.

Dentro de las actividades contempladas en el primer rubro se encuentran las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendentes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, todas las cuales deben ser realizadas de manera permanente.

Asimismo, dentro de este concepto de actividades que en forma permanente deben desarrollar los partidos políticos, deben tomarse en cuenta las relacionadas con actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

Por otra parte, las que específicamente se relacionan con los comicios, son aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

En este orden de ideas, se concluye que el valor jurídico tutelado y vulnerado en el caso concreto consiste en evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados, garantizando con ello, el uso adecuado de los recursos con los que contó durante un ejercicio determinado.

Por lo tanto, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político nacional se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un daño directo y real del aludido bien jurídico, es decir, la falta se actualiza al destinar recursos para servicios de transporte sin que se acreditara el objeto partidista del mismo, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma.

En este sentido, toda vez que la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político nacional, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de estas obligaciones, toda vez que por la naturaleza de

la misma, sólo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa, existe singularidad en la falta pues en el caso que nos ocupa existe pluralidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Calificación de la falta

En conclusión, una vez expuesto el tipo de acción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que al tratarse de una violación a los principios certeza en la rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos del partido político, la falta cometida es de gran relevancia. En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **grave**.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no existió dolo en el actuar del partido político, la gravedad de la falta debe calificarse como **ordinaria** y no especial o mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ORDINARIA**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido de la Revolución Democrática, por haber incurrido en una falta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al realizar un gasto sin relación con las actividades ordinarias o específicas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

La falta cometida por el Partido de la Revolución Democrática fue calificada como **grave ordinaria**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Siendo así, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que 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, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas,

principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; vulnera el bien jurídico relativo a evitar que los partidos políticos desvíen su actividad de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

Debe considerarse que la descrita situación, vulnera el principio de correcto uso de recursos públicos, toda vez que tiene la obligación de aplicar los recursos con los que cuenta para los fines señalados por la norma.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que resulta aplicable al presente caso, toda vez que lo establecido en los artículos 270, numeral 5 y 22.1, inciso c) aludidos en la tesis que se cita, se encuentra contemplado en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, en el sentido de que la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político.
- La resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

III. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ORDINARIA**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se reportaron gastos no relacionados con las actividades constitucionalmente encomendadas a los partidos políticos.
- No se presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional es reincidente.
- El partido político nacional no demostró mala fe en su conducta.
- No existe dolo.
- Que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$486,025.00 (cuatrocientos ochenta y seis mil veinticinco pesos 00/100 M.N.), ello tomando en cuenta que el destino de dicho monto no refleja su licitud, al no estar relacionado con las actividades que constitucional y legalmente pueden realizar los partidos políticos, y tomando en consideración que la infracción que se imputa al partido configura un incumplimiento que

incrementó la actividad fiscalizadora y vulneró los principios y valores protegidos por las normas infringidas, dicho monto debe ser tomado en cuenta, ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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 hasta el doble de lo anterior;

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos erogados indebidamente **\$486,025.00 (cuatrocientos ochenta y seis mil veinticinco pesos 00/100 M.N.)**, puesto que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones IV, V y VI no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, toda vez que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este sentido, se estima que la fracción III del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Ordinaria**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de **\$486,025.00 (cuatrocientos ochenta y seis mil veinticinco pesos 00/100 M.N.)**, este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **2%** de las siguientes ministraciones mensuales que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar un monto líquido de **\$1,458,075.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y ocho mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

La graduación de la sanción referida, se deriva de que al analizarse los elementos objetivos que rodean la falta se llegó a la conclusión de que la misma era clasificable como GRAVE ORDINARIA, ello como consecuencia de la trascendencia de las normas violadas así como de los valores y bienes jurídicos vulnerados, por lo que resultaba necesario que la imposición de la sanción fuera acorde con tal gravedad.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una

afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.⁸

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

⁸ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

h) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión de los Informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se establece en la conclusión sancionatoria **88** lo siguiente:

Conclusión 88

“El partido reportó saldos en Cuentas por Cobrar y Anticipo a Proveedores con antigüedad mayor a un año por un importe de \$1,940,585.91; sin embargo, omitió presentar las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justifiquen su permanencia.”

I. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS

IRREGULARIDADES REPORTADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO.

Conclusión 88

Respecto de la columna “SalDOS al 31 de diciembre de 2010 que presentan antigüedad mayor a un año”, identificados con la letra “F” Anexo 1 de los oficios UF-DA/4494/2011 y UF-DA/5148/11, por \$1,931,203.91, corresponden a saldos que el partido reportó al 31 de diciembre de 2009 y que una vez aplicadas las comprobaciones o recuperaciones efectuadas al 31 de diciembre de 2010 presentan una antigüedad mayor a un año. Los saldos en comento se detallan a continuación:

NÚMERO DE CUENTA	CONCEPTO	SALDOS AL 31-12-09 QUE NO PRESENTABAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS EN 2010	SALDOS AL 31-12-10 QUE PRESENTAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	ANEXO DE LOS OFICIOS UF-DA/4494/2011 Y UF-DA/5148/11
		(B)	(D)	F=(B-D)	
1-10-103-1030	Deudores Diversos	\$1,229,985.60	\$1,267,117.55	-\$37,131.95	2
1-10-103-1031	Préstamos Personal al	894,379.22	635,863.45	258,515.77	
1-10-103-1032	Gastos Comprobar por	1,223,630.35	793,202.81	430,427.54	
1-10-103-1033	Préstamos Comités a	333,716.50	290,500.00	43,216.50	
10-103	Cuentas Cobrar por	\$3,681,711.67	\$2,986,683.81	\$695,027.86	
10-107	Anticipos Gastos para	\$1,346,826.16	\$110,650.11	\$1,236,176.05	
TOTAL		\$5,028,537.83	\$3,097,333.92	\$1,931,203.91	

La integración de los saldos reportados en cada una de las cuentas en comento se detalló en el Anexo 2 de los oficios UF-DA 4494/11 y UF-DA/5148/11.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4494/11 del 28 de junio de 2011, recibido por el partido el mismo día, se le solicitó que presentara lo siguiente:

- Las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación de dicho monto, así como la documentación correspondiente.
- En su caso, las excepciones legales y documentación que justifique la permanencia de las cuentas por cobrar o anticipo para gastos en cuestión.
- En caso de existir comprobaciones o recuperaciones en el ejercicio de 2011, presentar las pólizas con su respectivo soporte documental, en original, a nombre del partido y con la totalidad de requisitos fiscales.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 12.1, 28.9 y 30.1 del Reglamento de la materia, en relación con los artículos 102 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 29, párrafo primero, 29-A, párrafo primero, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VIII, así como penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, con escrito SAFyPI/384/2011 del 11 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 12 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...) En el punto anterior se remite la integración de cuentas por cobrar, detallándose la cuenta contable, fecha de operación, referencia contable, deudor o persona que contrajo adeudo con el Partido, cobros efectuados correspondientes a ejercicios anteriores, cobros y prestamos (sic) otorgados en el ejercicio 2010.”

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando presenta la integración de cuentas por cobrar –misma que fue observada en puntos anteriores–, omitió presentar la documentación que acreditara las gestiones llevadas a cabo para la recuperación de dicho monto o, en su caso, las excepciones legales o bien las comprobaciones realizadas en el ejercicio de 2011, por tal razón, la observación quedó no subsanada.

En razón de lo anterior, mediante oficio UF-DA/5148/11 del 16 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día, se solicitó nuevamente la documentación que acreditara las excepciones legales o, en su caso, la comprobación o recuperación en el ejercicio de 2011 de los saldos detallados en el Anexo 2 de los oficios UF/DA/4494/11 y UF-DA/514/11 y las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

Al respecto, con escrito SAFyPI/0671/2011 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 23 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“(...) Se ha solicitado al área correspondiente la integración de convenio u oficios que amparen la contratación, amortización y vencimiento de cuentas por cobrar como prestamos (sic) personales, dado que no tenemos conocimiento de excepciones legales y por lo que respecta a las recuperaciones en el ejercicio se remitirá la documentación soporte en cuanto se tenga completa, ya se ha solicitado al área correspondiente.”

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, al manifestar que no tiene conocimiento de la existencia de excepción legal, por tal razón, al no presentar documentación o aclaración respecto a la comprobación o existencia de una excepción legal, la observación quedó no subsanada.

Ahora bien, es importante señalar que el partido presentó una serie de aclaraciones y correcciones, para efectos de corregir sus saldos iniciales; derivado de lo anterior, referente a los saldos con antigüedad mayor a un año reportados inicialmente por \$1,931.203.91, el partido incrementó el saldo en \$9,382.00, quedando un saldo final de \$1,940,585.91, indicado en la columna (G) del **Anexo 11** del Dictamen Consolidado. A continuación se detallan los saldos en comento:

NÚMERO DE CUENTA	CONCEPTO	SALDOS AL 31-12-09 QUE NO PRESENTABAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS EN 2010	SALDOS AL 31-12-10 QUE PRESENTAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO
		(B)	(E)	G=(B-E)
1-10-103-1030	Deudores Diversos	\$1,229,985.60	\$1,267,117.55	-\$37,131.95
1-10-103-1031	Prestamos al Personal	894,379.22	635,863.45	258,515.77
1-10-103-1032	Gastos por Comprobar	1,233,012.35	793,202.81	439,809.54
1-10-103-1033	Prestamos a Comités	333,716.50	290,500.00	43,216.50
10-103	Cuentas por Cobrar	\$3,691,093.67	\$2,986,683.81	\$704,409.86
10-107	Anticipos para Gastos	\$1,346,826.16	\$110,650.11	\$1,236,176.05
TOTAL		5,037,919.83	\$3,097,333.92	1,940,585.91

La integración de los saldos reportados en cada una de las cuentas en comento se detalla en el **Anexo 11** del Dictamen Consolidado.

En consecuencia, al reportar en la contabilidad saldos por un monto de \$1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100) con antigüedad mayor a un año que no fueron recuperados, además de no presentar la documentación, o en su caso, las excepciones legales, que justificara la permanencia de los saldos en comento, el partido incumplió lo dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por lo que será considerado como un gasto no comprobado. **JC-100**

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, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión del informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil nueve, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante oficios referidos en el análisis de cada conclusión, la Unidad de Fiscalización notificó al Partido de la Revolución Democrática, 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.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Antes de entrar al análisis de las conductas se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Unidad de Fiscalización, es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

*“(...)
La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
(...)”*

Por su parte, los artículos 79 y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

Artículo 79

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

Artículo 81

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

(...)

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

(...)”

Respecto al artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

“(...)

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:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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.”

Por su parte, el artículo 26.1, del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, establece lo siguiente:

“26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y

SUP-RAP-515/2011

los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;

Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y

Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.”

De las disposiciones antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación de los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Reglamento de mérito, antes mencionado, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo la única obligación de tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los

medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Asimismo define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y

acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 88 del Dictamen Consolidado, se identificó que el partido reportó saldos en las cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año que se encuentran pendientes de recuperar o comprobar al 31 de diciembre de 2010, de los que no informó de alguna excepción legal que justificara la permanencia de dichos saldos por un importe de \$1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100).

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión del partido político, toda vez que se abstuvo de acreditar haber recuperado o comprobado diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin que informara acerca de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los saldos en comento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, violentando de esa forma lo dispuesto en dicho cuerpo normativo.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido reportó saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año pendientes de recuperación o comprobación por la cantidad de \$1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100), sin que informara la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los mismos.

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 2010.

Lugar: La irregularidad se cometió en la Ciudad de México, Distrito Federal, habiéndose hecho evidente, como ya se mencionó, tras la presentación del Informe Anual.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad.

Toda vez que en concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y que no puede ser presumido, por lo que no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada, se determina que en el presente caso existe culpa en el obrar.

Esta autoridad determina la existencia de una violación a lo establecido en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, sin embargo, se considera que únicamente existe culpa en el obrar, situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo que antecede, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Asimismo, es incuestionable que el partido político intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora al atender los diversos requerimientos formulados manifestando la existencia de diversos procedimientos para la recuperación de los adeudos en cuestión, **no obstante los mismos no constituyen una excepción legal válida que justifique su permanencia ni lo exime a recuperar o comprobar los mismos.**

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Como ya fue señalado, el Partido de la Revolución Democrática vulneró lo dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, el cual es del tenor siguiente:

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales

***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.”*

Cabe preciar que los partidos tienen la obligación de presentar la documentación que soporte los gastos que declaran, a efecto de que haya claridad y no se declaren erogaciones que nunca se realizaron, en detrimento del erario.

El artículo en comento reitera esta obligación en el sentido de que, en referencia a conceptos relativos a cuentas por cobrar, el partido debe presentar las constancias que acrediten los saldos y los procedimientos o juicios para el cobro de las cuentas.

De igual forma se establece que para dar de baja los saldos ya revisados, los partidos deberán solicitar autorización a la autoridad fiscalizadora, lo cual tiene como finalidad sanear la contabilidad de los partidos. Se entiende que las cuentas incobrables son susceptibles de ser sancionadas dado que podría tratarse de recursos

públicos destinados a fines específicos y que al no recuperar tales recursos existe una presunción *iuris tantum* sobre la falta de comprobación del gasto, pero una vez que han sido observados y objeto de sanción, procede darlos de baja, previa solicitud del partido a la autoridad fiscalizadora, para evitar que tales saldos se conserven en la contabilidad de forma indefinida.

En efecto, la norma en comento prevé la obligación que tienen los partidos políticos, en principio, de comprobar en el mismo ejercicio en el que se generen, los saldos positivos registrados en su contabilidad, y que de no hacerlo así, deberán comprobarlos a más tardar al cierre del ejercicio siguiente, so pena de ser considerados como no comprobados, excepción hecha de que se acredite la existencia de una causa legal que les exima de justificarlos dentro de la temporalidad acotada por la norma, con el fin de evitar mantener saldos por tiempo indefinido en las cuentas por cobrar.

La descrita situación tiene como finalidad evitar que mediante el registro de los saldos en las cuentas por cobrar se evada *ad infinitum* la debida comprobación de los egresos efectuados por los partidos políticos.

En todo caso, el partido tendrá el derecho de acreditar las excepciones legales que correspondan y que justifiquen la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios.

Esto es, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la recuperación o comprobación de los egresos registrados en las cuentas por cobrar, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados dichos saldos en la contabilidad que presente el partido año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

En ese tenor, tenemos que las cuentas por cobrar representan derechos exigibles originados por anticipos de ventas, de servicios prestados, así como el otorgamiento de préstamos o cualquier otro concepto análogo.

Considerando la disponibilidad de dichas cuentas, pueden ser clasificadas como de exigencia inmediata, a corto y largo plazo. Se consideran como cuentas por cobrar a corto plazo aquellas cuya disponibilidad es dentro de un plazo no mayor de un año posterior a la fecha del balance, con excepción de aquellos casos en que el ciclo

normal de operaciones exceda de este periodo, debiendo, en este caso, hacerse la revelación correspondiente en el cuerpo del balance general o en una nota a los estados financieros. Asimismo, las cuentas por cobrar de largo plazo son aquellas que exceden de dicho periodo.

De lo anterior se desprende que el artículo 28.9, del Reglamento de la materia, considera que para valorar la certeza del destino de los recursos que son erogados por los partidos políticos, se cuenta con un periodo de tolerancia máximo de dos ejercicios, es decir, cuentas por cobrar de largo plazo, con la salvedad de que se acredite la existencia de alguna excepción legal.

Atendiendo a su origen, se pueden formar dos grupos de cuentas por cobrar: **a)** a cargo de clientes y **b)** a cargo de otros deudores.

Los partidos políticos no se circunscriben en las cuentas por cobrar a cargo de clientes, toda vez que la Constitución Federal les otorga una naturaleza jurídica especial, considerándolos como entidades de interés público, es decir, son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones.

Sin embargo, dentro del segundo grupo de cuentas por cobrar, los partidos políticos sí pueden encuadrar y tener dentro de sus registros contables aquellas que sean a cargo de otros deudores, las cuales deberán estar agrupadas por concepto y de acuerdo a su importancia.

Ahora bien, la exigencia del artículo 28.9, del multicitado Reglamento, se inscribe de ese modo toda vez que de lo contrario se generaría que mediante el registro de dichas cuentas por cobrar se evada *ad infinitum* la debida comprobación de los mismos.

No se omite señalar que dicho supuesto normativo establece un caso de excepción, consistente en que el partido político informe oportunamente a esta autoridad electoral la existencia de alguna excepción legal, pues en caso contrario se considerarían los saldos registrados en las cuentas por cobrar con una antigüedad superior a un año, como egresos no comprobados.

De una interpretación sistemática y funcional de dicho precepto, se considera que una excepción legal se actualiza en aquellos casos en los que el partido político acredite que ha llevado a cabo las acciones legales tendientes a exigir el pago de las cantidades que tengan registradas en su contabilidad con un saldo de cuentas por cobrar de naturaleza deudora.

En el caso concreto, el bien jurídico tutelado por la norma es, principalmente, garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, derivados de cualquier fuente del financiamiento genéricamente considerado (público y privado)⁹, en razón de que se trata de la erogación de recursos por parte del partido que se encuentran pendiente de comprobación o recuperación, sin que se presente alguna excepción legal que justifique la permanencia de los mismos.

Del análisis anterior, es posible concluir que el artículo reglamentario referido concurre directamente con la certeza que la autoridad electoral pueda tener sobre el destino final de los recursos erogados por el partido político, así como la transparencia en la rendición de cuentas y en el registro de los egresos de los partidos políticos.

Es evidente que una de las finalidades del artículo 28.9 del Reglamento de la materia es, precisamente, que mediante el registro de cuentas por cobrar se evada *ad infinitud* la debida comprobación de los egresos realizados por los partidos políticos y que cuenten con recursos de fuentes identificadas, pues ello genera confianza en la relación de los partidos políticos con la sociedad.

Lo anterior se trata de un valor que responde a la necesidad de que haya certeza sobre el manejo de todo tipo de recursos en entidades que cumplen una función pública y sobre todo, como ya se mencionó, cuando se encuentran involucrados recursos públicos, ya que son los que provienen de toda la sociedad para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, de manera que es preciso que la sociedad conozca que sus recursos que proporciona al Estado vía impuesto están siendo utilizados legalmente.

En ese sentido, la falta de comprobación o recuperación de los saldos registrados en las cuentas por cobrar o, en su caso, de la existencia de excepciones legales que justifican la existencia de los mismos derivadas de la revisión del informe anual del partido político correspondientes al ejercicio 2010, no puede ser considerado como una falta formal, porque no se trata

⁹ Así lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recursos de apelación SUP-RAP-250/2009, al señalar lo siguiente: "*Sin embargo, si se tiene presente que el financiamiento de los partidos políticos nacionales no está integrado únicamente por financiamiento público, porque existe el financiamiento por la militancia, el financiamiento de simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, entonces puede derivarse que respecto del financiamiento, genéricamente considerado (público y privado) de los partidos políticos, en forma preponderante se debe destinar al cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo precedente.*"

simplemente de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, por lo contrario la infracción en cuestión por sí misma constituye una falta sustantiva, porque con las aludidas omisiones se acredita, como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que cuentan los partidos políticos para el desarrollo de su fines al no tener certeza de la aplicación.

En este sentido ha quedado acreditado, que el partido político cuenta dentro de sus estados financieros con saldos positivos en las cuentas señaladas en el artículo invocado y que las mismas tienen una antigüedad mayor a un año, sin presentar alguna excepción legal para ello, por lo que en ese orden de ideas, el Partido de la Revolución Democrática se ubica dentro de la hipótesis normativa prevista en el artículo 28.9 del Reglamento de la materia; por lo que se considera un egreso no comprobado.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo y que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere la vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

El bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 88, es garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino final de los recursos erogados por el partido político y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de la irregularidad reportada en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de comprobación o recuperación o presentar excepciones legales que sustenten la existencia de saldos en cuentas por cobrar, se acredita la vulneración o afectación a los aludidos bienes jurídicos protegidos.

Lo anterior en virtud de la obligación de los partidos políticos de demostrar los gastos realizados en los términos de la normativa aplicable y en el año fiscal de que se trate, admitiendo como excepción que no lo hagan,

y que se incluyan como saldos positivos en la cuentas por cobrar, cuando se acerca el tiempo para realizar las actividades correspondientes al cierre fiscal, sin que sea posible obtener la documentación comprobatoria correspondiente, el pago adeudado, o se trate de operaciones que abarquen dos ejercicios fiscales; debiendo realizar en el siguiente año las acciones necesarias para la comprobación del gasto en cuestión.

Esto con el fin de que se evite conservar saldos positivos en las cuentas por cobrar, ya que de lo contrario, se actualizaría el absurdo de considerar la posibilidad de eximir a los partidos políticos de su obligación de acreditar determinados gastos, con el sólo hecho de que los mismos se incluyeran en las cuentas citadas; posición que desde luego es inadmisibles, pues constituiría un fraude a la ley, al permitir que un partido político realizara gastos con financiamiento primordialmente de origen público, sin que tuviera la obligación de demostrar que destinó los recursos a las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades imputables al partido político nacional, se traducen en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino final de los recursos erogados por el partido político y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En ese entendido, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en una **falta de fondo** cuyo objeto infractor concurre directamente con la obligación de manejar adecuadamente los recursos egresados por el partido vulnerando, también la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos y especialmente la certeza en la aplicación de los recursos del partido político.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político nacional, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de estas obligaciones, toda vez que por la naturaleza de la misma, solo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en vigor.

Calificación de la falta

En conclusión, una vez expuesto el tipo de acción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial la relevancia y trascendencia de las normas violentadas y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que al tratarse de una violación a los principios certeza en la rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos del partido político, la falta cometida es de gran

relevancia. En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **grave**.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no existió dolo en el actuar del partido político, la gravedad de la falta debe calificarse como **especial**, en razón de que la infracción es considerada como material o de resultado, pues con su sola comisión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, lo que provoca que la autoridad no tenga plena certeza del destino de los recursos erogados en un ejercicio determinado por los partidos políticos, acreditándose con ello, por presunción *iuris tantum*, egresos no comprobados.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ESPECIAL**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido de la Revolución Democrática, por haber incurrido en una falta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al reportar saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año pendientes de recuperación o comprobación, sin que se informara la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia, vulnerando lo dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

La falta cometida por el Partido de la Revolución Democrática fue calificada como **grave especial**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Siendo así, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en

cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación soporte de sus ingresos y egresos, dentro del periodo establecido, así como no presentar excepciones legales para recuperar saldos de cuentas con antigüedad a un año, trae como consecuencia la imposibilidad de vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley y, vulnerando así los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro “**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**”, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

SUP-RAP-515/2011

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que resulta aplicable al presente caso, toda vez que lo establecido en los artículos 270, numeral 5 y 22.1, inciso c) aludidos en la tesis que se cita, se encuentra contemplado en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el sentido de que la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, al no presentar documentación que acredite la realización de gestiones de cobro mediante vías de acción legal, efectuadas durante el ejercicio objeto de revisión que justifiquen la permanencia de la deuda con antigüedad mayor a un año por \$1,207,099.20 (\$1,186,272.01, \$20,827.19).
- La Resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

III. Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ESPECIAL**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se reportaron saldos en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año pendientes de recuperación o comprobación, sin que se informara la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia.
- No se presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional es reincidente.
- El partido político nacional no demostró mala fe en su conducta.
- No existe dolo.
- Que el monto involucrado asciende a la cantidad de \$1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100 M.N.), ello tomando en cuenta que el destino de dicho monto no se encuentra debidamente acreditado al tener su origen en un saldo positivo de cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año.

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

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 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

SUP-RAP-515/2011

público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos no ejercidos

debidamente por **\$1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100 M.N.)**, puesto que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones IV, V y VI no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de 1,940,585.91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **2%** de la ministración mensual que le corresponda al partido por

concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$2,183,159.15 (dos millones ciento ochenta y tres mil ciento cincuenta y nueve pesos 15/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.¹⁰

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone,

¹⁰ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-284/2009; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007 y SUP-RAP-96/2010.

ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de

proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

i) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se señala en el numeral 93 lo siguiente:

Conclusión 93

“El partido reportó pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no presentó excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010.”

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

Conclusión 93

Respecto a los saldos con antigüedad mayor a un año observados pero no sancionados, correspondientes al ejercicio 2009 por \$17,890,680.16, obedece a saldos que el partido reportó al 31 de diciembre de 2010 y que una vez aplicados los pagos presentaban una antigüedad mayor a un año, los cuales se integraban de la siguiente manera:

CUENTA	SALDO INICIAL	EXCEPCIÓN LEGAL (**)	DISMINUCIÓN DE DEUDAS CONTRAÍDAS EN EL EJERCICIO 2009		SALDO AL 31-12-10	ANEXO DE LOS OFICIOS UF-DA/4473/11 Y UF-DA/5015/11
			CARGOS	ABONOS		
	A	B	C	D	E= (A+B-C+D)	
Proveedores	\$26,221,421.95	\$0.00	\$14,712,713.55	\$0.00	\$11,508,708.40	2
	-\$64,939.43 (*)	0.00	0.00	0.01	-\$64,939.42	
Subtotal	\$26,156,482.52	\$0.00	\$14,712,713.55	\$0.01	\$11,443,768.98	
Acreedores Diversos	\$2,464,028.81	12,500,000.00	\$7,632,827.86	\$0.00	\$7,331,200.95	
	-\$937,122.88 (*)	\$0.00	0.00	\$52,833.11	-\$884,289.77	
Subtotal	\$1,526,905.93	\$12,500,000.00	\$7,632,827.86	\$52,833.11	\$6,446,911.18	
TOTAL	\$27,683,388.45	\$12,500,000.00	\$22,345,541.41	\$52,833.12	\$17,890,680.16	

NOTA:

Saldos de las cuentas Proveedores y Acreedores Diversos reflejados en las balanzas de comprobación al 31 de diciembre de 2010 del Comité Ejecutivo Nacional y de los Comités Ejecutivos Estatales, 1ª versión proporcionadas el 18 de marzo de 2011.

(*)

Saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta de Pasivo.

(**)

No sancionado en ejercicios anteriores por presentar excepción legal.

La integración de los saldos reportados en cada una de las cuentas en comento, se detallaron en el anexo indicado en el cuadro anterior.

Por lo que se refiere a la columna B “EXCEPCIÓN LEGAL” del cuadro que antecede, el partido presentó una excepción legal por \$12,500,000.00, amparada con el documento “Testimonio de escritura de el Octavo Convenio modificadorio al contrato de apertura de crédito simple con interés”, entre Banca Afirme y el Partido de la Revolución Democrática, celebrado el 10 de febrero de 2010, el cual contempla el plazo para el pago hasta el mes de diciembre de 2011; además proporcionó documentación que ampara pagos realizados en el período por \$5,500,000.00 que disminuyeron el saldo a \$7,000,000.00. El caso se identifica con (1) en la columna “Referencia” del Anexo 2 de los oficios UF-DA/4473/11 y UF-DA/5015/11.

Respecto de la columna C “DISMINUCIÓN DE DEUDAS CONTRAÍDAS EN EJERCICIOS ANTERIORES”, en los rubros de “Proveedores” y “Acreedores Diversos” del cuadro que antecede, a fin de verificar si dichas aplicaciones contables fueron correctas, se solicitó la documentación que soportara los pagos que el partido realizó durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, que disminuyeron las deudas generadas en los ejercicios anteriores.

En relación con el saldo en comento, en cumplimiento a lo señalado en el Dictamen Consolidado respecto de la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2009, Tomo 4.3 “Partido de la Revolución Democrática”, Apartado “Pasivos”, se señaló lo que a la letra se transcribe:

“(…) procede señalar que los saldos reflejados en las cuentas por pagar que al término del ejercicio de 2009 y que al final del ejercicio siguiente continuaran vigentes y no se encontraran debidamente soportados, serían considerados como ingresos no reportados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.4 y 28.11 del Reglamento de la materia, por lo tanto, a efecto de no incumplir con lo dispuesto en la normatividad aplicable, el partido deberá proceder a la liquidación de dichas cuentas durante el ejercicio de 2010, así como comprobar el origen del pasivo, salvo que se informara en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal.

Asimismo, el partido debe considerar lo dispuesto en el artículo 2.9 del Reglamento de la materia, en cuanto a que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia las personas a las que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo 77 del Código Federal

SUP-RAP-515/2011

de Instituciones y Procedimientos Electorales podrían realizar condonaciones de deuda o bonificaciones al partido.”

Fue importante señalar, que al contar con una antigüedad mayor a un año, dichos pasivos debían estar soportados conforme a lo señalado en el artículo 18.4 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales; de no ser así, serían considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informara oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/4143/11 del 14 de junio de 2011, recibido por el partido el 15 del mismo mes y año; y, UF-DA/4473/11 del 24 de junio de 2011, recibido por el partido el 27 del mismo mes y año, se solicitó al partido que presentara lo siguiente:

- La documentación que amparara las acciones legales llevadas a cabo tendientes a documentar la imposibilidad práctica del pago de pasivos, con la finalidad de transparentar el origen y destino de los recursos, así como la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal.
- En su caso, la documentación que acreditara que los pasivos fueron pagados con posterioridad al ejercicio sujeto a revisión.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.4, 28.11 y 28.12 del Reglamento de la materia.

Al respecto, con escrito SAFyPI/381/11 del 8 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el 11 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“El Partido realizo (sic) pagos posteriores al cierre del ejercicio 2010, cuyo detalle se anexa en el punto anterior. Y por lo que respecta a los pasivos que aun no se han liquidado, este Instituto Político adolece de la manera para demostrar la imposibilidad practica (sic) de pago por lo que la Autoridad Electoral podría indicar como demostrarlo para que siguiendo el procedimiento que nos señalara, pudiese cumplirse con dicho requerimiento solicitado.”

Asimismo, con escrito de alcance SAFyPI/0397/11 del 22 de julio de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, manifestó lo siguiente:

SUP-RAP-515/2011

“(...) la documentación que se remite consiste en una relación de los Pagos Posteriores efectuados de Enero a Julio de 2011, cada uno se encuentra soportado por copias simples de los cheques o transferencias bancarias que acreditan dichas operaciones relacionadas con adeudos generados en los ejercicios 2006 y 2009.”

El partido presentó una relación que detalla pagos posteriores al cierre del ejercicio 2010, del cual se detectaron casos que cubren parte de los saldos con antigüedad mayor a un año, observados pero no sancionados, como a continuación se indica:

CUENTA CONTABLE	NOMBRE	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010	DISMINUCIÓN DE DEUDAS (PAGOS EN 2011)	CONCEPTO
20-200-0001-0018	Desarrollo Regional de Medios	\$5,980.00	\$5,980.00	Pago pasivo 2009, factura 12570 por publicación convocatoria. Póliza PD-000034/04-11.
20-200-0001-0019	Demos, Desarrollo de Medios, S.A.	774,445.49	105,846.00	Pago pasivo 2009, facturas 246552, 246652, 246856 y 247208 por diversas inserciones. PD-000035/04-11.
			134,578.76	Pago pasivo 2009, facturas 247365, 247768, 247778, 249048, 249235, 249560 y 250244 por diversas publicaciones e inserciones. PD-000059/04-11.
			427,269.85	Pago pasivo 2009, facturas 247205, 247969, 248369, 248782, 249658 y 249760 por diversas publicaciones e inserciones. PD-000001/07-11.
20-200-0001-0020	Digital Media Monitoring, S.A. C.V.	29,375.00	29,375.00	Pago pasivo 2009, finiquito factura 512 por global post personalizado. PE-00S742/03-11
20-200-0001-0022	Imprenta de Medios S.A. de C.V.	851,185.52	351,185.52	Pago pasivo 2009, finiquito facturas 18299, 18300, 18,301 y 18302 por publicaciones rumbo al XII Congreso Nacional Refundacional. PE-00S602/01-11.
20-200-0002-0006	Extended Retail Solution S.A.	483,877.05	383,877.05	Pago pasivos 2009. PE-00S724/03-11.
20-200-0002-0008	Imagen es Creación Impresa, S.A.	245,335.25	25,777.25	Pago pasivos 2009, facturas 5674, 5914, 5915, 5916, 5917 y 5918 por diversas impresiones. PD-000014/01-11.
			40,204.00	Pago pasivos 2009, facturas 5924, 5937, 5982 y 5985 por diversos trabajos de impresión. PD-000004/02-11.
			179,354.00	Pago pasivos 2009, facturas 5673, 5884, 5902, 5923, 5983, 5984 y 5986 por diversos trabajos de impresión. PD-000060/04-11.
20-200-0003-0006	Milenio Diario, S.A. de C.V.	542,960.28	43,700.00	Pago pasivo 2009, facturas 76506 y 76507 por diversas impresiones. PD-000033/04-11.
			72,857.90	Pago pasivo 2009, facturas 80639, 52591, 83090, 83168, 83370, 83534 y 20370 por diversas publicaciones e impresiones. PD-000061/04-11.
			120,784.45	Pago pasivo 2009, facturas 82551, 82592 y 83509 por diversas publicaciones e impresiones. PD-000005/07-11.
20-200-0003-0035	Enrique Mendoza Hernández	484,545.74	82,535.39	Pago pasivo 2009, facturas 2619, 2615, 2601, 2594, 2585, 2576 y 2607 por compra de papelería e insumos de cómputo, PD-000003/07-11.
20-200-0003-0069	Agencia Promotora de Publicidad	2,875,000.00	2,875,000.00	Pago pasivos 2009, factura 7863 por elaboración, impresión y distribución de ejemplares “20 años de lucha, 20 años de esfuerzo”. PE-AE0373/03-11.
20-200-0003-0073	Editorial La Katrina, S.A. de .C.V.	46,000.00	46,000.00	Pago pasivo 2009, factura 59 por plana a color en 3 de forro en la revista humoris Causa 112. PE-00S700/02-11
20-200-0003-0091	Ángel Tomas Flores Flores	13,104.00	13,104.00	Pago pasivo 2009, factura 1255 por concepto de Hospedaje PD-000070/04-11.

SUP-RAP-515/2011

CUENTA CONTABLE	NOMBRE	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010	DISMINUCIÓN DE DEUDAS (PAGOS EN 2011)	CONCEPTO
20-200-0003-0105	Hackett, S.A. de C.V.	94,340.89	37,281.68	Pago pasivos 2009, finiquito factura 3329, pago facturas 3338 y 3378 por la compra de papelería. PD-000017/02-11.
			57,059.29	Pago pasivos 2009, finiquito factura 3339 por la compra de papelería. PD-000029/03-11.
20-200-0003-0111	Sirius Soluciones Integrales, S.A. de C.V.	92,000.00	46,000.00	Pago pasivos 2009, factura 3 por servicio, PD-000006/07-11.
20-200-0003-0112	Adiesirb Comercializadora Mexicana	200,000.00	40,000.00	Pasivo 2009, anticipo facturas 36, 37, 38, 39 y 41 por la compra de papelería. PE-00S673/02-11.
			160,000.00	Pasivo 2009, finiquito facturas 36, 37, 38, 39 y 41 por la compra de papelería. PD-000036/04-11.
20-200-0003-0113	Efinfo, S.A. de C.V.	384,000.00	46,000.00	Pago pasivo 2009, factura 4967, por monitoreo de prensa, radio y TV. PD-000010/02-11.
			46,000.00	Pago pasivo 2009, factura 4967, por monitoreo de prensa, radio y TV. PD-000039/04-11.
			92,000.00	Pago pasivo 2009, factura 05319 y 05320 por monitoreo de prensa, radio y TV. PD-000002/07-11.
20-200-0003-0114	Humberto Cruz Garnica	90,000.00	18,560.00	Pago pasivo 2009, 2º anticipo de la factura 811, por concepto de grabación PD-000002/06-11.
			71,440.00	Pago pasivo 2009, finiquito de la factura 811, por concepto de grabación PD-000004/07-11.
20-200-0011-0003	Prodigy Msn de México, S.A. de C.V.	2,400,000.00	200,000.00	Pago a cuenta de pasivo 2009 Campaña Federal.
TOTAL		\$9,612,149.22	\$5,751,770.14	

Por lo anterior, al presentar las pólizas que amparan los pagos efectuados a los proveedores en el ejercicio 2011, por un importe de \$5,751,770.14, se disminuye el saldo correspondiente a las partidas del ejercicio 2009 y que al 31 diciembre de 2010, mantienen una antigüedad mayor a un año, observados pero no sancionados, en aras de constatar lo reportado por el partido se dará seguimiento al respaldo documental de los pagos, en el marco de la revisión al Informe Anual correspondiente al ejercicio 2011.

En relación a las restantes partidas de ejercicios anteriores al 2009 y que al 31 diciembre de 2010, mantienen una antigüedad mayor a un año, observados pero no sancionados, detalladas en el **Anexo 16** del Dictamen Consolidado, no presentó documentación ni aclaración alguna.

Convino señalar, que no hay previsión reglamentaria para la cancelación de pasivos, sólo procede darlos de baja cuando se haya dado cumplimiento a la obligación que originó el saldo o bien cuando se libere al deudor de la obligación por medios judiciales o por el acreedor (en estos casos se debe verificar que los descuentos o condonaciones no sean otorgados por los sujetos prohibidos en la ley).

En todo caso, se debe presentar la documentación comprobatoria que acredite el cumplimiento de la obligación, o su descuento o condonación, o extinción por vía judicial.

En razón de lo anterior, mediante oficio UF-DA/5015/11 del 16 de agosto de 2011, recibido por el partido el mismo día, se le solicitó nuevamente que presentara la documentación que amparara la existencia de alguna excepción legal; o bien, la documentación que acreditara que los pasivos fueron pagados en 2011 y las aclaraciones que a su derecho convinieran, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

Al respecto, con escrito SAFyPI/0670/11 del 23 de agosto de 2011, recibido por la Unidad de Fiscalización el mismo día, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

“Se esta (sic) realizando un análisis exhaustivo sobre los adeudos y pagos posteriores en cuanto se termine de procesar será remitido a la Autoridad Electoral.”

La respuesta se consideró insatisfactoria, ya que aun cuando el partido manifestó que se encuentra realizando un análisis respecto de los adeudos, no presentó la evidencia del pago de las obligaciones contraídas con más de un año de antigüedad o la documentación que ampare la existencia de excepciones legales.

Cabe aclarar que dicha obligación tiene por objeto preservar uno de los principios de la fiscalización, el de control, que implica, por una parte, que se prevean mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables y la otra, que existan instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad, respecto de los ingresos, así como su empleo y aplicación.

Por otra parte, derivado de la revisión y análisis a la documentación presentada respecto a las cuentas “Proveedores” y “Acreedores Diversos” el instituto político realizó un conjunto de aclaraciones y rectificaciones, correspondientes al Comité Ejecutivo Nacional, a los Comités Directivos Estatales, al Frente Amplio Progresista y al Instituto de Formación Política, que dieron como resultado un incremento a las cifras presentadas inicialmente. Los importes finales al 31 de diciembre de 2010 se integran de la siguiente forma:

SUP-RAP-515/2011

CUENTA	SALDO INICIAL	DISMINUCIÓN DE DEUDAS CONTRAÍDAS EN EJERCICIOS ANTERIORES		SALDO AL 31-12-10	RECLASIFICACIONES/AJUSTES		SALDO AL 31-12-10 SEGÚN BALANZA DE COMPROBACIÓN (10ª VERSIÓN)	ANEXO DEL DICTAMEN
		CARGOS (PAGO DE ADEUDOS)	ABONOS (ADEUDOS GENERADOS EN 2010)		CARGOS	ABONOS		
		A	B		C	D=(A-B+C)		
Proveedores	\$26,221,421.95	\$14,732,263.55	\$0.00	\$11,489,158.40	\$0.00	\$0.00	\$11,489,158.40	16
	-\$64,939.43	0.00	0.01	-\$64,939.42	0.00	0.00	-\$64,939.42	
Subtotal	\$26,156,482.52	\$14,732,263.55	\$0.01	\$11,424,218.98	\$0.00	\$0.00	\$11,424,218.98	
Acreedores Diversos	\$14,181,713.99	\$7,966,552.85	\$13,768.00	\$6,228,929.14	\$3,834,738.38	\$5,329,259.15	\$7,723,449.91	
	-102,745.28	0.00	52,833.11	-49,912.17	0.00	0.00	-49,912.17	
Subtotal	\$14,078,968.71	\$7,966,552.85	\$66,601.11	\$6,179,016.97	\$3,834,738.38	\$5,329,259.15	\$7,673,537.74	
TOTAL	\$40,235,451.23	\$22,698,816.40	\$66,601.12	\$17,603,235.95	\$3,834,738.38	\$5,329,259.15	\$19,097,756.72	

Por lo antes expuesto, los saldos que al 31 de diciembre de 2010 cuentan con antigüedad mayor a un año y no presentan documentación que justifique su permanencia o excepción legal, o bien, el pago efectuado con posterioridad al ejercicio objeto de revisión ascienden a \$6,845,986.58, como a continuación se detalla:

CUENTA	SALDOS PENDIENTES DE PAGO AL 31-12-10 CON ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	EXCEPCIÓN LEGAL	PAGOS REALIZADOS EN 2011 PRESENTADOS CON ESCRITOS SAFyPI/381/11 Y SAFyPI/397/11	SALDOS NO SUBSANADOS IMPORTES CON ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO
Proveedores	\$11,489,158.40	\$0.00	\$5,751,770.14	\$5,737,388.26
	-64,939.42	0.00	0.00	-\$64,939.42
Subtotal	\$11,424,218.98	\$0.00	\$5,751,770.14	\$5,672,448.84
Acreedores Diversos	\$7,723,449.91	\$6,500,000.00	\$0.00	\$1,223,449.91
	-49,912.17	0.00	0.00	-\$49,912.17
Subtotal	\$7,673,537.74	\$6,500,000.00	\$0.00	\$1,173,537.74
TOTAL	\$19,097,756.72	\$6,500,000.00	\$5,751,770.14	\$6,845,986.58

En consecuencia, al no presentar la documentación que acreditara la existencia de alguna excepción legal o el pago realizado con posterioridad al ejercicio en revisión de partidas con antigüedad mayor a un año, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 28.11 del Reglamento de meritó; razón por la cual, la observación no quedó subsanada, por un importe de \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.). **J**

C
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, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión del informe anual correspondiente al ejercicio de 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.

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Antes de entrar al análisis de las conductas se debe identificar el marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral.

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Unidad de Fiscalización es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en los siguientes términos:

*“(...)
La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
(...)”*

Por su parte, los artículos 79; y 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan lo siguiente:

Artículo 79

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto”.

Artículo 81

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

*(...)
c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*

SUP-RAP-515/2011

d) *Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*

e) *Revisar los informes señalados en el inciso anterior;*

f) *Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;*

(...)

Por su parte, en el artículo 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra indica:

(...)

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:

a) *La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, 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 lo siguiente:

“26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;

Las circunstancias especiales serán entendidas 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; y

Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.”

De las disposiciones antes transcritas se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde a la legislación electoral, fijar los criterios para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como el establecimiento de las sanciones que correspondan, en el caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, de una interpretación gramatical de los artículos transcritos, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo como obligación tomar en consideración 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 del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación mencionados, una vez

acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 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, que 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.

En razón de lo anterior, en este apartado se analizará en un primer momento, los elementos para calificar la falta (**inciso A**) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (**inciso B**).

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

La Real Academia de la Lengua Española define a la **acción** como “*el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer*”. Asimismo define a la **omisión** como la “*abstención de hacer o decir*”, o bien, “*la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado*”. En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados estableció que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante

un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo; o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En relación con la irregularidad identificada en la conclusión 93 del Dictamen Consolidado, se identificó que el partido reportó saldos en las cuentas por pagar (pasivos) con antigüedad mayor a un año que se encuentran pendientes de liquidar al 31 de diciembre de 2010, que no saldó ni informó de alguna excepción legal que justificara la permanencia de dichos saldos por un importe de \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.).

Esto es, la referida conducta implica una omisión del partido político de no comprobar la permanencia del registro contable en el rubro de "Haber" de "cuentas por pagar" con antigüedad superior a un año, toda vez que se abstuvo de acreditar el pago de los adeudos pendientes de liquidar a la conclusión del ejercicio en revisión o, en su caso, informar de la existencia de alguna excepción legal que justificara el asiento contable de los aludidos saldos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Modo: El partido reportó saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor de un año pendientes de pago por el importe de \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.), sin que informara de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de los mismos. Es relevante señalar que las observaciones se hicieron del conocimiento al partido a través de los oficios de errores y omisiones emitidos por el órgano fiscalizador al revisar la información presentada.

Tiempo: La irregularidad atribuida al instituto político surgió durante la revisión del Informe Anual de los Ingresos y Gastos ordinarios realizados durante el ejercicio 2010.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en las oficinas de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ubicadas en Av. Acoypa No. 436, Col.

Exhacienda de Coapa, Deleg. Tlalpan, C.P. 14300,
México, D.F.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, 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 concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Esta autoridad determina la existencia de una violación a lo establecido en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, sin embargo, se considera que únicamente existe culpa en el obrar, situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo que antecede, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Asimismo, aun cuando el partido intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades encontradas en la revisión de su informe como consta en el Dictamen Consolidado, no lo exime de liquidar los saldos registrados en las cuentas por cobrar o, en su caso, presentar las excepciones legales que justifiquen la permanencia de los mismos.

d) La trascendencia de la normatividad transgredida.

En relación con la conclusión 93, el partido incumplió lo dispuesto en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mismo que se transcribe a continuación:

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.

Se establece que respecto de los pasivos que al término de un ejercicio están pendientes de liquidación que no se encuentren debidamente soportados y que tengan 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 que justifiquen la permanencia de dichos saldos.

La descrita situación tiene como finalidad evitar la simulación, pues al arrastrar adeudos ejercicio tras ejercicio podría presumirse que al partido le han sido condonados los mismos y que, en su caso, deben reportarse como ingresos, en la inteligencia de que los servicios ya le han sido prestados o los bienes ya han entrado al patrimonio del partido.

En todo caso, el partido tendrá el derecho de acreditar las excepciones legales que correspondan y que justifiquen la permanencia de dichos saldos en los informes de ingresos y gastos de varios ejercicios.

Esto es, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la liquidación de esas cuentas por pagar y comprobar su origen, salvo que se informe en su oportunidad de la existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el partido año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

Es importante señalar que con la actualización de la falta de fondo se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Lo anterior es así, ya que con los pasivos no saldados o la inexistencia de excepciones legales que justifiquen la falta de pago de los mismos, se vulnera el bien jurídico tutelado por el artículo 28.11 del Reglamento de la materia, consistente en garantizar la fuente legítima del financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario federal, en razón de que se trata de la prestación de servicios y/o bienes que ingresaron al patrimonio del partido político que no fueron pagados, situación que se traduce en una aportación en especie y por tanto, en un ingreso no reportado.

Del análisis anterior, es posible concluir que el artículo reglamentario referido concurre directamente con la

certeza y transparencia en los ingresos de los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos nacionales rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En ese sentido, la falta de pago de pasivos o, en su caso, de la existencia de excepciones legales que justifican la existencia de los mismos derivadas de la revisión del informe anual del partido político correspondientes al ejercicio 2010, por sí misma constituye una falta sustantiva, porque con esas omisiones se acredita el uso de bienes y/o servicios por parte de cualquiera de los entes jurídicos con el que el partido contrae obligaciones de pago, mismos que no fueron saldados, por lo que es inconcuso que se traducen en aportaciones en especie y por tanto, en ingresos no reportados.

Considerarlo de otra forma, se generaría una hipótesis de permisión para que cualquier partido político pudiera contratar la prestación de bienes y/o servicios para el desarrollo de sus fines sin contraprestación alguna, arrastrándolos ejercicio tras ejercicio que permita presumir que le han sido condonados los mismos, propiciando con ello un fraude a la ley.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.

En este aspecto debe tomarse 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.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión genera la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose

con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo y que sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere la vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

El bien jurídico tutelado por la norma infringida por la conducta señalada en la conclusión 93, es garantizar la fuente legítima de los recursos con los que cuenten los partidos políticos que no provengan del financiamiento

público, así como la certeza y transparencia de la totalidad de los ingresos percibidos durante un ejercicio determinado, por lo que la infracción expuesta en el apartado del análisis temático de la irregularidad reportada en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de pago o presentar excepciones legales que sustenten la existencia de saldos en cuentas por pagar, se acredita la vulneración o afectación a los aludidos bienes jurídicos protegidos.

En ese entendido, en el presente caso las irregularidades imputables al partido político nacional, se traducen en infracciones de resultado que ocasionan un daño directo y real del bien jurídico tutelado, consistente en garantizar la fuente legítima del financiamiento de los partidos políticos, así como la certeza y transparencia de la totalidad de los ingresos que percibieron esos institutos políticos.

En ese entendido, es posible concluir que la irregularidad acreditada se traduce en una **falta de fondo** cuyo objeto infractor concurre directamente con la obligación de manejar adecuadamente los recursos que ingresan al partido vulnerando, también la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos y especialmente la certeza en el origen de los recursos del partido político.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación.

La Real Academia de la Lengua Española define reiterar como *1. tr. Volver a decir o hacer algo. U. t. c. prnl*, mientras que por reiteración en su segunda acepción entiende la *circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.*

En ese sentido, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político nacional, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que conforme al artículo 22.1, inciso a) del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales), la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido de la Revolución Democrática respecto de estas obligaciones, toda vez que por la naturaleza de la misma, solo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido de la Revolución Democrática cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en vigor.

Calificación de la falta

En conclusión, una vez expuesto el tipo de acción, las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como, en especial la relevancia y trascendencia de la norma violentada y los efectos que dicha vulneración trae aparejados, este Consejo considera que al tratarse de una violación al bien jurídico consistente en garantizar la fuente legítima de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, así como los principios de certeza en la rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos del partido político, la falta cometida es de gran relevancia. En este orden de ideas, se considera que dicha falta debe calificarse como **grave**.

Con independencia de lo anterior, al analizar las circunstancias específicas y tomar en consideración que no existió dolo en el actuar del partido político, la gravedad de la falta debe calificarse como **especial**, en razón de que la infracción es considerada como material o de resultado, pues con su sola comisión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, lo que

provoca que la autoridad no tenga plena certeza de la totalidad de los ingresos percibidos por los partidos políticos, al acreditarse aportaciones en especie no reportados con el uso de bienes y/o servicios no liquidados.

No obstante lo anterior, no merece una calificación mayor, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos subjetivos que agraven las consideraciones manifestadas en el párrafo anterior.

Por lo ya expuesto, este Consejo califica la falta como **GRAVE ESPECIAL**, debiendo proceder a individualizar e imponer la sanción que en su caso le corresponda al Partido de la Revolución Democrática, por haber incurrido en una falta a la normatividad inherente al financiamiento y gasto de los partidos políticos nacionales al reportar saldos en cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año pendientes de liquidación, sin que se informara la existencia de alguna excepción legal que justificara su permanencia, vulnerando lo dispuesto en el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que las faltas de forma cometidas por el Partido de la Revolución Democrática se califican como **grave especial**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

En ese contexto, queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Lo anterior es así, en razón de que se acreditó un ánimo de cooperación del Partido de la Revolución Democrática; la falta de reiteración de las conductas descritas y la ausencia de dolo por el ente político. Adicionalmente se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado y solo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados.

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Siendo así, para la individualización de la sanción que se debe imponer por la comisión de la irregularidad, este Consejo General del Instituto Federal Electoral toma en cuenta las circunstancias particulares del caso que se ha analizado, así como la trascendencia de las normas y la afectación a los valores tutelados por las mismas.

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

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una de las acepciones de **entidad** es el “*Valor o importancia de algo*”, mientras que por **lesión** entiende “*daño, perjuicio o detrimento*”. Por otro lado, establece que **detrimento** es la “*destrucción leve o parcial de algo*”.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define **daño** como la “*expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca*”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este sentido, resulta claro el daño a los fines y principios de la legislación electoral, dado que la existencia de pasivos con antigüedad mayor a un año, sin la presentación de las excepciones legales que justifiquen el no pago de los adeudos contratación, implica un daño al sistema electoral dado el inadecuado manejo de los recursos que ingresan al partido a través de conductas que podrían tratarse de simulaciones o de un posible fraude a la ley, por lo que el valor de garantizar el origen lícito de los recursos derivados del financiamiento privado, así como los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas se ven vulnerados por tal hecho.

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en garantizar la liquidación de esas cuentas por pagar, salvo que se informe en su oportunidad de la

existencia de alguna excepción legal, y así evitar que indefinidamente sean registrados los pasivos en la contabilidad que presente el partido año con año, lo cual podría traducirse, en algunos casos, en mera simulación o, inclusive, en un fraude a la ley.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada vigilancia de los recursos con los que contó el partido para el desarrollo de sus fines, afectando a un mismo valor común, que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, dañando de manera directa el bien jurídico consistente en garantizar la fuente legítima de los recursos con los que contó el partido político infractor.

Igualmente, está acreditado que obtuvo un beneficio con motivo de su proceder ilícito, en razón de que recibió la prestación de servicios y/o los bienes fueron ingresados al patrimonio del infractor, sin haberlos liquidado.

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

Sobre este tópico, en la Tesis de Jurisprudencia vigente en materia electoral 41/2010, con el rubro "**REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**", la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Criterio que resulta aplicable al presente caso, toda vez que lo establecido en los artículos 270, numeral 5 y 22.1, inciso c) aludidos en la tesis que se cita, se encuentra contemplado en los artículos 355, numeral 5, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el

sentido de que la reincidencia es un elemento que debe ser considerado en la contravención de la norma administrativa, para la individualización de las sanciones.

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, al reportar pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$2,158,695.07 (dos millones ciento cincuenta y ocho mil seiscientos noventa y cinco pesos 07/100 M.N.), de los cuales no presentó excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010.
- La resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.

III. Imposición de la sanción.

Del análisis realizado a las conductas realizadas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- La falta se califica como **GRAVE ESPECIAL**.
- Con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos políticos nacionales.
- Se omitió realizar los pagos o bien presentar las excepciones legales respecto de saldos con antigüedad mayor a un año.
- El partido político nacional no presentó una conducta reiterada.
- El partido político nacional es reincidente.

- El partido no demostró mala fe en su conducta, por el contrario, cooperó con la autoridad fiscalizadora a fin de intentar subsanar las irregularidades encontradas.
- No existe dolo.
- Que del monto involucrado ascienden a \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.).

Una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda del catálogo previsto en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

“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 hasta el doble de lo anterior;

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

Así las cosas, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

No sancionar conductas como las que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos nacionales, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos no ejercidos debidamente por **6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.)**, puesto que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Así las cosas, tomando en consideración lo antes expuesto, se tiene que las sanciones aludidas en las fracciones IV, V y VI de dicho precepto no resultan convenientes para ser impuestas al Partido de la Revolución Democrática toda vez que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la

propaganda política o electoral que se transmita, multa durante precampañas y campañas electorales, o la cancelación del registro como partido político resultarían inaplicables (por su naturaleza) o, en su caso, excesivas en tanto que resultarían desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **3%** de la ministración mensual que le corresponda al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$5,134,489.94 (cinco millones ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 94/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.¹¹

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año 2010 un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

Lo anterior, aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución General y la Ley Electoral. En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido para este Consejo General el hecho de que para valorar la capacidad económica del partido político infractor es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor

¹¹ Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los expedientes; SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

SUP-RAP-515/2011

con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral.

Esto es así, ya que las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, pues es evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando.

En este sentido, obran dentro de los archivos de esta autoridad electoral los siguientes registros de sanciones que han sido impuestas al Partido de la Revolución Democrática por este Consejo General, así como los montos que por dicho concepto le han sido deducidas de sus ministraciones:

Número	Resolución del Consejo General	Monto total de la sanción	Montos por saldar
1	CG469/2009	\$11,846,703.47	\$2,085,025.04
2	CG223/2010	\$9,447,195.42	\$143,031.19
TOTAL:			\$2,228,056.23

Del cuadro anterior, se desprende que al mes de agosto, el citado partido tiene un monto por saldar de: \$ 2,228,056.23 (dos millones doscientos veintiocho mil cincuenta y seis pesos 23/100 M.N.).

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]

CUARTO.- Demanda del recurso de apelación.

La demanda del recurso de apelación SUP-RAP-515/2011, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“A G R A V I O S

FUENTE DE AGRAVIO.- El Dictamen consolidado, así como el resolutivo TERCERO de la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, en lo relativo a la **conclusión 45**, en el que se resuelve imponer una multa consistente en 6,015 (seis mil quince) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$345,621.90 (trescientos cuarenta y cinco mil seiscientos veintiún pesos 90/100 M.N.), por el concepto de que de la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", varias subcuentas, se observó que el partido registró los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, los cuales **se consideran que no benefician a las actividades realizadas para la capacitación promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.**

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.- Se viola lo establecido en los artículos 14; 16 y 41, base V, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, numeral 1, inciso k); 78, numeral 1, inciso a), fracción V; 79; 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f); 354, numeral 1, inciso a) y 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 8.5; 8.6; 8.7; 8.8; 12.1; 16.2; 16.3; 19.14; 23.2; 26.1 y 28.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, viola en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones legales contenidas en los artículos 14; 16 y 41, base V, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, numeral 1, inciso k); 78, numeral 1, inciso a), fracción V; 79; 81, numeral 1, incisos c), d), e) y f); 354, numeral 1, inciso a) y 355, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y

8.5; 8.6; 8.7; 8.8; 12.1; 16.2; 16.3; 19.14; 23.2; 26.1 y 28.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

La conclusión que se impugna, carece de la debida motivación y fundamentación, toda vez que como se da cuenta en el propio Dictamen y resolución que se impugna, el partido político que represento, observando los criterios de la Unidad de Fiscalización y de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y cumpliendo con los requerimientos que le fueron formulados, acreditó que la validez de la inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios en actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres, se debió a que tales gastos se relacionan de manera directa y exclusiva con la realización de eventos o la organización de la actividad con la que el partido dio cumplimiento a la obligación legal de realizar actividades que promuevan, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político.

Contrario a lo estimado por la responsable, la parte que represento demostró que determinado personal adscrito a las secretarías de Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales, estuvo vinculado de manera directa y exclusiva al apoyo logístico de organización de eventos relacionados con las actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por lo que carece de sustento la consideración de la responsable en el sentido de que tal personal efectúan diversas tareas y operaciones ordinarias, consideración que deriva tan sólo de su adscripción, consideración que es contraria a los principios de certeza y objetividad.

La falta de motivación y fundamentación que en esta conclusión se denuncia puede apreciarse de manera nítida en las consideraciones de la responsable que se citan a continuación:

El partido proporcionó un documento en el que se describen las actividades realizadas por las 13 personas que conforman la nómina registrada originalmente en la contabilidad de gastos ordinarios y reclasificados posteriormente a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política".

Derivado del análisis efectuado, esta autoridad considera que las tareas llevadas a cabo por el personal en comento durante los meses de enero a abril, octubre, noviembre y diciembre de 2010; consistentes en recibir llamadas para registrar y confirmar a los asistentes a los eventos, elaborar convocatorias, fotocopiar materiales didácticos, tomar fotografías del evento y gestión con los proveedores, corresponden a actividades de índole administrativo y que por lo tanto, no se relacionan exclusivamente y ni siquiera

principalmente con la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres.

Cabe mencionar el partido no presentó el presupuesto anual de los programas de trabajo por lo cual no se conoce la distribución y participación de los gastos necesarios y específicos del área que los originó así como su calendarización, avance y conclusiones de dichos programas.

Es conveniente señalar que, aun cuando el partido presentó la documentación que ampara los gastos por los 10 eventos vinculados con el desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres, ésta ya fue valorada y considerada por esta autoridad durante el período de revisión.

En razón de lo anterior, toda vez que el partido realizó reclasificaciones de gastos de operación ordinaria que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres por un importe de \$753,354.45; por lo que, se considera que el partido no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en comento, por un importe de \$460,871.59.

En consecuencia, el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.14 del Reglamento de la materia.

De lo anterior se colige que la parte que representó acreditó ante la responsable que las actividades de 13 personas, en las actividades de logística vinculadas de manera directa y exclusivamente con eventos para la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres, sin embargo, la responsable sin justificación alguna, más allá de los criterios fijados por esta Sala Superior y la propia Unidad de Fiscalización considera que **"corresponde a actividades de índole administrativo"** y al resultarle insuficiente tal indebida motivación, pretende imponer a la parte que represento una obligación no prevista en la ley ni en su reglamento, para el ejercicio revisado del año 2010, de presentar un presupuesto anual de programas de trabajo en el que se determine la distribución y participación de los gastos necesarios y específicos del área que los originó así como, su calendarización, avance y conclusiones de dichos programas, convirtiendo una sugerencia realizada el 13 de abril de 2011 (página 5 del oficio UF-DA/2916/11 que se anexa a la presente) en una obligación y carga no prevista en la ley ni en su reglamento.

De la cita anterior asimismo se puede apreciar que la responsable reconoce los eventos vinculados con el desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres, cuya realización correspondió al personal vinculado de manera directa y exclusiva con tal actividad, con lo que la responsable se aparta de los criterios de esta Sala Superior, así como de los determinados por la

propia Unidad de Fiscalización, como es el caso de del oficio identificado con la clave UF-DA/5410/10, de fecha 14 de julio del 2010, mismo que en la especie se establece:

"con fundamento en lo establecido en los artículos 79 y 81, párrafo 1 inciso j) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales y 34.3 del Reglamento de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, se emite en respuesta a su oficio No, DAE/114/10 del 23 de junio del 2010... "

(...)

"...con la finalidad de brindar mayor en el registro de los gastos efectuados en actividades específicas a continuación se detallan los conceptos que se pueden considerar dentro estas actividades" (visible en página 2 del oficio UF-DA/5410/10)

(...)

"Adicionalmente, podrá considerarse como gastos relacionados con actividades específicas los siguientes:"

"a) Nominas a colaboradores cuya labor está vinculada con más de una de las actividades específicas. Para tales efectos, se deberá contar con un listado que contenga el nombre, antigüedad, descripción de la labor o actividad encomendada, **los sueldos, salarios** de cada uno de los empleados asignados en las actividades que se describen." (visible en página 4 del oficio UF-DA/5410/10)

(...)

Así como del oficio UF-DA/2916/11, páginas 4 y 5 de fecha 13 de abril de 2011 de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral en el que se formuló la interpretación siguiente:

Al respecto se Indica lo siguiente:

Los gastos de nómina, así como de gastos indirectos vincula con más de una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de mujeres, pueden ser determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración entre otras las siguientes bases de distribución:

- a) Sueldos y salarios (semanal, quincenal o mensual) de las personas que elaboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres de su partido.*
- b) El salario del personal que haya Invertido eventualmente en la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres de su partido por el período (días, semanas, quincenas o meses) que hayan invertido en éstas;*
- c) Energía eléctrica por el departamento que lleva a cabo los trabajos o eventos de actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;*
- d) Los gastos de luz, agua, teléfono, seguridad, limpieza e insumos estipulados claramente en los contratos de prestación y servicios, así como de arrendamiento*

- contratados, así como en los comprobantes correspondientes para llevar a cabo los trabajos o eventos de actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;*
- e) El gasto correspondiente a las líneas telefónicas asignadas al departamento encargado de llevar cabo las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;*
 - f) En su caso el gasto por el arrendamiento del inmueble o departamento encargado de llevar cabo las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, tomando en consideración el espacio físico que ocupan (metros cuadrados); y*
 - g) Los pagos realizados por las reparaciones y mantenimiento del equipo de oficina, cómputo y transporte debidamente inventariados y resguardados por el departamento encargado de llevar a cabo las actividades específicas;*

Es preciso señalar que, para que los gastos considerados como ordinarios vinculados de manera directa o exclusiva con más de un trabajo o evento de actividades específicas o con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, sean considerados como tales, se recomienda que deberán ser acompañados de un presupuesto anual de los programas de trabajo y reportes de actividades en los cuales sea posible conocer e identificar la distribución, participación y vinculación que guarden cada uno de los gastos con dichas actividades específicas.

Es así que la responsable al margen de los criterios de vinculación de gastos de tipo administrativo o indirectos para la realización de eventos para la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres determina que mi representada incumplió con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19.14 del Reglamento de la materia, al estimar sin la debida motivación y fundamentación que el partido político que represento no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en cuestión, por un importe de \$460,871.59, es decir, la responsable trunca una falta formal de "reclasificaciones de gastos de operación ordinaria que no se vinculan con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres por un importe de \$753,354.45;" en una falta sustancial. Ante esta situación y contrario a lo estimado por la responsable resulta aplicable el criterio de jurisprudencia que se cita a continuación:

Partido Alianza Social

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XXX/2001

FISCALIZACIÓN ELECTORAL. REQUERIMIENTOS CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDE O NO ORIGINAR UNA SANCIÓN.

El artículo 49-A, apartado 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que si durante la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos, se advierten errores u omisiones técnicas, se notificará al partido o agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. Lo establecido en la norma jurídica en comento, está orientado a que, dentro del procedimiento administrativo, y antes de resolver en definitiva sobre la aplicación de una sanción por infracción a disposiciones electorales, se otorgue y respete la garantía de audiencia al ente político interesado, dándole oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido en el análisis preliminar de los informes de ingresos y egresos, de manera que, con el otorgamiento y respeto de esa garantía, el instituto político esté en condiciones de subsanar o aclarar la posible irregularidad, y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción que se le pudiera imponer. Por otro lado, el artículo 38, apartado 1, inciso k), del propio ordenamiento, dispone que los partidos políticos tienen, entre otras obligaciones, la de entregar la documentación que se les solicite respecto de sus ingresos y egresos. En las anteriores disposiciones pueden distinguirse dos hipótesis: la primera, derivada del artículo 49-A, consistente en que, cuando la autoridad administrativa advierta la posible falta de documentos o de precisiones en el informe que rindan las entidades políticas, les confiera un plazo para que subsanen las omisiones o formulen las aclaraciones pertinentes, con lo cual respeta a dichas entidades su garantía de audiencia; y la segunda, emanada del artículo 38, consistente en que, cuando la propia autoridad emite un requerimiento de carácter imperativo, éste resulta de ineludible cumplimiento para el ente político de que se trate. En el primer caso, el desahogo de las aclaraciones o rectificaciones, o la aportación de los elementos probatorios a que se refiera la notificación de la autoridad administrativa, sólo constituye una carga procesal, y no una obligación que importe sanción para el caso de omisión por el ente político; esto es, la desatención a dicha notificación, sólo implicaría que el interesado no ejerció el derecho de audiencia para subsanar o aclarar lo conducente, y en ese sentido, su omisión, en todo caso, sólo podría traducirse en su perjuicio, al calificarse la irregularidad advertida en el informe que se pretendía allanar con la aclaración, y haría factible la imposición de la sanción que correspondiera en la resolución atinente. En la segunda hipótesis, con el requerimiento formulado, se impone una obligación al partido político o agrupación política, que es de necesario cumplimiento, y cuya desatención implica la violación a la normatividad electoral que impone dicha obligación, y admite la imposición de una sanción por la contumacia en que se incurre. Esta hipótesis podría actualizarse, cuando el requerimiento no buscara que el ente político aclarara o corrigiera lo que estimara pertinente, con relación a alguna irregularidad advertida en su informe, o que presentara algunos documentos que debió anexar a éste desde su rendición, sino cuando dicho requerimiento tuviera como propósito despejar obstáculos o barreras para que la autoridad realizara la función fiscalizadora que tiene encomendada, con certeza, objetividad y transparencia, y que la contumacia del requerido lo impidiera o dificultara, como por ejemplo, la

exhibición de otros documentos contables no exigibles con el informe por ministerio de ley. En conclusión, cuando no se satisfaga el contenido de la notificación realizada exclusivamente para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, con fundamento en el artículo 49-A, apartado 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no procede imponer una sanción por dicha omisión; en cambio, si se trata de un requerimiento donde se impone una obligación, en términos del artículo 38, apartado 1, inciso k) del propio ordenamiento, su incumplimiento sí puede conducir a dicha consecuencia.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-057/2001. Partido Alianza Social, 25 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

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.

La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 74 y 75.

Siendo que contrario a lo estimado por la responsable, dichas cifras demuestran que mi representada cumplió con poco más del mínimo y que tan sólo se trata de una falta formal menor de reclasificación de gasto, pero que por lo que hace a las disposiciones sustantivas de destinar el 2% del financiamiento público ordinario que reciban para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, tal disposición se cumplió a cabalidad, circunscribiéndose la controversia a una falta formal, al quedar acreditada la vinculación directa y exclusiva del gasto indirecto en la realización de los eventos relativos, no obstante que pueda tratarse de gastos de índole administrativo como lo califica la responsable, que sin embargo constituye gastos vinculados de manera directa y exclusiva con las actividades de este tipo de financiamiento.

Es así que en la especie, no existe ilícito alguno que amerite sanción, siendo que mi representada se apegó a los criterios de vinculación directa y exclusiva de gastos de nómina para la realización de actividades para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

SUP-RAP-515/2011

Es así, que se reitera la falta de motivación y fundamentación de la responsable de imponer a la parte que represento:

c) Una multa consistente en 6,015 (seis mil quince) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$345,621.90 (trescientos cuarenta y cinco mil seiscientos veintiún pesos 90/100 M.N.).

Lo cual además constituye una multa excesiva ante tan sólo una falta formal, representando tal sanción más del 70% del monto involucrado, lo cual asimismo carece de la debida motivación y fundamentación en la individualización de la sanción, no obstante que el partido que represento demostró la vinculación directa y exclusiva de las actividades del personal involucrado para la realización de eventos en este rubro de gasto, atendiendo a los criterios de esta Sala Superior y de la propia Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Es de hacer notar a esta Sala Superior que en el ejercicio 2009 en el que se tuvo por acreditada la falta en el rubro en cuestión, la sanción fue de 39.4% respecto del monto involucrado, reiterando que en esta ocasión no existe falta alguna, y se trata de hechos distintos.

Es así que las conclusiones de responsabilidad con cargo a mi representada, a que arriba la responsable carecen de sustento al considerar que los egresos por pago de personal no benefician a las actividades realizadas para la capacitación promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, como refiere la responsable de acuerdo con lo siguiente:

Conclusión 45

De la revisión a la cuenta "Gastos en Educación y Capacitación Política", varias subcuentas, se observó que el partido registró los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, los cuales **se consideran que no benefician a las actividades realizadas para la capacitación promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres**. A continuación se detallan las subcuentas en comento:

SUBCUENTA	CONCEPTO	IMPORTE
5-52-528-5280-0520-01	Sueldos	\$30,119.00
5-52-528-5280-0520-02	Compensaciones	22,018.33
5-52-528-5280-0520-04	Sueldos de Confianza	367,196.10
5-52-528-5280-0520-13	Vales de Despensa	3,784.00
5-52-528-5280-0520-15	Bono de Puntualidad	589.92
5-52-528-5280-0520-16	Sueldos Dirigentes Honorarios	322,354.50
5-52-528-5280-0520-18	Fondo de Ahorro	5,367.32
5-52-528-5280-0520-24	Ayuda Alimentación	1,925.28
TOTAL		\$753,354.45

...

SUP-RAP-515/2011

Derivado de lo anterior y de la verificación a las cifras reportadas en la balanza de comprobación consolidada al 31 de diciembre de 2010 y los auxiliares contables, se observó que la cuenta "Desarrollo y Liderazgo Político de la Mujer", presenta las siguientes cifras:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES QUE LE CORRESPONDIÓ EN 2010 ACUERO CG20/2010	2% QUE DEBIÓ DESTINAR PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERS EN 2010 ACUERDO CG20/2010	MONTO TOTAL DESTINADO POR EL PARTIDO PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010	MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO QUE DESTINÓ ADICIONAL PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010	RECLASIFICACIONES DE OPERACIÓN ORDINARIA NO PROCEDENTES (OBSERVACIÓN DE GASTOS EN EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA)	MONTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO QUE NO DESTINÓ PARA LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN 2010
(A)	(B=a X 2%)	(C)	(D=C-B)	(E)	(F=E-D)
\$390,900,495.35	\$7,818,009.91	\$8,110,492.77	\$292,482.86	\$753,354.45	\$460,871.59

En consecuencia, La cantidad que el partido no destinó para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres asciende a \$460,871,59, como se detalla en el cuadro que antecede.

Respeto a lo anterior resulta aplicable en lo esencial el criterio de interpretación del principio de intervención mínima, que se cita a continuación:

Partido de la Revolución Democrática

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XXIX/2004

NORMATIVA PARTIDARIA, SU VIOLACIÓN NO IMPLICA NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN.

Debe tenerse presente que para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, primordialmente, se considera su relevancia en el orden jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta efectivamente afecte o lesione, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no se debe sancionar al sujeto. Lo anterior resulta lógico en la medida en que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana. Así, se reconoce que dichos sistemas punitivos son un recurso de ultima ratio (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos (en la especie, los que se reconocen en el régimen jurídico electoral), por lo cual, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular. Además, el

procedimiento administrativo sancionador, como especie del *ius puniendi*, debe tener un carácter garantista y, como se adelantó, **un carácter mínimo (derivado del postulado del intervencionismo mínimo)**, en virtud de que el garantismo en esta materia no sólo comprende el acceso a la jurisdicción y, en particular, el derecho a interponer los medios de impugnación con todas las garantías procesales previstas constitucionalmente, en conformidad con lo establecido en los artículos 17, en relación con el 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también ciertas limitaciones a **la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el principio de necesidad [*nulla lex (poenalis) sine necessitate*], consistente en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquellos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social (principio de lesividad u ofensividad del hecho)**. En efecto, la responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, en relación con el 39, 269 y demás disposiciones aplicables, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia, el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. En este sentido, la normativa invocada permite concluir que el legislador ordinario no optó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta. Por el contrario, no se debe sancionar al partido político si la conducta desplegada corresponde, en forma exclusiva, al ámbito interno o capacidad autorganizativa de dicho instituto político, o bien, involucra una decisión que atañe a su libre voluntad, **como ocurre cuando se trata de la determinación del contenido o aplicación de decisiones políticas o ideológicas que estén vinculadas, por ejemplo, con la declaración de principios o el programa de acción, siempre y cuando la referida conducta no afecte algún derecho fundamental de los ciudadanos ni viole alguna norma de orden público**. Asimismo, algunas otras conductas no necesariamente tienen la entidad suficiente para afectar dichos bienes jurídicos, como por ejemplo cuando se

trata de las violaciones a la normativa partidaria en materia de medios y procedimientos de defensa, sin que se afecten los derechos del militante. **En el sistema jurídico federal electoral, no todas las irregularidades procesales que cometan los órganos intrapartidarios dan lugar a la aplicación de una sanción, ya que sólo lo serán aquellas que tengan la magnitud suficiente y trasciendan al resultado final de la resolución respectiva, atendiendo a los principios jurídicos de intervención mínima y de subsidiariedad**, ya que no siendo así dichas irregularidades en materia procesal electoral pueden ser controlables tanto por instancias internas del partido actor, como por instancias externas ante los tribunales competentes.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-041/2002. Partido de la Revolución Democrática. 28 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, Secretario: José Félix Cerezo Vélez.

Nota: El contenido de los artículos 270, párrafo 5 y 269, del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados en esta tesis, corresponde con los diversos 378 y 354, del ordenamiento vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación. Cabe hacer mención de que los numerales señalados en el criterio, se encontraban en el Título Quinto, De las Faltas Administrativas, disposiciones que, conforme a las reformas del 11 de diciembre de 2007, fueron abrogadas y ahora, los procedimientos administrativos sancionadores se encuentran en el Título Séptimo, De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 708 a 711.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- El Dictamen consolidado, así como el resolutivo TERCERO de la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, por **indebida individualización multa excesiva** en lo relativo a la **conclusión 48**, en el que la responsable resuelve imponer a la parte que represento una sanción consistente en una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un

monto líquido de \$3'341,05435 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 M.N.), por el concepto: "El partido no destinó un monto de \$6,682,108.71 para gastos en Actividades Específicas a las que estaba obligado." La responsable determina como sanción: d) Una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$3'341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 M.N.).

DISPOSICIONES VIOLADAS.- Lo son los artículos 1; 14; 16; 22, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 y 118 numeral 1, inciso w); 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, viola en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones normativas antes citadas por indebida individualización multa excesiva en lo relativo a la conclusión 48, en especial el principio de legalidad electoral al carecer la resolución que se impugna de la debida motivación y fundamentación en la individualización de las sanciones impuestas al Partido de la Revolución Democrática.

En efecto en la conclusión 48 la responsable sin la debida motivación y fundamentación en la individualización de las sanciones determina multas excesivas y desproporcionadas, que vienen a mermar la capacidad económica del Partido de la Revolución Democrática afectando el patrimonio de mi representada a grado tal, que afectara el normal desarrollo de sus actividades como entidad de interés público, es decir, sus fines constitucionales y legales, así como sus actividades ordinarias y específicas además afecta de manera determinante participar en condiciones de equidad e igualdad respecto de los demás contendientes en el proceso electoral federal para las elecciones de integrantes del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, así como en los procesos electorales

concurrentes, todos ellos que inician en el año 2011 y cuya elección tendrá verificativo en el año 2012.

La fijación de los montos de las multas que por esta vía se impugnan carecen de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad y sin valorar adecuadamente la afectación al desarrollo normal de las actividades del partido político que represento.

En efecto, en el caso concreto existen una serie condiciones, atenuantes, así como efectos que afectan el normal desarrollo de las actividades del partido político que represento que la responsable no sopesa adecuadamente en la individualización de la sanción, limitándose únicamente a enunciarlos.

Es así que si bien en la falta se involucra una norma de carácter legal, que la responsable califica de **falta sustantiva**, la responsabilidad que se determina a mi representada es en grado de culpa, sin que exista dolo, es decir una acción deliberada o intención específica en la falta de observación del artículo 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, por el contrario se verificó una actitud de colaboración para el ejercicio de fiscalización del origen y destino de los recursos con que contó mi representada, como lo refiere la propia responsable:

"... no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del Partido de la Revolución Democrática para obtener el resultado de la comisión de las faltas (elemento esencial constitutivo del dolo), esto es, con base en el cual pudiese colegirse i a existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que **en el presente caso existe culpa en el obrar.**

...

Por lo anterior, esta autoridad determinó la existencia de una violación a los artículos antes citados, sin embargo dados los razonamientos antes expuestos, se considera **que únicamente existe culpa en el obrar**, situación que es concordante con lo establecido en la sentencia Identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Asimismo, es incuestionable que el partido Intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora presentando la documentación comprobatoria de la operación base de la irregularidad.

En consecuencia carece de sustento la calificativa de falta como **grave especial**, cuando se trata de una responsabilidad en grado de culpa y existió absoluta colaboración de mi representado para la fiscalización del origen y destino de los recursos con lo que contó en el ejercicio de gasto ordinario del año 2010, es así que la responsable de manera contradictoria califica la falta de especial, señalando que no se encontraron elementos que permitan asegurar en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como especial, como se puede apreciar en la consideración de la responsable siguiente:

*Lo anterior, toda vez que al analizar las circunstancias específicas, sí bien es cierto que la falta cometida encuadra en una infracción que vulnera al bien jurídico tutelado, también lo es, que aun cuando se acreditó que la norma transgredida es de gran trascendencia, también consta la falta de reincidencia de la conducta descrita y la ausencia de dolo, por lo que la gravedad de la falta debe calificarse como **ESPECIAL**, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos que permitan asegurar a esta autoridad en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como especial o mayor.*

En consecuencia no se actualiza el calificativo de especial, al tratarse en el caso particular de una responsabilidad en grado de culpa de la parte que represento.

Sin embargo la responsable faltando a los principios de intervención mínima del ius puniendi y de certeza y objetividad como principios rectores de la función electoral, coloca énfasis en el sentido de que la sanción administrativa debe tener como finalidad el de resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir e inhibir la comisión de infracciones similares en el futuro, como se puede apreciar en el énfasis colocado en el segundo párrafo de las consideraciones de la responsable que se citan a continuación:

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa 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 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.

Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión

según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09 la finalidad que debe perseguir una sanción.

Con lo que la responsable obvia y coloca en segundo término 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, como ocurre en el caso que nos ocupa en el que se determina un grado de responsabilidad de culpa por la falta de que se trata.

Es así que la responsable sobrevalora el monto involucrado señalando que dicho monto debe ser tomado en cuenta, ya que de no hacerlo existiría desproporción entre la sanción y la conducta ilícita, determinando una sanción excesiva y desproporcionada a partir de la consideración siguiente:

*En este sentido, las sanciones contenidas en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracciones I y II del ordenamiento citado no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político nacional infractor, incluyendo el monto de los recursos no ejercidos debidamente por **\$6'682,108.71 (seis millones seiscientos ochenta y dos mil ciento ocho pesos 71/100 M.N.)**, puesto que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, serían poco idóneas para disuadir las conductas infractoras como la que en este caso nos ocupa para generar una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.*

Consideración, la anterior, en la que la responsable coloca énfasis en el monto involucrado y el grado de responsabilidad de culpa de mi representado, sólo lo relaciona de manera accidental al señalar "la forma de intervención del partido político infractor" sin determinar que se trata de una responsabilidad en grado de culpa. Señalando sin la debida motivación que las sanciones de amonestación pública, o multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, no son aptas. En esta tesitura la responsable sin la debida motivación y fundamentación determina aplicable el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, dando un trato determinante al monto involucrado, soslayando que la falta deriva de una responsabilidad en grado de culpa y sin poner la debida 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, como en el caso ocurre al tomar como única base el monto involucrado.

Situación que le lleva a la responsable a establecer una sanción equivalente al 50% del monto involucrado, que no guarda conformidad con una responsabilidad en grado de culpa en la falta reclamada y el grado de colaboración mostrado por la parte que represento en la fiscalización del origen y destino de recursos con que contó para el año 2010.

Tal determinación de sanción no es gradual ni acorde con el tipo de responsabilidad reprochada a mi representado, por lo que resulta excesiva al determinar la aplicación del supuesto en la fracción III, inciso a), párrafo 1 del artículo 354 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, careciendo por tanto de la debida motivación y fundamentación. Es así que por la naturaleza de la responsabilidad imputada a mi representada, la aplicación del supuesto resulta excesiva, siendo que la fracción II, del precepto antes citado, puede ser graduada sin resultar excesiva, en virtud de que nos encontramos ante el reproche de una responsabilidad en grado de culpa de la parte que represento y es en el supuesto de la fracción II antes citada en el que se puede graduar condiciones como el monto involucrado así como los fines de persuasión de comisión de faltas similares futuras.

Sin embargo al responsable en contra del principio de intervención mínima del íus puniendi y de los principios rectores de certeza y objetividad, realiza las consideraciones siguientes:

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la Idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada 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.

*Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de \$6,682,108.71 (seis millones seiscientos ochenta y dos mil ciento ocho pesos 71/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del 2% de la ministración mensual que le corresponda al partido por concepto de*

*financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$3,341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.*

Lo anterior es así, 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, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

La sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.

De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.

*En esta tesitura, debe considerarse que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, ya que se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once un total de **\$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.)** como consta en el acuerdo número CG03/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria de este Consejo General celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.*

De lo anteriormente citado, además de lo ya anotado se colige que la autoridad califica la multa determinada en perjuicio de la parte que represento como de naturaleza **fundamentalmente preventiva**, siendo que como ya se ha señalado el monto de la sanción de 50% del monto involucrado no es de carácter preventivo, sino que se da trato de daño patrimonial y de una conducta dolosa, al motivar la responsable la determinación del monto de la sanción como una respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, indicando que, se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida,

consideraciones que no guardan congruencia con las condiciones particulares descritas en el respectivo dictamen.

En el caso concreto, desde luego que cualquier merma al patrimonio del partido que represento resulta disuasivo, que lo obligan en el futuro a cumplir con el deber de cuidado que la ley le obliga, pero de modo alguno, se trata de un asunto costo-beneficio para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, como lo señala la responsable, ello, por la naturaleza del financiamiento de que se trata, siendo que en el caso que nos ocupa no destinar debidamente los recursos para el desarrollo de actividades específicas, le representa una merma en sus patrimonio más allá del monto de la multa y de modo alguno la responsable presume o puede presumir y menos determinar un beneficio en la comisión de una infracción en grado de culpa.

No obstante esto, la responsable sin sustento señala que considerando el financiamiento público a que tiene derecho mi representado, así como la obligación de pagar sanciones anteriores, *"... ello no afectará de manera grave su capacidad económica; por tanto, estará en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria que se establece en la presente resolución."* Es decir, la responsable para estimar el monto de sanción tan sólo verifica que el infractor en grado de culpa, tenga la posibilidad de pago, de manera que no le resulte grave, no obstante que dicho monto afecte el desarrollo normal de las actividades de una entidad de interés público en calidad de sujeto infractor en grado de culpa, como en el caso que nos ocupa representa una sanción de \$3,341,054.35, monto que a todas luces implica una merma considerable al patrimonio de mi representada que afectara de manera sustancial el normal desarrollo de sus actividades.

AGRAVIO TERCERO

FUENTE DE AGRAVIO.- El Dictamen consolidado, así como el resolutivo TERCERO de la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, al considerar de manera ilegal en su **conclusión 51**, que el partido político que represento, realizó pagos de apoyos y becas las cuales no guardan relación con las actividades o fines propios de

un partido político, por un importe de \$170,750.00, determinando aplicar una multa excesiva al resolver imponer a la parte que represento una multa consistente en 8,914 (ocho mil novecientos catorce) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$512,198.44 (quinientos doce mil ciento noventa y ocho pesos 44/100 M.N.). al considerar que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales del programa "Ovando y Gil", no corresponden a actividades propias del partido.

DISPOSICIONES VIOLADAS.- Lo son los artículos 1; 14; 16; 22, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 2; 23, párrafo 2; 38, numeral 1, incisos k) y o) y 81, numeral 1, incisos c) y f); 109 y 118 numeral 1, inciso w); 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23.2 del Reglamento de la materia.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, viola en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones normativas antes citadas en lo relativo a la conclusión 51, en donde al margen de la ley se determina que mi representado realizó pagos de apoyos y becas las cuales no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político, por un importe de \$170,750.00 y además determina una individualización de sanción desproporcionada de 300% sobre el monto involucrado, que rebasa de manera desmedida cualquier parámetro para el cálculo y determinación de multas previstas en la ley.

En la conclusión que se impugna, las autoridades señaladas como responsables sin motivación ni fundamentación determinan que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales no corresponden a actividades propias del partido, realizando de manera medular las consideraciones siguientes:

"... las actividades señaladas en la normatividad, siendo éstas las relativas a su operación ordinaria y gastos de campaña, así como aquéllas que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática. Sin embargo, los gastos mencionados no guardan relación alguna con las actividades o fines propios de

un partido político y no son necesarios para el buen funcionamiento del mismo."

...

Al respecto, el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como una de las obligaciones de los partidos políticos nacionales la de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del numeral 1 del artículo 36 de este Código.

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que dentro de los fines del mismo, no está el de realizar pagos de becas y apoyos a favor de militantes que han perdido la vida en la lucha social del referido partido, ya que dicho gasto no se vincula con las actividades ordinarias del partido.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que el artículo 32.3, inciso f) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales establece que independientemente de lo dispuesto en el propio Reglamento, los partidos deberán sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que están obligados a cumplir, entre ellas las contribuciones necesarias a los organismos de seguridad social, quienes tienen como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

Al respecto es de señalar que el partido que represento es producto de una serie de organizaciones y movimientos sociales que le dan origen y que esa participación social y política de los miembros del partido que represento, ocasionó daños a la vida, libertad y salud por motivos políticos, razón por la cual el Partido de la Revolución Democrática desde su fundación se ha plateado el apoyo a los deudos de militantes de mi representado, apoyo de naturaleza de seguridad social a través de pequeños montos económicos y becas, a personas.

Es así que en tal decisión el Consejo Nacional de mi partido presupuesta tal apoyo y rinde cuenta de ello a la autoridad responsable, por lo que el uso de dichos recursos para este programa de asistencia social derivado de una relación de membresía y participación política, se encuentra perfectamente definido y soportado en su comprobación.

Ahora bien, por lo que hace a la determinación de responsabilidad que la responsable adjudica a la parte que represento por una supuesta violación al inciso o), párrafo 1 del artículo 38 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, de las consideraciones de la responsable antes citadas, se

desprende una errónea interpretación de dicho precepto y de otros más que relaciona con el mismo.

En efecto, la responsable en una interpretación simple y restrictiva, pretende circunscribir las actividades de los partidos políticos a definiciones gramaticales, que desprende de los preceptos que cita, pretendiendo encajonar las actividades de los partidos políticos a la lectura gramatical de disposiciones normativas generales, sin atender el alcance de las mismas en una interpretación sistemática y funcional, lo que le lleva a concluir que un rubro de gasto de mi partido de seguridad social de sus miembros, constituye un hecho ilícito que debe ser sancionado con una multa excesiva de 300% el monto involucrado.

En efecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 9; 35; 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22, 23, párrafo 1; 36; y demás relativos y aplicables, los partidos políticos constituyen entidades de interés público, constituidos por ciudadanos afiliados a los mismos de manera libre, individual y voluntaria, naturaleza que ya de por sí plantea una serie de relaciones complejas entre sus miembros y del partido políticos con el Estado y la sociedad al considerarse entes intermedios entre el Estado y ésta última.

Dentro de esa relación compleja de una entidad de interés público, el Partido de la Revolución Democrática ha implementado una medida de seguridad social apoyando a deudos de sus miembros, fallecidos o encarcelados por motivos políticos, cuestión que no se encuentra prohibida ni limitada por la ley como indebidamente lo estima la responsable y por lo tanto no constituye ilícito alguno, sino por el contrario, resulta acorde con las garantías sociales de nuestra Carta Magna, que en el caso que nos ocupa es garantizada por una entidad de interés público en su libre participación política.

Tal situación sin que la responsable Unidad de Fiscalización haya realizado observación o sugerencia en cuanto a la forma o modo de la utilización y reporte de los recursos involucrados, siendo que conforme al Reglamento de Fiscalización en informes trimestrales, durante el ejercicio de 2010, se dio cuenta de los mismos.

Actividad ordinaria permanente de mi representada y sus miembros en ejercicio de la garantía de asociación pacífica con cualquier objeto lícito; para tomar parte en los asuntos políticos del país, así que la actividad por la que se pretende determinar sanción y responsabilidad a mi representado, constituye un aspecto y una forma de

libre participación política, y desde luego, parte de las actividades ordinarias de mi partido político, sin necesidad de que se enumeren algunas otras clasificadas en la ley como de campaña o específicas como lo hace la responsable en un análisis restrictivo, sin vislumbrar el alcance del derecho de asociación política y de participación en los asuntos políticos del país.

Como se explica, el gasto en apoyos y becas derivados de la participación política de los miembros fundadores del Partido de la Revolución Democrática contrario a lo estimado por la responsable, forma parte de las actividades ordinarias de mi representada y deriva precisamente de la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que los gastos mencionados constituyen gastos que guardan relación la esencia de la participación política que es lo caracteriza a un partido político y fines propios de un partido político, ahora bien por lo que la responsable califica como necesarios para el buen funcionamiento del mismo, tal carácter utilitario, es de carácter subjetivo por lo que en el presente caso no aplica.

Ahora bien, la propia responsable alude a las disposiciones de seguridad social que los partidos están obligados a cumplir, refiriéndose al artículo 32.3, inciso f) del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, pretendiendo que encontrar limitación en tal precepto respecto del de los reconocimientos de naturaleza de seguridad social, otorgado por mi representado a sus miembros afectados por sus ideas políticas a partir de su participación en el Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, la seguridad social regulada por las leyes para los trabajadores de mi representada carece de relación con el asunto que nos ocupa, puesto que la misma no limita, prohíbe y mucho menos cuestiona otro tipo de seguridad social, como lo es la otorgada a los miembros del partido y sus familiares por su aportación de participación política y que forma parte del patrimonio intangible de mi representada.

Finalmente es de señalar que los apoyos y becas a familiares de miembros del partido caídos en la lucha política ha sido una decisión del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática sin que hasta ahora la responsable haya realizado observación u objeción alguna, pretendiendo en esta ocasión imponer su particular y punto de vista y novedosa interpretación del alcance de las actividades ordinarias de mi partido político, lo que más allá del caso particular, limita la libre participación política y de asociación de mi representado y

de los miembros del mismo, incidiendo más allá del tema de gasto, razón por la cual se solicita la revocación de la conclusión que se impugna.

Es así que desde el punto de vista de la fiscalización la responsable pretende poner límites al quehacer político de los partidos políticos, pretendiendo circunscribir sus actividades y el financiamiento a las mismas a partir de una interpretación sesgada, parcial y limitativa del quehacer político, en los términos que a continuación se cita:

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, como lo es el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades, esto es, no pueden resultar ajenos o diversos a su carácter de entidades de interés público, por lo que la autoridad electoral debe velar por el adecuado destino de dichos recursos públicos, atendiendo a los principios que rigen la materia electoral.

En el presente caso, el Partido de la Revolución Democrática al erogar gastos para apoyos y becas, destinó sus recursos a actividades que le resultan ajenas, pues las actividades asistenciales no se encuentran dentro de los fines que dicho instituto político debe perseguir de acuerdo con la normatividad electoral.

La realización de actividades asistenciales, aun y cuando pudieran llegar a considerarse un acto de beneficio para la sociedad, tal como señalan los estatutos del partido inculpado, no son actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas en el caso particular les corresponda llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características resulta idónea para atender los fines que le son conferidos constitucional y legalmente.

Como puede apreciarse la responsable sin motivación ni fundamentación determina que los apoyos de seguridad social otorgado por actividades políticas, resultan ajenas a la participación política, cuando su instauración y determinación por los órganos de dirección de mi partido responde precisamente a actividades de participación política, constituyendo pequeños apoyos que de modo alguno distrae recursos para otro tipo de actividades ordinarias del partido que represento, pero que en el caso que nos ocupa al sancionar a mi partido con el 300% del monto involucrado, no sólo impide el reconocimiento de participación política de sus miembros, sino que además afecta el desarrollo normal de las actividades del partido político más allá de los recursos aplicados en el programa de apoyos y reconocimiento por el cual se determina una sanción que no guarda ninguna proporción.

De conformidad con lo anterior, resulta aplicable el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Democracia Social, Partido Político Nacional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 29/2002

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000. Democracia Social, Partido Político Nacional. 6 de junio de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Loyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados

Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

Por otra parte, la responsable no obstante lo inaudito de su proceder al determinar como una falta el programa de apoyos y becas a miembros del partido afectados por la participación política dentro del Partido de la Revolución Democrática, al calificar e individualizar la supuesta falta.

Es así que la responsable de manera indebida determina que la falta se actualiza al destinar recursos para apoyos y becas sin que se acreditara el objeto partidista del mismo, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma, señalando además que **"...la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia."**

De tal suerte que la responsable determina que la falta es de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, calificándola de como **GRAVE ORDINARIA**, asimismo la responsable sin motivación ni fundamentación y violando los principios de certeza y objetividad determina que en el caso que nos ocupa existe reincidencia, refiriendo:

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- *De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financia miento a actividades o fines propios de un partido político.*

Sin embargo la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia, ya que en el caso que refiere se sancionó la no presentar la documentación correspondiente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de los viajes

realizados al extranjero, así como el objeto partidista del viaje el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 12.1 y 12.11 del Reglamento de mérito, luego entonces si bien existe referencia al inciso o) párrafo 1 del artículo 38 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, el mismo se encuentra relacionado con dispositivos del reglamento de fiscalización diversos al caso que nos ocupa, de allí que se trata de conductas distintas y por tanto la naturaleza de las contravenciones es distinta, en un caso se trata de gastos realizados en el extranjero y en el caso que nos ocupa de apoyos y becas a miembros afectados en su vida o libertad con motivo de sus ideas políticas, luego entonces aunque la responsable considere que existe infracción al inciso o) párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no existe reincidencia estimada por la responsable porque se trata de actos de naturaleza distinta y por tanto no opera la reincidencia señalada por la responsable, de considerar valido el criterio de la responsable provocaría que la violación a un precepto general por distintas causas implique reincidencia, sin atender los elementos mínimos que deben considerarse para su actualización, siendo que como ya se ha señalado en el caso que nos ocupa no se actualiza el elemento mínimo de la naturaleza de las contravenciones, aunque exista identidad de uno de los preceptos infringidos, sin que se verifique la identidad de las conductas e identificación plena de los preceptos presuntamente infringidos, al respecto, resulta aplicable el criterio de jurisprudencia de carácter obligatorio y que la responsable deja de observar, que se cita a continuación;

Convergencia

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 41/2010

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.—

De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; **2. La naturaleza de las contravenciones,** así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo

bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-83/2007.—Actor; Convergencia.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—7 de noviembre de 2007—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaría: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-61/2010—Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral—21 de julio de 2010—Unanimidad de cinco votos—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.- Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-62/2010.—Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—21 de julio de 2010—Unanimidad de cinco votos—Ponente; Pedro Esteban Penagos López.— Secretario; Héctor Reyna Pineda.

Nota: En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-83/2007 se interpretaron los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22.1 inciso c), del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, cuyo contenido corresponde a los artículos 355, párrafo 5, inciso e), así como 26.1, del código y reglamento vigentes, respectivamente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.

De acuerdo con lo anterior, la resolución que se impugna es contraria a lo dispuesto por los artículos 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que señala:

“I. ...

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 hasta el doble de lo anterior;

Artículo 378

1. ...

2. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta:

...

c) En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

...

Es decir, la sanción determinada por la responsable es de tal carácter excesiva, que rebasa cualquier parámetro legal, como los señalados en los preceptos anteriores, fijado en el doble o tan sólo de un sanción más severa, en la cual desde luego debe realizarse de acuerdo a una gradualidad que cumpla con los criterios de necesidad, proporcionalidad para una adecuada motivación y fundamentación.

Es así que la responsable con la deficiente e indebida motivación y fundamentación que se viene denunciando y evidenciado determina sin parámetro alguno, de manera desmedida y arbitraria una sanción de 300% del monto involucrado, en los términos siguientes:

En este orden de ideas, este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada fracción II consistente en multa de hasta 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, resulta la idónea para el caso que nos ocupa, toda vez que puede ser graduada, siempre dentro del margen establecido por el mismo precepto legal.

*Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Ordinaria**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de **\$170,750.00 (ciento setenta mil setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.)**, este Consejo General fija la sanción consistente en **una multa equivalente a 8,914 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal durante el dos mil diez, misma que asciende a la cantidad de \$512,198.44 (quinientos doce mil ciento noventa y ocho pesos 44/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.*

De acuerdo a las condiciones antes anotadas, ante una interpretación novedosa, parcial y limitativa de las actividades del partido político que represento, en todo caso, la responsable funda indebidamente la sanción determinada en la fracción II, inciso a) párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo que en todo caso, resultaría procedente la fracción I del ordenamiento antes anotado, a efecto de que mi representada mediante la amonestación pública, se le prevenga que el otorgamiento de apoyos y becas a sus militantes afectados por su participación política, no se considera dentro de las actividades ordinarias sujetas de financiamiento directo, a efecto de que tenga la oportunidad de replantear el programa de reconocimientos en consulta con la autoridad responsable, para lo cual de modo alguno, procede la sanción que por esta vía se impugna por musitada y desproporcionada, siendo que no existe una

conducta que anterior a los hechos que se califican en el ejercicio 2010 de gasto ordinario, se haya estimado ilícita por la responsable o por esta Sala Superior, y además sin que exista desviación o mal uso de los recursos con que cuenta mi representada.

Es así que la fijación del montos de las multas que por esta vía se impugnan carecen de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad y sin valorar adecuadamente la afectación al desarrollo normal de las actividades del partido político que represento, yendo más allá del parámetro de daño patrimonial sin que en el caso que nos ocupa se verifique tal o lo determine la responsable, tampoco exista un beneficio o provecho indebido a favor de mi representada o mal uso de recursos, siendo que el hecho que se califica, a lo más pudiera constituir una divergencia de interpretación en el alcance de la definición de las actividades permanentes de los partidos sujetas a financiamiento, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto el criterio de jurisprudencia que se cita a continuación, pero asimismo resulta aplicable en cuanto parámetro para la determinación y fijación de multas que demuestra falta de motivación y fundamentación en la fijación del monto de la multa que se impugna:

**Partido Revolucionario Institucional
vs.**

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XII/2004

MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. 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 sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. 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. La finalidad del decomiso 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, pues no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio, esto es, 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. Lo anterior permite concluir 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.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RÁP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-098/2003 y acumulados. Partido Revolucionario Institucional. 20 de mayo de 2004. Mayoría de 5 votos en el criterio. Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Yolli García Álvarez.

La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

En tal orden de ideas, se viola en perjuicio de la parte que represento lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que dispone:

Artículo 22. *Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas Inusitadas y trascendentales. ..."*

En relación con el asunto que nos ocupa, dicha disposición establece la prohibición de aplicación de multas excesivas, inusitadas y trascendentes. Conceptos que establecen límites a la facultad sancionadora del Estado, en este caso, de la autoridad señalada como responsable, en el sentido de que la determinación del monto de una sanción no puede ir más allá de lo lícito o razonable, tampoco que está más allá de los límites de cualquier conocimiento posible, de lo no usado, desacostumbrado.

Sin embargo, contrario a esto, la responsable sin atender los límites establecidos en el sistema electoral, que ya se han señalado, en cuanto al decomiso en infracciones patrimoniales, en moto igual, o sanciones de hasta (gradual) el doble por la agravante de reincidencia, establece una multa de 300% el monto involucrado.

Lo anterior es así porque cualquier sanción deben estar comprendida entre lo lícito y lo razonable, a efecto de que la multa se determine conforme a sus capacidades económicas en concordancia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en que se desarrollaron los hechos sancionados, produciéndose así una igualdad absoluta y justa entre personas que cometieron el mismo ilícito administrativo, pero que tienen capacidades distintas. De lo contrario, se afecta, como en el presente caso ocurre, el desarrollo normal de las actividades de una entidad de interés pública como lo es la parte que represento, poniendo en peligro la los derechos de los ciudadanos que integramos al Partido de la Revolución Democrática.

Como conclusión es de señalarse que uno de los valores preservados por el artículo 22 constitucional consiste en que las multas no resulten de tal magnitud que se vuelvan confiscatorias, lo cual implica la existencia de un criterio de proporcionalidad que resulta del equilibrio entre la infracción y la sanción, en el caso concreto al establecer se el monto de la multa que se impugna en 300% del monto involucrado, lo cual significa su potenciación en relación con el monto de gasto, con resultados exorbitantes y desproporcionados. Es claro, entonces, que la sanción no guarda correspondencia con la naturaleza de la infracción ni, eventualmente, con las condiciones de la supuesta infracción, de ahí que la multa determinada con cargo a mi representada, viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé una multa que equivale a 3 veces el monto involucrado, de lo que se colige la misma como desproporcional y excesiva.

AGRAVIO CUARTO

FUENTE DE AGRAVIO.- El Dictamen consolidado, así como el resolutivo TERCERO de la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, por la determinación de responsabilidad e indebida individualización multa excesiva en lo relativo a la **conclusión 69**, en el que se resuelve imponer al partido que represento una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1'458,075.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y ocho mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.). por el concepto que señala la responsable de que el partido realizó un gasto que no guarda relación con las actividades o fines propios del partido político, por un importe de \$486,025.00.

DISPOSICIONES VIOLADAS.- Lo son los artículos 1; 14; 16; 22, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 y 118 numeral 1, inciso w); 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, viola en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones normativas antes citadas por indebida determinación de responsabilidad e individualización multa excesiva en lo relativo a la conclusión 69, en especial el principio de legalidad electoral al carecer la resolución que se impugna de la debida motivación y fundamentación en la individualización de las sanciones impuestas al Partido de la Revolución Democrática.

En la observación 69 que por esta vía se impugna la responsable determina sin motivación ni fundamentación y faltando al los principios de certeza y objetividad: Determinando que mi representada incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinando una multa excesiva y desproporcionada de 300% del monto involucrado.

En la especie se trata de una factura por pago de servicio de transporte de miembros del Partido de la Revolución Democrática que en una estrategia de actuación política determinó asistir de manera masiva a un evento cívico del grito de independencia del 15 de septiembre de 2010, año del bicentenario de la independencia de nuestro país, lo cual además ocurre en un contexto de recuperación de espacios públicos, ante el antecedente de los atentados del 15 de septiembre de 2008, cuando una serie de ataques terroristas cometidos en contra de la población civil en la ciudad de Morelia, México, durante la ceremonia del 198 aniversario del "Grito de Independencia" (conmemoración del inicio de la lucha por la Independencia de México en 1810) en pleno centro histórico de la ciudad, hecho público y notorio.

Sin embargo la responsable en un análisis superficial determina lo siguiente:

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, en virtud de que manifestó que el servicio de transporte que ampara la factura observada se realizó para acompañar al Gobernador del estado de Michoacán al evento del Grito de Independencia; sin embargo, la Unidad de Fiscalización, considera que no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido político y no es necesario para su buen funcionamiento; por tal razón, la observación quedó no subsanada por un importe de \$486,025.00.

Si bien la estimación de la responsable parte de una apreciación igual de superficial por parte de la responsable del área de finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Michoacán, la cual se precisa a petición de la Unidad de Fiscalización d los Recurso de los Partidos Políticos, para que "*Justificara razonablemente el objeto partidista para su operación ordinaria, respecto de la renta del servicio de transporte a varios municipios del estado de Michoacán que amparara el pago realizado por \$486,025.00.*", lo cierto es que la actividad política de los miembros del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Michoacán, consistente en la asistencia masiva a un evento cívico, en el contexto de la celebración del bicentenario de la independencia de nuestro país y de recuperación de espacios públicos en un contexto de

inseguridad pública, demuestra y denota la justificación razonable solicitada por la responsable,

Actividad en la cual se financió el traslado de miembros del partido y no de personal del Gobierno del Estado como de manera ambigua lo desliza la responsable, a dicha celebración cívica. Tratándose de una determinación de estrategia y participación política de los ciudadanos miembros del Partido de la Revolución Democrática en los asuntos políticos de nuestro país, por lo tanto carece de motivación las consideraciones de la responsable de que dicha actividad no guarda relación alguna con las actividades o fines del partido político y no fue necesario para el buen funcionamiento del partido que represento, no obstante que se trata de una actividad eminentemente de ejercicio del derecho de reunión y asociación para la participación en los asuntos políticos del país y de promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, de conformidad con lo establecido en los artículos 9, 35, fracción III y 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que viola la responsable con sus consideraciones en las que desestima la participación política de los miembros del partido en el evento estatal del denominado "Grito de Independencia" en el bicentenario de tal celebración y ceremonia cívica y en el contexto de recuperación de espacios públicos.

Sin embargo la responsable en un análisis superficial carente de motivación, estima que el gasto de transportación a una ceremonia cívica, que no guarda relación con las actividades y fines del partido político que represento, para lo cual parte de una simple mención formulada a casi un año de los hechos, por la secretaria de finanzas del órgano de dirección de mi partido en el Estado de Michoacán, que si bien de manera equivoca refiere un acompañamiento al Gobernador del Estado, sin embargo, se desprende del respectivo dictamen y análisis de la documentación atinente, una actuación transparente y pública y debida documentación y reporte del gasto en cuestión, sin que pueda ni siquiera presumir un mal uso o utilización y destino de los recursos de mi representada, constituyendo una actividad lícita, por lo que las determinaciones que por esta vía se impugnan de la responsable faltan a su deber de observar los principios rectores de certeza y objetividad, al determinar que una simple mención mal plateada, determina la falta de relación del gasto de transporte a una ceremonia cívica con las actividades y fines del partido que represento, siendo que el conjunto de circunstancias, el contexto en el que sucedieron los hechos y la documentación soporte del gasto en cuestión demuestran un gasto de transporte

en un actividad cívica por excelencia, de participación del pueblo en la vida democrática.

Por tanto, carecen de sustento las estimaciones de la responsable en el sentido de que el gasto de traslado de miembros de mi partido, a una ceremonia cívica del bicentenario de la independencia de nuestro país, apuntó a:

"... el fortalecimiento del Gobierno del Estado de Michoacán mediante la participación de su personal en eventos que aquél organiza, no se encuentran dentro de los fines que dicho instituto político debe perseguir de acuerdo con la normatividad electoral.

*La realización de actividades y traslado en apoyo del Gobierno de Michoacán como lo es la presencia de diversas personas en el evento del Grito de Independencia, aun y cuando **podiera llegar a considerarse un acto de beneficio y apoyo al Gobierno local**, no son actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas en el caso particular, les corresponda llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características resulta Idónea para atender los fines que le son conferidos constitucional y legalmente.*

*En consecuencia, al erogar recursos en servicios de transporte para trasladar a diversas personas **a un evento del Gobierno de Michoacán**, el Partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, Inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Tales apreciaciones resultan inexactas y contrarias a los principios de certeza y objetividad, puesto que en modo alguno la actividad de política de participación de los miembros del Partido de la Revolución Democrática a una ceremonia cívica relevante en cuanto se trato del bicentenario de la Independencia de nuestro país, apuntó al fortalecimiento del Gobierno del Estado, llegando la responsable a mencionar sin precisar "su personal en eventos que aquél organiza" como si mi representada hubiese financiado una actividad gubernamental y traslado de personal del Gobierno del Estado, estableciendo asimismo la responsable que se trato de un acto de beneficio y apoyo al Gobierno del Estado de Michoacán, tales imprecisiones, llevaron a la responsable a concluir que la erogación de gastos de transporte de miembros del partido que califica como "diversas personas" a la ceremonia cívica del bicentenario de la independencia nacional que. reduce a "un evento del Gobierno de Michoacán" infringió lo dispuesto por el inciso o), párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal del instituciones y Procedimientos Electorales, interpretando el hecho concreto como incumplimiento a la obligación de aplicar el financiamiento de que disponga, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades

ordinarias, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código.

En este contexto soslayado por la responsable, resulta no apegadas a derecho ni a los principios rectores de la función electoral las consideraciones de la responsable en relación con el financiamiento de actividades políticas de la parte que represento, en un contexto de participación ciudadana para la recuperación de espacios públicos ante la acción de la delincuencia organizada, tal estado de cosas da sentido y explica el actuar de mi representada en el Estado de Michoacán, el cual conforme a lo dispuesto por el artículo 40, párrafo 2, inciso e) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, como parte de los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados, determinó como una acción política particular, la asistencia de los miembros del partido a la ceremonia cívica del bicentenario de la independencia de nuestro país, a dos años de los graves atentados a la población en la plaza Melchor Ocampo de la Ciudad de Morelia en el contexto del 198 aniversario de la independencia de nuestro país, en la misma ceremonia cívica.

De conformidad con lo anterior, la responsable asimismo deja de observar el criterio de jurisprudencia de obligatoria observancia que se cita a continuación:

Democracia Social, Partido Político Nacional

vs,

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 29/2002

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto

en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000. Democracia Social, Partido Político Nacional. 6 de junio de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUR-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Loyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

Por otra parte, además de la Improcedencia de calificar como infracción al artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, una actividad ordinaria del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio del derecho de reunión y asociación, así como de participación política en los asuntos políticos de nuestro país, la responsable agravia aún más a mi representada al determinar una sanción, estableciendo una multa sin la debida motivación y fundamentación en su individualización resultando excesiva y desproporcionada, que vienen a mermar la

capacidad económica del Partido de la Revolución Democrática afectando el patrimonio de mi representada a grado tal, que afectara el normal desarrollo de sus actividades como entidad de interés público, es decir, sus fines constitucionales y legales, así como sus actividades ordinarias y específicas además afecta de manera determinante participar en condiciones de equidad e igualdad respecto de los demás contendientes en el proceso electoral federal para las elecciones de integrantes del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, así como en los procesos electorales concurrentes, todos ellos que inician en el año 2011 y cuya elección tendrá verificativo en el año 2012.

Es el caso que la multa determinada por la responsable implica un **300% del monto involucrado**, como si se tratase de un daño patrimonial, cuando se trata de una interpretación subjetiva, de criterio de la autoridad en la forma de ejercicio de derechos políticos y de participación en los asuntos políticos de nuestro país, del cual de manera subjetiva extrae que se trató de un acto de Gobierno, cuando la ceremonia del "Grito de Independencia" constituye un acto cívico que involucra a todos los niveles de gobierno y a la sociedad de mexicana, por lo que resulta subjetivo y simplista calificarlo de un acto organizado por el Gobierno del Estado de Michoacán.

En consecuencia el monto de sanción impuesto al partido que represento resulta desproporcionado y excesivo, constituyendo una interpretación restrictiva del derecho de reunión, asociación y participación en los asuntos políticos de nuestro país.

Es así que la responsable de manera indebida determina que la falta se actualiza por un gasto de transporte en el ejercicio del derecho de reunión y asociación así como de participación en los asuntos políticos del país, lo que constituye la aplicación del financiamiento para fines ajenos a los permitidos por la norma, señalando además que **"... la norma transgredida funge como baluarte para evitar el mal uso de los recursos públicos, dicha norma es de gran trascendencia."**

De tal suerte que la responsable determina que la falta es de carácter **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, calificándola como **GRAVE ORDINARIA**, asimismo la responsable sin motivación ni fundamentación y violando los principios de certeza y objetividad determina que en el caso que nos ocupa existe reincidencia, refiriendo:

En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como

elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- *De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político.*

Sin embargo la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia, ya que en el caso que refiere se sancionó la no presentación de la documentación correspondiente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de los viajes realizados al extranjero, así como el objeto partidista del viaje, en la que se determinó que el partido incumplió con lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 12.1 y 12.11 del Reglamento de mérito, luego entonces si bien existe referencia al inciso o) párrafo 1 del artículo 38 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, el mismo se encuentra relacionado con dispositivos del reglamento de fiscalización diversos al caso que nos ocupa, de allí que se trata de conductas distintas y por tanto la naturaleza de las contravenciones es distinta, en un caso se trata de gastos realizados en el extranjero y en el caso que nos ocupa de pago de transporte para la ceremonia cívica del bicentenario de la independencia de nuestro país, no guarda identidad con el acto del cual la responsable pretende derivar una conducta reincidente.

Aquí es importante señalar que la responsable indebidamente identifica el elemento mínimo que debe considerarse para determinar la actualización de reincidencia, relativo a la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, con el bien jurídico tutelado, cuando este elemento mínimo reúne dos elementos: que es la naturaleza de las contravenciones y los preceptos infringidos, siendo que en el caso particular, no existe plena identidad de las normas estimadas violadas y es también distinta la naturaleza de los actos, por lo tanto no se actualizan ni se acreditan los elementos mínimos para la actualización de la citada agravante.

Luego entonces, aunque la responsable considere que existe infracción al inciso o) párrafo 1, del artículo 38 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, no existe identidad plena de las normas involucradas ni tampoco de la naturaleza del acto, por lo

que no existe reincidencia estimada por la responsable y por tanto no opera la reincidencia señalada por la responsable, de considerar valido el criterio de la responsable provocaría que la violación a un precepto general por distintas causas implique reincidencia, sin atender los elementos mínimos que deben considerarse para su actualización, siendo que como ya se ha señalado en el caso que nos ocupa no se actualiza el elemento mínimo de la naturaleza de las contravenciones, aunque exista identidad de uno de los preceptos infringidos, sin que se verifique la identidad de las conductas e identificación plena de los preceptos presuntamente infringidos, al respecto, resulta aplicable el criterio de jurisprudencia de carácter obligatorio y que la responsable deja de observar, que se cita a continuación;

Convergencia

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 41/2010

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.—De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; **2. La naturaleza de las contravenciones**, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Cuarta Época:

Recurso de apelación, SUP-RAP-83/2007. —Actor: Convergencia. —Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. —7 de noviembre de 2007— Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-61/2010,—Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—21 de julio de 2010.— Unanimidad de cinco votos—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.- Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-62/2010. —Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral—21 de julio de 2010—

Unanimidad de cinco votos—Ponente: Pedro Esteban Penagos López — Secretario: Héctor Reyna Pineda.

Nota: En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-83/2007 se interpretaron los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22,1 inciso c), del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, cuyo contenido corresponde a los artículos 355, párrafo 5, inciso e), así como 26.1, del código y reglamento vigentes, respectivamente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.

De acuerdo con lo anterior, la resolución que se impugna es contraria a lo dispuesto por los artículos 354, numeral 1, inciso a), fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que señala:

I. ...

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 hasta el doble de lo anterior;

...

Artículo 378

1. ...

2. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta:

c) En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

...

Es decir, la sanción determinada por la responsable es de tal carácter excesiva, que rebasa cualquier parámetro legal, como los señalados en los preceptos anteriores, fijado en el doble o tan sólo de un sanción más severa, en la cual desde luego debe realizarse de acuerdo a una gradualidad que cumpla con los criterios de necesidad, proporcionalidad para una adecuada motivación y fundamentación.

Es así que la responsable con la deficiente e indebida motivación y fundamentación que se viene denunciando y evidenciado, determina sin parámetro alguno, de manera desmedida y arbitraria una sanción de 300% del monto involucrado, en los términos siguientes:

En este sentido, se estima que la fracción III del inciso a), numeral 1 del artículo 354 que contempla como sanción la

reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomando en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro.

*Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Ordinaria**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de **\$486,025,00 (cuatrocientos ochenta y seis mil veinticinco pesos 00/100 M.N.)**, este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **2%** de las siguientes ministraciones mensuales que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar un monto líquido de **\$1,458,075.00 (un millón cuatrocientos cincuenta y ocho mil setenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.*

De acuerdo a las condiciones antes anotadas, la responsable vulnera los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendo del Estado, ante una interpretación restrictiva de los derechos político-electorales, así como parcial y limitativa de las actividades del partido político que represento, determinando una sanción arbitraria que representa un 300% del monto de gasto involucrado, sin que en el caso que nos ocupa exista daño patrimonial o mal uso de recursos públicos, tratándose tan sólo de un criterio contable parcial y limitado que no atiende a la amplia interpretación que aplica al ejercicio de los derechos políticos, porque de lo contrario, como en el caso que nos ocupa, se atenta en contra de las libertades democráticas.

Por otra parte, la responsable infringe en perjuicio de la parte que represento el principio de legalidad al dejar de observar los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador, pretendiendo determinar como una falta y un acto ilícito, destinar recursos para el transporte a un evento cívico y ejercicio del derecho de reunión y asociación, siendo que tal situación conforme al principio de reserva legal, no se trata de una actividad prohibido en la ley, ni se prevé presupuesto de la sanción por el financiamiento de actividades de ejercicio del derecho de asociación y reunión para participar en asunto políticos. Así es que contrario a dichos principios jurídicos aplicables, la responsable formula una interpretación restrictiva del ejercicio de derechos políticos, sin observar el principio de interpretación y aplicación estricta de la norma (*odiosa sunt restringenda*), sin atender asimismo el principio de intervención mínima en el ejercicio del poder

correctivo estatal, que en el caso concreto resulta excesivo y arbitrario sin acotación o limitación alguna, por lo que la responsable deja de observar el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Partido Revolucionario Institucional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 7/2005

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ...* (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe; a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por

SUP-RAP-515/2011

cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98. Partido Revolucionario Institucional. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-034/2003 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 26 de junio de 2003. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-025/2004. Partido Verde Ecologista de México. 11 de junio de 2004. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

Es así que la responsable de manera indebida y faltando a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad funda indebidamente la sanción determinada en la fracción III, inciso a) párrafo 1, del artículo 354 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, que le lleva a determinar el monto de la multa impuesta a un monto excesivo que representa un 300% del monto de gasto involucrado.

Es así que la fijación del montos de las multas que por esta vía se impugnan carecen de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad y sin valorar adecuadamente la afectación al desarrollo normal de las actividades del partido político que represento, yendo más allá de los máximos parámetros de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, que en la especie ninguna de ellas se actualiza, o lo determine la responsable, tampoco exista un beneficio o provecho indebido a favor de mi representada o mal uso de recursos, siendo que el hecho que se califica, sólo se verifica una interpretación restrictiva por parte de la responsable en el ejercicio del derecho de reunión y asociación para tomar parte en asuntos políticos del país, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto el criterio de jurisprudencia que se cita a continuación, pero asimismo resulta aplicable en cuanto

parámetro para la determinación y fijación de multas que demuestra falta de motivación y fundamentación en la fijación del monto de la multa excesiva y desproporcionada que se impugna:

Partido Revolucionario Institucional

Vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XII/2004

MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. 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 sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. 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. La finalidad del decomiso 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, pues no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio, esto es, 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. Lo anterior permite concluir 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.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003, Mayoría de 4 votos. Engrosé: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez,

Recurso de apelación. SUP-RAP-098/2003 y acumulados. Partido Revolucionario Institucional. 20 de mayo de 2004. Mayoría de 5 votos en el criterio. Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Yo/// García Alvarez.

La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

En tal orden de ideas, se viola en perjuicio de la parte que represento lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que dispone:

***Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, ...'*

En relación con el asunto que nos ocupa, dicha disposición establece la prohibición de aplicación de multas excesivas, inusitadas y trascendentes. Conceptos que establecen límites a la facultad sancionadora del Estado, en este caso, de la autoridad señalada como responsable, en el sentido de que la determinación del monto de una sanción no puede ir más allá de lo lícito o razonable, tampoco que está más allá de los límites de cualquier conocimiento posible, de lo no usado, desacostumbrado.

Sin embargo, contrario a esto, la responsable sin atender los límites establecidos en el sistema electoral, que ya se han señalado, en cuanto al decomiso en infracciones patrimoniales, en moto igual, o sanciones de hasta (gradual) el doble por la agravante de reincidencia, establece una multa de 300% el monto involucrado.

Lo anterior es así porque cualquier sanción deben estar comprendida entre lo lícito y lo razonable, a efecto de que la multa se determine conforme a sus capacidades económicas en concordancia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en que se desarrollaron los

hechos sancionados, produciéndose así una igualdad absoluta y justa entre personas que cometieron el mismo ilícito administrativo, pero que tienen capacidades distintas. De lo contrario, se afecta, como en el presente caso ocurre, el desarrollo normal de las actividades de una entidad de interés pública como lo es la parte que represento, poniendo en peligro la los derechos de los ciudadanos que integramos al Partido de la Revolución Democrática.

Como conclusión es de señalarse que uno de los valores preservados por el artículo 22 constitucional consiste en que las multas no resulten de tal magnitud que se vuelvan confiscatorias, lo cual implica la existencia de un criterio de proporcionalidad que resulta del equilibrio entre la infracción y la sanción, en el caso concreto al establecerse el monto de la multa que se impugna en 300% del monto involucrado, lo cual significa su potenciación en relación con el monto de gasto, con resultados exorbitantes y desproporcionados. Es claro, entonces, que la sanción no guarda correspondencia con la naturaleza de la infracción ni, eventualmente, con las condiciones de la supuesta infracción, de ahí que la multa determinada con cargo a mi representada, viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé una multa que equivale a 3 veces el monto involucrado, de lo que se colige la misma como desproporcional y excesiva.

AGRAVIO QUINTO

FUENTE DE AGRAVIO.- El Dictamen consolidado, así como el resolutivo TERCERO de la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, por inobservancia de las Normas de Información Financiera e indebida individualización multa excesiva en lo relativo a las **conclusiones 88 y 93**, en el que se resuelve imponer a la parte que represento una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$2'183,159.15 (dos millones ciento ochenta y tres mil ciento cincuenta y nueve pesos 15/100 M.N.), por el concepto de que "El partido reportó saldos en Cuentas por Cobrar y Anticipo a Proveedores con antigüedad mayor a un año por un

importe de \$1,940,585.91; sin embargo, omitió presentar las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justifiquen su permanencia." Así como una reducción del 3% (tres por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$5'134,489.94 (cinco millones ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 94/100 M.N.); por el concepto de que "El partido reportó pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no presentó excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010."

DISPOSICIONES VIOLADAS,- Lo son los artículos 1; 14; 16; 22, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 y 118 numeral 1, inciso w); 355, numeral 5, en relación con el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción III y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las Normas de Información Financiera que en el presente se relacionan.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES DETERMINADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DIEZ, viola en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, las disposiciones normativas antes citadas por inobservancia de las Normas de Información Financieras, en el caso de la conclusión 83 y por indebida individualización y multa excesiva en lo relativo a las conclusiones 88 y 93, en especial el principio de legalidad electoral al carecer la resolución que se impugna de la debida motivación y fundamentación en la individualización de las sanciones impuestas al Partido de la Revolución Democrática.

En efecto en las conclusiones 88 y 93 la responsable sin la debida motivación y fundamentación determina que "El partido reportó saldos en Cuentas por Cobrar y Anticipo a Proveedores con antigüedad mayor a un año por un importe de \$1,940,585.91; sin embargo, omitió presentar las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justifiquen su

permanencia." Y que "El partido reportó pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no presentó excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010.", lo anterior sin dar oportunidad a mi representada para justificar que se trata en su gran mayoría de cuantas por cobrar que por sus montos o por circunstancias diversas, que incluyen causas como fallecimiento de la persona deudora, resultan irrecuperables, o que la inversión de recurso en su recuperación resulte incosteable, sin que la responsable observe las Normas de Información Financiera, aplicables para la depuración y deducción de los saldos, por lo que no resultan aplicables ni observables las causas exigidas por la autoridad presentar las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justifiquen su permanencia, contrario a las reglas de información financiera generalmente aceptadas. No obstante que el Reglamento de Fiscalización vigente reconoce en su artículo 28.3 la vigencia de las Normas de Información Financiera, que asimismo se reconocen en el nuevo Reglamento de Fiscalización que entrara en vigor con el desarrollo de las precampañas y en el año de 2012.

Lo mismo ocurre con lo relativo a los pasivos en los que la responsable exige la presentación de excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010, sin permitir la aplicación de las Normas de Información Financiera que permita depurar los pasivos que no pueden resolverse con pago o excepciones legales al incurrir en supuestos distintos a los exigidos por la responsable, sin que la responsable permita la aplicación de Normas de Información Financiera que permitan depurar y deducir los pasivos que responden a condiciones y circunstancias distintas las señaladas por la responsable como únicas excepciones posibles, contraviniendo y dejando de observar las citadas NIF'S.

Es así que la responsable limita las causas por las causales se puedan dar de baja saldos de cuentas por pagar o por cobrar, a los supuestos estrictos que ya se han señalado, situación que viene generando una acumulación de pasivos y activos que la Unidad de Fiscalización no permite consolidar ante la imposibilidad o incosteabilidad de recuperación o pago, por lo que no existe autorización de la Unidad de Fiscalización para depurar dichas cuentas de la contabilidad de mi representada, inobservando las Normas de Información Financiera y violando en perjuicio de la parte que

represento, los artículos 28.3 y 28.9 del Reglamento de Fiscalización, al omitir una interpretación armónica, sistemática y funcional de dichos preceptos, para que sean complementados con las citadas Normas de Información Financiera, que reconocen supuestos distintos a los aceptados de manera limitativa por la responsable para la consolidación y autorización de baja de los pasivos y activos en cuestión, dichos preceptos establecen lo siguiente;

28.3 Los partidos deberán apearse, en el control y registro de sus operaciones financieras, a las normas de información financiera. Si de la revisión desarrollada por la autoridad se determinan reclasificaciones, los partidos deberán realizarlas en sus registros contables.

*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.***

Es así que la responsable determina responsabilidad del partido que represento ante un hecho que ella misma viene generando al limitar las causas para dar de baja los saldos en cuentas por cobrar y por pagar, provocando la acumulación irresolubles de los mismos, resultando contradictorio que exija, como únicas causas para la permanencia lícita de dichos saldos, las siguientes:

- Las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación de dicho monto, así como la documentación correspondiente.
- En su caso, las excepciones legales y documentación que justifique la permanencia de las cuentas por cobrar o anticipo para gastos en cuestión.

Sin que considere la incompatibilidad de tales supuestos en la mayoría de los casos que dan origen a los saldos indebidamente sancionados y sin que de manera táctica se permita que los citados saldos puedan ser revisados, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de

la Unidad de Fiscalización, de conformidad con las Normas de Información Financiera.

El termino de "Normas de Información Financiera" se refiere al conjunto de pronunciamientos normativos conceptuales y particularmente emitidos por el CINIF (Consejo Mexicano, para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera), que regulan la información contenida en los estados financieros y sus notas, en un lugar y fecha determinados, que son aceptados de manera amplia y generalizada por todos los usuarios de la información financiera. ES CINIF forma parte integrante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Respecto a los pasivos, las Normas de Información Financiera inobservadas por la responsable previenen lo siguiente:

PASIVOS

NÍFC-2 CONSISTENCIA

Postulado Básico

"(...)

Ante la existencia de operaciones similares en una entidad, debe corresponder un mismo tratamiento contable, el cual debe permanecer a través del tiempo en tanto no cambie la esencia económica de las operaciones. (...)"

NIF-A-4

"(...)

CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

"(...)

Las características cualitativas primarias de la información financiera contenida en los estados financieros, así como las asociadas a ellas, encuentran en ocasiones algunas restricciones que dificultan la obtención de niveles máximos de una u otra cualidad. Surgen así los conceptos de oportunidad, la relación entre costo beneficio y el equilibrio entre las características cualitativas, que mas que cualidades deseables de la información, actúan como restricciones o limitaciones a dichos niveles. (...)"

NIF C-9 PÁRRAFO 35

"(...)

Todos los pasivos de la entidad necesitan ser valuados y reconocidos en el balance general. Para efecto de su reconocimiento, deberán cumplir con las características de ser una obligación presente, donde la transferencia de activos o presentación de servicios sea virtualmente ineludible y surja como consecuencia de un evento pasado. (...)

CUENTAS POR COBRAR

NIF-C-3

CONCEPTO

Las cuentas por cobrar representan derechos exigibles originados por ventas, servicios prestados, otorgamiento de préstamos o cualquier otro concepto.

VALUACIÓN

Considerando el párrafo 60 de la NIF A-6, Reconocimiento y valuación, las cuentas por cobrar deben reconocerse a su valor de realización que es el monto que se recibe, en efectivo,

equivalentes de efectivo o en especie, por la venta o intercambio de un activo; por ende, las cuentas por cobrar deben cuantificarse al valor pactado originalmente del derecho exigible. Atendiendo al postulado básico de devengación contable, el valor pactado debe modificarse para reflejar lo que en forma razonable se espera obtener en efectivo, especie, crédito o servicios, de cada una de las partidas que lo integran; esto requiere que se le dé efecto a descuentos y bonificaciones pactadas, **así como a las estimaciones por irrecuperabilidad o difícil cobro**. Cuando las cuentas por cobrar sean a largo plazo, el valor de realización debe cuantificarse considerando su valor presente en términos de lo dispuesto en los párrafos 67 a 85 de la NIF A-6 que definen a dicho valor presente como *"...el valor actual de flujos netos de efectivo futuros, descontados a una tasa apropiada de descuento, que se espera genere una partida durante el curso normal de operación de una entidad. El valor presente representa el costo del dinero a través del tiempo, el cual se basa en la proyección de flujos de efectivo derivados de la realización de un activo o de la liquidación de un pasivo."* **Para cuantificar el importe de las partidas que habrán de considerarse irrecuperables o de difícil cobro, debe efectuarse un estudio que sirva de base para determinar el valor de aquellas que serán deducidas o canceladas y estar en la posibilidad de establecer o incrementar las estimaciones necesarias, en previsión de los diferentes eventos futuros cuantificables que pudieran afectar el importe de esas cuentas por cobrar, mostrando de manera, el valor de recuperación estimado de los derechos exigibles.**

Los incrementos o reducciones que se tenga que hacer a las estimaciones, con base en los estudios de valuación, deberán cargarse o acreditarse a los resultados del ejercicio en que se efectúen.

De conformidad con lo anterior, se demuestra que la Unidad de Fiscalización al dejar de observar los supuestos de irrecuperabilidad o difícil cobro, vine provocando una acumulación de saldos en las cuentas por cobrar y por pagar que resultan irresolubles por los supuestos de gestiones o acciones legales, sin realizar la revisión detallada de de las causas de acumulación de dichos saldos a efecto de proceder a su baja en cada ejercicio, mediante la debida autorización de la Unidad de Fiscalización, acordando con los partidos la formulación de solicitudes por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja, como lo previenen en una interpretación armónica el Reglamento de Fiscalización y las Normas de Información Financiera.

Por otra parte, es de señalarse que en la individualización de las sanciones, la responsable determina multas excesivas y desproporcionadas, que vienen a mermar la capacidad económica del Partido de la Revolución Democrática afectando el patrimonio de mi representada a grado tal, que afectara el normal desarrollo de sus actividades como entidad de interés público, es decir, sus fines constitucionales y legales, así como sus actividades

ordinarias y específicas además afecta de manera determinante participar en condiciones de equidad e igualdad respecto de los demás contendientes en el proceso electoral federal para las elecciones de integrantes del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, así como en los procesos electorales concurrentes, todos ellos que inician en el año 2011 y cuya elección tendrá verificativo en el año 2012.

La fijación de los montos de las multas que por esta vía se impugnan carecen de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad y sin valorar adecuadamente la afectación al desarrollo normal de las actividades del partido político que represento.

En efecto, en el caso concreto existen una serie condiciones, atenuantes, así como efectos que afectan el normal desarrollo de las actividades del partido político que represento que la responsable no sopesa adecuadamente en la individualización de las sanciones respecto de las conclusiones 88 y 93, limitándose únicamente a enunciarlos.

Es así que en ambas conclusiones la responsable sin la debida motivación y fundamentación determina la supuesta falta como **SUSTANTIVO** o de **FONDO**, determinando la trasgresión a dispuesto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en vigor y califica las supuestas faltas como **GRAVE ESPECIAL**, determinando que la sanción prevista en la citada fracción III consistente en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, resulta la idónea, estableciendo en cada caso que nos ocupa lo siguiente:

Conclusión 88

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la Infracción, sí es reine/dente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto Implicado es de 1,940,585,91 (un millón novecientos cuarenta mil quinientos ochenta y cinco pesos 91/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **2%** de la ministración mensual que le corresponda al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento

de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$2,183,159.15 (dos millones ciento ochenta y tres mil ciento cincuenta y nueve pesos 15/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Conclusión 93

Es así que tomando en cuenta que la falta sustantiva se calificó de **Grave Especial**, las circunstancias de la ejecución de la infracción, sí es reincidente, la puesta en peligro al bien jurídico protegido por las normas electorales, que el monto implicado es de \$6,845,986.58 (seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil novecientos ochenta y seis pesos 58/100 M.N.), este Consejo General fija la sanción consistente en una reducción del **3%** de la ministración mensual que le corresponda al partido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de **\$5,134,489.94 (cinco millones ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 94/100 M.N.)**, ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

De acuerdo a las condiciones antes anotadas, la responsable vulnera los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendo del Estado, ante una interpretación restrictiva de los derechos político-electorales, así como parcial y limitativa de las actividades del partido político que represento, determinando una sanción arbitraria que representa en la conclusión 88 un 113% del monto de involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 65%, por lo que no existe gradualidad en la determinación de la sanción.

En el caso de la conclusión 93 la multa representa un 75% del monto involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 32%, por lo que tampoco en este caso existe gradualidad en la determinación de la sanción. Sin que en ambos casos que nos ocupa exista daño patrimonial o mal uso de recursos públicos.

Es así que la responsable de manera indebida y faltando a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad funda indebidamente la sanción determinada en la fracción III, inciso a) párrafo 1, del artículo 354 del

Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, que le lleva a determinar el monto de la multa impuesta a un monto excesivo respecto del monto de gasto involucrado y sin que observe el principio de gradualidad en la imposición y determinación de las mismas.

Es así que la fijación del montos de las multas que por esta vía se impugnan carecen de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad y sin valorar adecuadamente la afectación al desarrollo normal de las actividades del partido político que represento, yendo más allá de los máximos parámetros de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, que en la especie ninguna de ellas se actualiza, o lo determine la responsable, tampoco exista un beneficio o provecho Indebido a favor de mi representada o mal uso de recursos, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto el criterio de jurisprudencia que se cita a continuación, pero asimismo resulta aplicable en cuanto parámetro para la determinación y fijación de multas que demuestra falta de motivación y fundamentación en la fijación del monto de la multa excesiva y desproporcionada que se impugna:

Partido Revolucionario Institucional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XII/2004

MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. 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 sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. 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. La finalidad del decomiso 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, pues no obstante que se impusiera una sanción, el autor del ilícito obtendría, de cualquier forma, un beneficio, esto es, 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. Lo anterior permite concluir 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.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003. Partido Revolucionario Institucional. 13 de mayo de 2003. Mayoría de 4 votos. Engrosé: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda. Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-098/2003 y acumulados. Partido Revolucionario Institucional. 20 de mayo de 2004. Mayoría de 5 votos en el criterio. Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda, Secretaria: Yolli García Álvarez.

La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 705 y 706.

En tal orden de ideas, se viola en perjuicio de la parte que represento lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que dispone:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de

cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ...'

En relación con el asunto que nos ocupa, dicha disposición establece la prohibición de aplicación de multas excesivas, inusitadas y trascendentes. Conceptos que establecen límites a la facultad sancionadora del Estado, en este caso, de la autoridad señalada como responsable, en el sentido de que la determinación del monto de una sanción no puede ir más allá de lo lícito o razonable, tampoco que está más allá de los límites de cualquier conocimiento posible, de lo no usado, desacostumbrado.

Sin embargo, contrario a esto, la responsable sin atender los límites establecidos en el sistema electoral, que ya se han señalado, en cuanto al decomiso en infracciones patrimoniales, en moto igual, o sanciones de hasta (gradual) el doble por la agravante de reincidencia, establece multas de 113% y 75% respectivamente respecto de los montos involucrados, sin gradualidad y desproporcionados con respecto a las sanciones del ejercicio inmediato anterior, que fue de 65% y 32% respectivamente.

Lo anterior es así porque cualquier sanción deben estar comprendida entre lo lícito y lo razonable, a efecto de que la multa se determine conforme a sus capacidades económicas en concordancia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en que se desarrollaron los hechos sancionados, produciéndose así una igualdad absoluta y justa entre personas que cometieron el mismo ilícito administrativo, pero que tienen capacidades distintas. De lo contrario, se afecta, como en el presente caso ocurre, el desarrollo normal de las actividades de una entidad de interés pública como lo es la parte que represento, poniendo en peligro la los derechos de los ciudadanos que integramos al Partido de la Revolución Democrática.

Como conclusión es de señalarse que uno de los valores preservados por el artículo 22 constitucional consiste en que las multas no resulten de tal magnitud que se vuelvan confiscatorias, lo cual implica la existencia de un criterio de proporcionalidad que resulta del equilibrio entre la infracción y la sanción, en el caso concreto al establecer se el monto de la multa que se impugna en porcentajes excesivos respecto de los montos involucrados, lo cual significa su potenciación en relación con el monto de gasto, con resultados exorbitantes y desproporcionados. Es claro, entonces, que la sanción no guarda correspondencia con la naturaleza de la infracción ni, eventualmente, con las condiciones de la supuesta

infracción, de ahí que la multa determinada con cargo a mi representada, viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé multas exorbitantes en relación con los montos involucrados y sin gradualidad alguna respecto de las del ejercicio inmediato anterior, de lo que se colige la misma como desproporcional y excesiva.

QUINTO.- Estudio de fondo.- Del escrito de demanda antes transcrito, se advierte que el apelante hace valer agravios encaminados a controvertir la resolución reclamada, en específico respecto de los resultados obtenidos de las conclusiones **45, 48, 51, 69, 88 y 93** del dictamen consolidado que sirvió de base a la resolución reclamada. Dichos agravios son los siguientes:

1.- Agravios vinculados con la conclusión 45.

Agravios relativos a la determinación de la responsable de que diversos gastos no habían beneficiado a las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

a) El enjuiciante impugna la citada conclusión consistente en que de la revisión a la cuenta “Gastos en Educación y Capacitación Política”, varias subcuentas, se advirtió que el partido político había registrado los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, los cuales se consideraron que no habían beneficiado a las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En ese sentido, alega que dicha conclusión carece de la debida motivación y fundamentación, toda vez que observando los criterios de la Unidad de Fiscalización y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y cumpliendo con los requerimientos que le fueron formulados, acreditó que la validez de la inclusión de sueldos del personal adscrito a las Secretarías de Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales y otro tipo de gastos ordinarios en actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres, se debió a que tales gastos se relacionaban de manera directa y exclusiva con la realización de eventos o la organización de la actividad con la que el partido dio cumplimiento a la obligación legal de realizar actividades que promocionaran, desarrollaran o capacitaran a las mujeres en el liderazgo político, por lo que carece de sustento la consideración de la responsable en el sentido de que tal personal efectúa diversas tareas y operaciones ordinarias.

b) Asimismo, considera que la responsable, sin justificación alguna, más allá de los criterios fijados por este órgano jurisdiccional y la propia Unidad de Fiscalización, señala que dichas actividades son de índole administrativo y al resultarle insuficiente dicha motivación, pretende imponer a la actora una obligación no prevista en la ley ni en su reglamento, para el ejercicio revisado del año dos mil diez, de presentar un presupuesto anual de programas de trabajo en el que determinara la distribución y participación

de los gastos necesarios y específicos del área que los originó, así como su calendarización, avance y conclusiones de dichos programas.

c) Señala que, contrario a lo estimado por la responsable, sí cumplió con el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que sólo se trata de una falta formal menor de reclasificación de gasto, al quedar acreditada la vinculación directa y exclusiva del gasto indirecto en la realización de los eventos relativos, no obstante que pueda tratarse de gasto de índole administrativo como lo califica la responsable. Por tanto, no existe ilícito alguno que amerite sanción.

Agravio relativo a la individualización de la sanción.

d) Asimismo, señala que no existe ilícito alguno que amerite sanción ya que cumplió con la obligación legal de destinar el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, circunscribiéndose la controversia a una falta formal menor de reclasificación del gasto, por lo que la multa impuesta es excesiva al representar dicha sanción más del 70% del monto involucrado, por lo que carece de la debida fundamentación y motivación en la individualización de la sanción. Además, considera que en el ejercicio de 2009 se tuvo por acreditada la falta en el

rubro similar y la sanción aplicada correspondió sólo al 39.4 % respecto del monto involucrado.

2.- Agravios vinculados con la conclusión 48.

a) La recurrente señala que le afecta la indebida individualización de la sanción relativa a la conclusión 48 de la resolución impugnada, consistente en 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 un monto líquido de \$3,341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 pesos) al estimar que el partido no había destinado un monto de \$6,682,108.71 para gastos en actividades específicas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, ya que transgrede el principio de legalidad al carecer de la debida fundamentación y motivación.

b) Lo anterior, en razón de que la responsable le impuso multas excesivas y desproporcionadas que le merman su capacidad económica afectando el normal desarrollo de sus actividades como entidad de interés público.

c) Asimismo, considera que la responsable determinó una responsabilidad en grado de culpa, sin que existiera dolo, ya que había asumido una actitud de colaboración

para el ejercicio de fiscalización del origen y destino de los recursos, por lo que se contradijo al calificar la falta como grave especial no obstante que señalara que no se habían encontrado elementos que permitieran asegurar en forma objetiva que conforme a los criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad resultaran un agravante para calificar la falta de esa manera. Por tanto, se le da a la falta sancionada un trato de daño patrimonial y de una conducta dolosa, al motivar la responsable la determinación del monto de la sanción como una respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, indicando que, se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfica para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida, consideraciones que no guardaban congruencia con las condiciones particulares descritas en el respectivo dictamen.

3.- Agravios vinculados con la conclusión 51.

Agravios relativos a la determinación de la responsable de que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político.

a) Asimismo, que la determinación de la autoridad responsable, consistente en que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales no corresponden a actividades propias del partido, carece de una debida motivación y fundamentación, porque en una interpretación

simple y restrictiva la responsable pretende circunscribir las actividades de los partidos políticos a definiciones gramaticales, que desprende de los preceptos que cita.

b) Dice el partido que el gasto en apoyos y becas derivados de la participación política de los miembros fundadores del Partido de la Revolución Democrática, contrario a lo estimado por la responsable, forman parte de las actividades ordinarias del partido político, porque constituyen gastos que guardan relación con la esencia de la participación política, que es lo que caracteriza a un partido político y sus fines propios y, que la calificación de “necesarios” para el buen funcionamiento del partido político, que realiza la responsable, tal calificación es subjetiva y no es aplicable en el presente caso.

c) Del mismo modo, el partido señala que los apoyos y becas a familiares de miembros del partido caídos en la lucha política, ha sido una decisión del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, sin que hasta ahora la responsable haya realizado observación u objeción alguna, pero en esta ocasión pretende imponer su particular punto de vista y novedosa interpretación del alcance de las actividades ordinarias del partido político.

Agravios relacionados con la individualización de la sanción.

d) El partido recurrente señala que le causa agravio la resolución impugnada, ya que la responsable señala que

el partido político apelante realizó pagos de apoyos y becas que no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político, por un importe de \$170,750.00, por lo cual aplica una multa excesiva consistente en 8,914 (ocho mil novecientos catorce) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, equivalente a \$512,198.44 (quinientos doce mil ciento noventa y ocho pesos 44/100 M.N.), lo cual encuadra en una individualización de sanción desproporcionada, consistente en el 300% del monto involucrado, que rebasa cualquier parámetro previsto en la ley para el cálculo y determinación de multas.

e) Que la responsable determina que la falta es de carácter sustantivo o de fondo, calificándola como grave ordinaria, y que asimismo la responsable sin motivación ni fundamentación, violando los principios de certeza y objetividad, determina que en el caso que nos ocupa existe reincidencia, siendo que la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia, ya que en el caso que refiere se trata de gastos realizados en el extranjero y, en la especie, de apoyos y becas a miembros afectados en su vida o libertad con motivo de sus ideas políticas, luego entonces no existe la reincidencia que estima la responsable porque se trata de actos de naturaleza distinta.

4.- Agravios vinculados con la conclusión 69.

Agravios relativos a que el Partido de la Revolución Democrática realizó un gasto que no guarda relación con las actividades o fines propios del citado instituto político.

a) El partido político señala que la responsable, en un análisis carente de fundamentación y motivación y faltando a los principios de certeza y objetividad, estima que el gasto de transportación a una ceremonia cívica no guarda relación con las actividades y fines del partido político, ya que se trató de un acto en beneficio y apoyo al Gobierno del Estado de Michoacán, partiendo de lo que señaló en su oficio la Secretaría de Finanzas del órgano de dirección del partido político en el referido Estado, que en forma equivocada señala un acompañamiento al Gobernador del Estado, pero es el caso que, del dictamen y análisis de la documentación atinente, se desprende una actuación transparente y pública del gasto en cuestión, sin que se pueda presumir un mal uso y destino de los recursos, constituyendo una actividad lícita, por lo que se soslaya la jurisprudencia de obligatoria observancia, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”.

b) Asimismo, manifiesta que la responsable infringe el principio de legalidad, en perjuicio del partido político apelante, al no observar los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador, pues determina que

es una falta y un acto ilícito la acción de destinar recursos para el transporte a un evento cívico, realizado en ejercicio del derecho de reunión y asociación, siendo que, conforme al principio de reserva legal, no se trata de una actividad prohibida en la ley ni en la ley se prevé una sanción por el financiamiento de este tipo de actividades; que, por ello, se afirma que la responsable no observa el principio de interpretación y aplicación estricta de la norma ni atiende el principio de intervención mínima en el ejercicio del poder correctivo estatal, por lo cual la responsable deja de aplicar la jurisprudencia de rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.”.

Agravios consistentes en la indebida individualización de la sanción.

c) El partido político indica que la responsable determina sin la debida motivación ni fundamentación y faltando a los principios de certeza y objetividad, que su representado incumplió con los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinando una multa excesiva y desproporcionada de 300% del monto involucrado, ya que se trata de una factura por pago de servicio de transporte de miembros del Partido de la Revolución Democrática, que asistieron de manera masiva a un evento cívico del grito de independencia del quince de septiembre de dos mil diez, en el bicentenario de la independencia del país.

d) Asimismo, que la responsable determina que la falta es de carácter sustantivo o de fondo, calificándola como grave ordinaria y determinando que existe reincidencia, sin motivación ni fundamentación y violando los principios de certeza y objetividad, para lo cual se apoya en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral del día veintiocho de septiembre de dos mil diez, en que el Partido de la Revolución Democrática fue sancionado por la violación al artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por no destinar los recursos del financiamiento a actividades o fines propios de un partido político, pero la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia. Esto es, la responsable cita como antecedente en el caso anterior la falta de presentación de la documentación atinente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de viajes realizados al extranjero, así como de su objeto partidista, lo que fue sancionado con apoyo en los artículos 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 12.1 y 12.11 del Reglamento de Fiscalización, pero si bien existe coincidencia con respecto al primero de los dispositivos legales, no existe relación respecto de los dispositivos del reglamento, porque se trata de conductas distintas, y por ello no se actualiza la agravante de reincidencia.

e) Por último, señala que la fijación del monto de las multas carece de motivación y fundamentación, además de ser excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca a determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice están destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad ni se valoren adecuadamente las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, que en la especie no se actualizan ni se determina por parte de la responsable, ni existe un beneficio o provecho indebido a favor del partido político ni mal uso de recursos.

5.- Agravios vinculados con las conclusiones 88 y 93.

Agravios relativos a que el partido había reportado saldo en cuentas por cobrar y anticipo de proveedores así como pasivos con una antigüedad mayor a un año pero se omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia.

a) Se queja que la responsable sin la debida motivación y fundamentación determinó, por una parte, que el partido había reportado saldo en cuentas por cobrar y anticipo de proveedores con una antigüedad mayor a un año por un importe de \$1,940,585.91, pero omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o

recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia y, por la otra, que había reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no había presentado excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio de dos mil diez, sin que se le hubiera dado la oportunidad de justificar que dichos saldos y pasivos se trataban en su mayoría de cuentas por cobrar que por sus montos o circunstancias resultaban irrecuperables, o que la inversión del recurso en su recuperación resultaba incosteable, por lo que se dejó de observar las normas de información financiera aplicables para la depuración y deducción de los saldos, no obstante que el artículo 28.3 del Reglamento de Fiscalización reconoce la vigencia de dichas normas.

b) Asimismo, señala que la responsable limita las causales para dar de baja los saldos de las cuentas por pagar o por cobrar, a los supuestos estrictos en el Reglamento de Fiscalización, situación que genera una acumulación de pasivos y activos ya que la Unidad de Fiscalización no permite o autoriza la depuración de dichas cuentas de la contabilidad del partido ante la imposibilidad o incosteabilidad de recuperación o pago, además de que no se acuerda con los partidos la formulación de solicitudes por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.

c) En ese sentido, sostiene que se violan los artículos 28.3 y 28.9 del citado Reglamento, al omitirse una interpretación armónica, sistemática y funcional de dichos preceptos reglamentarios con las normas de información financiera, que reconocen supuestos distintos a los aceptados de manera limitativa.

Agravios relacionados con la individualización de la sanción.

d) Argumenta que la fijación de los montos de las multas carece de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas, en razón de que la responsable sólo se aboca a determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que se considere un elemento de gradualidad y sin que se valore adecuadamente la afectación del desarrollo normal de las actividades del partido político sancionado además de que se excede de los parámetros máximos de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, la existencia de un beneficio indebido a favor del partido o irregular utilización de recursos públicos, sin que se pudiera considerar actualizados en el caso concreto, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto la jurisprudencia con rubro "MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE

CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO”.

e) Señala que la responsable vulnera los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendi del Estado, al interpretar de manera restrictiva los derechos político-electorales y valorar de manera parcial y limitativa las actividades del partido político sancionado, lo que implica que se aplique una sanción arbitraria que representa en la conclusión 88 un 113% del monto involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 65%, y en la conclusión 93, la multa corresponde un 75% del monto involucrado y en el ejercicio anterior fue de 32%, por lo que en ambos casos no existe gradualidad en la determinación de la sanción.

Resulta pertinente señalar que, por razón de método, esta Sala Superior se avocará al análisis de los agravios expresados conforme a lo propuesto por el partido actor, para seguir el orden en que fueron analizadas las conclusiones sancionatorias en la resolución reclamada.

Precisado lo anterior, se analiza el fondo de la cuestión planteada.

Agravios vinculados con la conclusión 45

Agravios relativos a la determinación de la responsable de que diversos gastos no habían beneficiado a las actividades realizadas para la

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

a) El enjuiciante impugna la citada conclusión consistente en que de la revisión a la cuenta “Gastos en Educación y Capacitación Política”, varias subcuentas, se advirtió que el partido político había registrado los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, los cuales se consideraron que no habían beneficiado a las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En ese sentido, alega que dicha conclusión carece de la debida motivación y fundamentación, toda vez que observando los criterios de la Unidad de Fiscalización y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y cumpliendo con los requerimientos que le fueron formulados, acreditó que la validez de la inclusión de sueldos del personal adscrito a las Secretarías de Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales y otro tipo de gastos ordinarios en actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres, se debió a que tales gastos se relacionaban de manera directa y exclusiva con la realización de eventos o la organización de la actividad con la que el partido dio cumplimiento a la obligación legal de realizar actividades que promocionaran, desarrollaran o capacitaran a las mujeres en el liderazgo político, por lo que carece de sustento la consideración de la responsable

en el sentido de que tal personal efectúa diversas tareas y operaciones ordinarias.

b) Asimismo, considera que la responsable, sin justificación alguna, más allá de los criterios fijados por este órgano jurisdiccional y la propia Unidad de Fiscalización, considera que corresponde a actividades de índole administrativo y al resultarle insuficiente dicha motivación, pretende imponer a la actora una obligación no prevista en la ley ni en su reglamento, para el ejercicio revisado del año dos mil diez, de presentar un presupuesto anual de programas de trabajo en el que determinara la distribución y participación de los gastos necesarios y específicos del área que los originó, así como su calendarización, avance y conclusiones de dichos programas.

c) Señala que, contrario a lo estimado por la responsable, sí cumplió con el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que sólo se trata de una falta formal menor de reclasificación de gasto, al quedar acreditada la vinculación directa y exclusiva del gasto indirecto en la realización de los eventos relativos, no obstante que pueda tratarse de gasto de índole administrativo como lo califica la responsable. Por tanto, no existe ilícito alguno que amerite sanción.

Previo al estudio de dichos agravios, esta Sala Superior estima conveniente precisar las razones que tuvo

en consideración la autoridad electoral para sancionar la conducta desplegada por el partido actor.

De la resolución impugnada se advierte que la responsable al revisar la cuenta y subcuentas del rubro “Gastos en Educación y Capacitación Política”, observó que el partido político sancionado había registrado los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones, mismos que no beneficiaban a las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En ese tenor, señaló que originalmente el partido en cuestión había registrado los mencionados gastos dentro de la contabilidad de operación ordinaria y posteriormente los reclasificó a la cuenta de “Gastos en Educación y Capacitación Política”, por lo que dicha reclasificación resultaba improcedente, situación que fue similar al gasto reportado en el ejercicio de dos mil nueve.

Conforme a lo anterior, la responsable mediante oficio UF-DA/4474/11 de veinticuatro de junio de dos mil once, le solicitó presentar los razonamientos y aclaraciones que a su derecho convinieran.

Con escrito SAFyPI/382/2011 del siete de julio de dos mil once, el partido proporcionó la relación de gastos por concepto de nómina e indirectos vinculados con más de

una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Derivado de lo anterior, la autoridad responsable señaló que la información proporcionada por el partido político por sí sola no permitía determinar el grado de cumplimiento de la obligación legal de destinar por lo menos el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, además de que se había observado que dicho partido consideró los sueldos de cuatro secretarías (Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales), las cuales efectúan diversas tareas y operaciones ordinarias que no se encuentran relacionadas de manera directa con las actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Asimismo, estimó que de la verificación a las cifras reportadas en la balanza de comprobación consolidada al treinta y uno de diciembre de dos mil diez y los auxiliares contables, se observó que en la cuenta “Desarrollo y Liderazgo Político de la Mujer” el partido político en comento no había destinado la cantidad de \$460,871.59 para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En consecuencia, mediante oficio UF-DA/5147/2011 del dieciséis de agosto de dos mil once, la responsable

SUP-RAP-515/2011

solicitó nuevamente al partido realizar las aclaraciones que a su derecho conviniera.

Asimismo, solicitó explicara el motivo por el cual se habían llevado a cabo las reclasificaciones de gastos que no beneficiaban a las actividades realizadas por las mujeres y, por último, realizara las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Al respecto, con escrito SAFyPI/673/2011 del veintitrés de agosto de dos mil once, el partido expuso que había realizado la reclasificación de los gastos de nómina así como los gastos indirectos vinculados con más de una actividad o evento del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, mismos que fueron determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración los sueldos y salarios de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, así como el salario del personal que participó en dichas actividades. Para lo anterior, remitió anexos que contenía el desglose del personal vinculado a los citados eventos que conforman la nómina registrada originalmente en la contabilidad de gastos ordinarios y reclasificados posteriormente a la cuenta “Gastos en educación y capacitación política”, como también la documentación que sustenta sus actividades y acciones realizadas por cada una de ellos.

De la verificación realizada por la autoridad a la documentación atinente presentada por el partido político mencionada en el párrafo anterior, se concluyó que las tareas realizadas por el personal durante los meses de enero a abril, octubre, noviembre y diciembre de dos mil diez, consistentes en recibir llamadas para registrar y confirmar a los asistentes a los eventos, elaborar convocatorias, fotocopiar materiales didácticos, tomar fotografías del evento y realizar gestiones con los proveedores, correspondían a actividades de índole administrativo y que, por lo tanto, no se relacionan exclusivamente con la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de las mujeres.

Aunado a lo anterior, la responsable determinó que el partido en ningún momento presentó el presupuesto anual de los programas de trabajo, por lo que, resultó imposible conocer la distribución y participación de los gastos necesarios y específicos del área que los originó, así como su calendarización, avance y conclusiones.

Es, con base en lo anterior, que la autoridad no tuvo la posibilidad de identificar las actividades que el partido realizó que coadyuven al desarrollo del liderazgo político de las mujeres con la documentación proporcionada por el propio partido, ya que de las reclasificaciones presentadas, la autoridad notó que las mismas correspondían a los gastos de operación ordinaria, los cuales no se vinculaban

con actividades para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En esa tesitura, se consideró que el partido no destinó el monto mínimo establecido en la normatividad para las actividades en comento; por tal razón, la observación quedó no subsanada por \$460,871.59.

Establecido lo anterior, los agravios expresados por el recurrente son **infundados**, pues resulta notorio que incumplió con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 12.1, 16.2, 19.14 y 28.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

El contenido de los citados artículos son los siguientes:

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:

(....)

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.

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

8.5 Para el manejo de los recursos que los partidos transfieran para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, serán aplicables las siguientes reglas:

a) Los recursos deberán depositarse en cuentas bancarias que podrán aperturarse para este fin y que se identificarán como CBMUJERES-(PARTIDO)-(MUJERES)-(NÚMERO). A estas cuentas solamente podrán ingresar recursos provenientes del partido. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y el órgano de finanzas del partido deberá remitirlos a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o así lo establezca el presente Reglamento;

b) Las cuentas bancarias deberán ser abiertas a nombre del partido, y serán manejadas mancomunadamente por quien autorice el encargado del órgano de finanzas del partido; y

c) Los comprobantes de los egresos efectuados con dichos recursos deberán ser emitidos a nombre del partido por los proveedores de bienes o servicios y deberán cumplir con lo dispuesto en el capítulo III del presente título.

8.6 Los recursos que transfiera el CEN de cada partido a sus CDEs, organizaciones adherentes, fundaciones o institutos de investigación, centros de formación política, así como para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, deberán registrarse contablemente en cuentas específicas para tal efecto, en las que se especifique su destino, y deberán conservarse las pólizas de los cheques correspondientes junto con los recibos internos que debe expedir el CEN, así como el órgano del partido, la organización adherente, la fundación o el instituto de investigación, o centro de formación política que reciba los recursos transferidos, cuando éstas no cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las transferencias efectuadas a favor de las organizaciones adherentes, fundaciones e institutos de investigación que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio serán soportadas con recibos expedidos a nombre del partido por dichos entes, los cuales deberán ser acordes con las disposiciones fiscales aplicables.

8.7 Los partidos sólo podrán realizar transferencias en especie del CEN a sus CDEs, organizaciones adherentes,

fundaciones o institutos de investigación, centros de formación política y frente, así como para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres conforme a las siguientes reglas:

a) Los recursos en especie que sean transferidos deberán estar sustentados con facturas o recibos de aportación en los que se detallen los bienes de los que se trata y los precios unitarios de los mismos; y

b) Dichos recursos deberán ser registrados en cuentas específicas para tal efecto y se deberá anexar a las pólizas respectivas el recibo interno con el detalle de la documentación soporte de la transferencia y quien recibe.

8.8 Todos los egresos efectuados con los recursos transferidos conforme al presente artículo deberán estar soportados de conformidad, en lo conducente, con lo dispuesto en el capítulo III del presente título. Las facturas o recibos emitidos por el órgano del partido, CDE, la fundación, el instituto de investigación, la organización adherente o el centro de formación política que reciba los recursos transferidos, sólo tendrán validez como comprobantes precisamente de la transferencia, pero en todo caso el partido deberá presentar los comprobantes de los gastos finales realizados con dichos recursos, emitidos por los proveedores de bienes o servicios. De no permitirse a la autoridad electoral el ejercicio de sus facultades de verificación en los términos referidos en el presente artículo, el partido se hará sujeto a las sanciones que correspondan.

(...)

12.1 Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción de lo señalado en los artículos 12.2 a 12.6 del presente Reglamento.

(...)

16.2 Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña que presenten los partidos deberán estar respaldados por las correspondientes balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en este Reglamento. Dichos informes deberán basarse en todos los instrumentos de la contabilidad que realice el partido a lo largo del ejercicio y del periodo correspondiente. Los resultados de las balanzas de

comprobación, el contenido de los auxiliares contables, las conciliaciones bancarias y los demás documentos contables previstos en el presente Reglamento, deberán coincidir con el contenido de los informes presentados. Una vez presentados los informes a la Unidad de Fiscalización, los partidos sólo podrán realizar modificaciones a su contabilidad y a sus informes, o presentar nuevas versiones de éstos, cuando exista un requerimiento o solicitud previa por parte de la autoridad, en los términos del artículo 24 de este Reglamento.

(....)

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.

(....)

28.1 Para efectos de que la Unidad de Fiscalización pueda, en su caso, comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, los partidos utilizarán los catálogos de cuentas y la guía contabilizadora que este Reglamento establece.

En efecto, del conjunto normativo utilizado por la responsable, los ejercicios comparativos que realizó sobre los gastos realizados por el partido, así como las reclasificaciones de dichos gastos, se avocan principalmente a desvirtuar lo sostenido por el apelante en el sentido de que había acreditado la validez de la inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios en actividades de promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres, ya que personal adscrito a las

Secretarías de Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales, estuvieron vinculados de manera directa y exclusiva al apoyo logístico de organización de eventos relacionados con las citadas actividades.

Esto es así, porque no obstante que la autoridad requirió al partido en un primer momento a efecto de que subsanara y aclarara la reclasificación de los gastos, éste únicamente se limitó a señalar en su oficio SAFyPI/382/201 de siete de julio de dos mil once, que obra en el segundo legajo anexo a los autos, el cual tiene el carácter de documental privada expedida por un funcionario partidista por lo que tiene valor de indicio, acorde con lo establecido en los artículos 14, apartado 1, inciso b) y apartado 5 en relación con el 16, apartado 3, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo siguiente:

RESPUESTA

Al respecto de esta observación y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, numeral 1, inciso a). fracción V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 12.1, 16.2, 16.3, 19.14, 28.1, 28.3, 28.4 y 28.6 del Reglamento de la materia, cabe aclarar que se realizó la reclasificación en función de la respuesta en su oficio UF-DA/2916-11 de fecha 13 de abril 2011 en donde a la letra nos señala:

Instituto Político

“(...)

Ante la confirmación de que algunos gastos ordinarios como la nomina a colaboradores, los gastos por renta de teléfono, servicio de agua y energía eléctrica, etc. Son considerados como

gastos en actividades específicas, con la única condición de que se relacionen de manera directa y exclusiva con dichos eventos, nace la duda respecto de cómo integrar y mostrar que estos gastos intervinieron en varias actividades consideradas como específicas, toda vez que, por ejemplo, la nomina a colaboradores es pagada desde la cuenta del Comité Ejecutivo Nacional por periodos de quincenas; Si un trabajador, participa en la organización y realización de más de dos eventos que entran por el rubro de actividades específicas y en ellos destino 40 días de su trabajo, ¿Cómo refleja dicho gasto de nomina en las actividades específicas, prorrateado por quincena o por día su salario? ¿Y qué formato se deberá utilizarse para integrar dichos gastos? (...)

“(...)

Cabe mencionar que estas dudas surgen toda vez, que en la revisión de nuestro informe anual corresponde al ejercicio 2009, se nos ordeno en varias ocasiones reclasificar este tipo de gasto, por ser considerado como gasto ordinario, sin tomar en cuenta el prorrateo realizado por esta dirección de dichas erogaciones (teléfono y energía eléctrica), el cual buscaba mostrar a la autoridad que fue seleccionado una parte de ese gasto que fue necesario para la realización y organización de varias actividades y eventos pertenecientes a las “actividades específicas”. (...)

Instituto Federal Electoral

“(...)

Al respecto se indica lo siguiente:

Los gastos de nomina, así como los gastos indirectos vinculados con mas de una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pueden ser determinados y registrados equitativamente en las cuenta y subcuentas correspondientes tomando en consideración entre otras las siguientes bases de distribución:

- a) Sueldos y salarios (semanal, quincenal o mensual) de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización , control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las*

actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres del partido;

- b) El salario del personal que haya invertido eventualmente en la planeación, organización, control y elaboración de trabajos de eventos relacionados con actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres de su partido por el periodo (días, semanas, quincenas o meses) que haya intervenido en estas; (...)"*

Por lo antes expuesto, consideramos que nuestro registro contable esta en lo correcto, para dar mayor sustento a lo señalado, se anexa integración del personal vinculado en los eventos de actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por secretaria, percepción e importe total del gasto erogado. Anexo 6

De lo anterior se desprende que el partido político expone que los gastos de nómina e indirectos vinculados con más de una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, fueron determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración los sueldos y salarios de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, así como el salario del personal que participó en dichas actividades, por lo que estimó que su registro contable estaba en lo correcto y anexó la integración del personal vinculado a los referidos eventos, por secretaría, percepción e importe total del gasto erogado, sin que hiciera mención o presentara evidencia alguna que

generara convicción de que las actividades que realizaron dichas personas se trataban de acciones vinculadas con la capacitación, promoción o desarrollo del liderazgo de las mujeres, como podrían ser que una especialista o académico en la materia hubiera impartido una plática o conferencia a los militantes del partido en mención y que por ello, se le pudiera pagar un salario por concepto de honorarios, además de que, como se advierte del anexo 6 del citado oficio, el partido remitió una relación del personal adscrito a las Secretarías de Equidad y Género, Administración, Secretaría Técnica y Servicios Generales así como las cantidades que se les pagaron por concepto de sueldos y prestaciones sin que se mencionara de qué manera sus actividades estaban relacionadas de manera directa con la promoción, capacitación o desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Para ilustrar lo anterior, se reproduce a continuación la relación del personal que el partido incorporó como anexo a su oficio SAFyPI/382/2011, de siete de julio de dos mil once.

SUP-RAP-515/2011



PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

CONTESTACIÓN OFICIO UF-DA 4474-11

GASTOS EN CAPACITACIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE MUJERES

NO. POLIZA	NOMBRE	SECRETARIA	NO. QUINCENA	OBSERVACIÓN 1					ANEXO 6			
				SUELDO	COMPENSACION	REINTE SUELDO	BONO PUNTUAL	DESPENSA	ALIMENTACIÓN	FONDO AHORRO	APOYO	PERCEPCIONES
00LM02	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	7,500.00	9,561.64							17,061.64
00LM02	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	5,000.10	6,374.56							11,374.66
00LM02	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO							24,796.50		24,796.50
00LM02	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	4,999.95	6,082.13							11,082.08
				17,500.05	22,018.33						24,796.50	64,314.88
00LM03	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	7,500.00								7,500.00
00LM03	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	5,000.10								5,000.10
00LM03	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO							24,796.50		24,796.50
00LM03	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM04	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	7,500.00								7,500.00
00LM04	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	5,000.10								5,000.10
00LM04	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO							24,796.50		24,796.50
00LM04	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM05	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	7,500.00								7,500.00
00LM05	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	5,000.10								5,000.10
00LM05	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO							24,796.50		24,796.50
00LM05	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM06	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	7,500.00								7,500.00
00LM06	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	5,000.10								5,000.10
00LM06	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO							24,796.50		24,796.50
00LM06	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM07	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° MARZO							24,796.50		24,796.50
00LM07	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° MARZO	4,999.95								4,999.95



PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

CONTESTACIÓN OFICIO UF-DA 4474-11

GASTOS EN CAPACITACIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE MUJERES

NO. POLIZA	NOMBRE	SECRETARIA	NO. QUINCENA	OBSERVACIÓN 1					ANEXO 6			
				SUELDO	COMPENSACION	REINTE SUELDO	BONO PUNTUAL	DESPENSA	ALIMENTACIÓN	FONDO AHORRO	APOYO	PERCEPCIONES
00LM02	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	7,500.00	9,561.64							17,061.64
00LM02	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	5,000.10	6,374.56							11,374.66
00LM02	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO							24,796.50		24,796.50
00LM02	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° ENERO	4,999.95	6,082.13							11,082.08
				17,500.05	22,018.33						24,796.50	64,314.88
00LM03	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	7,500.00								7,500.00
00LM03	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	5,000.10								5,000.10
00LM03	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO							24,796.50		24,796.50
00LM03	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° ENERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM04	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	7,500.00								7,500.00
00LM04	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	5,000.10								5,000.10
00LM04	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO							24,796.50		24,796.50
00LM04	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° FEBRERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM05	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	7,500.00								7,500.00
00LM05	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	5,000.10								5,000.10
00LM05	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO							24,796.50		24,796.50
00LM05	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° FEBRERO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM06	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	7,500.00								7,500.00
00LM06	ERASMO MARTINEZ GOMEZ	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	5,000.10								5,000.10
00LM06	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO							24,796.50		24,796.50
00LM06	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1° MARZO	4,999.95								4,999.95
				17,500.05							24,796.50	42,296.55
00LM07	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2° MARZO							24,796.50		24,796.50
00LM07	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2° MARZO	4,999.95								4,999.95



PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

CONTESTACIÓN OFICIO UF-DA 4474-11

GASTOS EN CAPACITACIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE MUJERES

OBSERVACIÓN 1

ANEXO 6

NO. POLIZA	NOMBRE	SECRETARIA	NO. QUINCENA	SUELDO	COMPENSACION	REINTE SUELDO	BONO PUNTUAL	DESPENSA	ALIMENTACIÓN	FONDO AHORRO	APOYO	PERCEPCIONES
				4,999.95							24,796.50	25,796.45
00LM08	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	1º ABRIL	7,500.00								7,500.00
00LM08	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1º ABRIL								24,796.50	24,796.50
00LM08	ALEJANDRO GONZALEZ VAZQUEZ	EQUIDAD Y GENERO	1º ABRIL	2,500.05								2,500.05
00LM08	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1º ABRIL	4,999.95								4,999.95
00LM08	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	1º ABRIL	6,999.90								6,999.90
00LM08	JUAN CARLOS SOLIS MARTINEZ	SECRETARIA TECNICA	1º ABRIL	20,929.95				344.00		1,046.50		22,320.45
				42,929.95				344.00		1,046.50	24,796.50	69,116.95
00LM09	JUAN CARLOS SOLIS MARTINEZ	SECRETARIA TECNICA	2º ABRIL	20,929.95								22,320.45
00LM09	EMMA DEL PILAR FERRER DEL RIO	EQUIDAD Y GENERO	2º ABRIL	7,500.00				344.00		1,046.50		7,500.00
00LM09	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2º ABRIL								24,796.50	24,796.50
00LM09	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2º ABRIL	4,999.95								4,999.95
00LM09	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	2º ABRIL	6,999.90								6,999.90
00LM09	ALEJANDRO GONZALEZ VAZQUEZ	EQUIDAD Y GENERO	2º ABRIL	2,500.05				344.00				2,500.05
				42,929.95				344.00		1,046.50	24,796.50	69,116.95
00LM10	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1º OCTUBRE								24,796.50	24,796.50
00LM10	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1º OCTUBRE	4,999.95								4,999.95
00LM10	FRANCISCO MUÑOZ MARTINEZ	EQUIDAD Y GENERO	1º OCTUBRE	7,500.00								7,500.00
00LM10	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	1º OCTUBRE	6,999.90								6,999.90
				19,499.85							24,796.50	44,296.35
00LM11	FRANCISCO MUÑOZ MARTINEZ	EQUIDAD Y GENERO	2º OCTUBRE	7,500.00								7,500.00
00LM11	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2º OCTUBRE								24,796.50	24,796.50
00LM11	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2º OCTUBRE	4,999.95								4,999.95
00LM11	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	2º OCTUBRE	6,999.90								6,999.90
				19,499.85							24,796.50	44,296.35
00LM02	MARIO ALFREDO ISLAS ALEJANDRE	SERVICIOS GENERALES	1º NOVIEMBRE	5,830.35			116.61	344.00	320.88	291.52		6,903.36
00LM02	MARLIN DE LA CRUZ CAMACHO GARCIA	ADMINISTRACION	1º NOVIEMBRE	4,001.25		624.20	80.03	344.00	320.88	200.06		5,570.42
00LM02	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1º NOVIEMBRE								24,796.50	24,796.50
00LM02	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1º NOVIEMBRE	4,999.95								4,999.95
00LM02	FRANCISCO MUÑOZ MARTINEZ	EQUIDAD Y GENERO	1º NOVIEMBRE	7,500.00								7,500.00



PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

CONTESTACIÓN OFICIO UF-DA 4474-11

GASTOS EN CAPACITACIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE MUJERES

OBSERVACIÓN 1

ANEXO 6

NO. POLIZA	NOMBRE	SECRETARIA	NO. QUINCENA	SUELDO	COMPENSACION	REINTE SUELDO	BONO PUNTUAL	DESPENSA	ALIMENTACIÓN	FONDO AHORRO	APOYO	PERCEPCIONES
00LM02	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	1º NOVIEMBRE	6,999.90								6,999.90
00LM02	HORACIO MARTINEZ VARGAS	ADMINISTRACION	1º NOVIEMBRE	14,500.05								14,500.05
00LM02	JORGE URRUTIA VELAZQUEZ	ADMINISTRACION	1º NOVIEMBRE	3,948.45								3,948.45
00LM02	FRANCISCO URRUTIA YEPEZ	SERVICIOS GENERALES	1º NOVIEMBRE	13,997.15				344.00		599.86		12,941.01
				58,777.10		624.20	196.64	1,032.00	641.76	1,091.44	24,796.50	82,159.64
00LM03	MARIO ALFREDO ISLAS ALEJANDRE	SERVICIOS GENERALES	2º NOVIEMBRE	5,830.35			116.61	344.00	320.88	291.52		6,903.36
00LM03	MARLIN DE LA CRUZ CAMACHO GARCIA	ADMINISTRACION	2º NOVIEMBRE	4,001.25			80.03	344.00	320.88	200.06		4,946.22
00LM03	FRANCISCO URRUTIA YEPEZ	SERVICIOS GENERALES	2º NOVIEMBRE	13,997.15				344.00		599.86		12,941.01
00LM03	FRANCISCO MUÑOZ MARTINEZ	EQUIDAD Y GENERO	2º NOVIEMBRE	7,500.00								7,500.00
00LM03	HORACIO MARTINEZ VARGAS	ADMINISTRACION	2º NOVIEMBRE	14,500.05								14,500.05
00LM03	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	2º NOVIEMBRE								24,796.50	24,796.50
00LM03	JORGE URRUTIA VELAZQUEZ	ADMINISTRACION	2º NOVIEMBRE	3,948.45								3,948.45
00LM03	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	2º NOVIEMBRE	4,999.95								4,999.95
00LM03	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	2º NOVIEMBRE	6,999.90								6,999.90
				58,777.10			196.64	1,032.00	641.76	1,091.44	24,796.50	87,535.44
00LM01	MARIO ALFREDO ISLAS ALEJANDRE	SERVICIOS GENERALES	1º DICIEMBRE	5,830.35			116.61	344.00	320.88	291.52		6,903.36
00LM01	MARLIN DE LA CRUZ CAMACHO GARCIA	ADMINISTRACION	1º DICIEMBRE	4,001.25			80.03	344.00	320.88	200.06		4,946.22
00LM01	FRANCISCO URRUTIA YEPEZ	SERVICIOS GENERALES	1º DICIEMBRE	13,997.15				344.00		599.86		12,941.01
00LM01	FRANCISCO MUÑOZ MARTINEZ	EQUIDAD Y GENERO	1º DICIEMBRE	7,500.00								7,500.00
00LM01	HORACIO MARTINEZ VARGAS	ADMINISTRACION	1º DICIEMBRE	14,500.05								14,500.05
00LM01	JEZABEL GALVAN ORTEGA	EQUIDAD Y GENERO	1º DICIEMBRE								24,796.50	24,796.50
00LM01	JORGE URRUTIA VELAZQUEZ	ADMINISTRACION	1º DICIEMBRE	3,948.45								3,948.45
00LM01	JUAN JOSE LOPEZ MAGAÑA	EQUIDAD Y GENERO	1º DICIEMBRE	4,999.95								4,999.95
00LM01	JACQUELINE RAMIREZ ZEPEDA	EQUIDAD Y GENERO	1º DICIEMBRE	6,999.90								6,999.90
				58,777.10			196.64	1,032.00	641.76	1,091.44	24,796.50	87,535.44
TOTALES				\$ 396,690.00	\$ 22,018.53	\$ 624.20	\$ 589.92	\$ 3,784.00	\$ 3,975.28	\$ 5,367.32	\$ 297,558.00	\$ 753,534.45

Cabe mencionar que la autoridad fiscalizadora electoral federal, en su oficio UF-DA/2916/11 de trece de abril de dos mil once, mismo que obra en los anexos a los autos, el cual se le otorga valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, inciso a), y apartado 4, inciso b), en relación con el 16, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de documentos emitidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, generado con motivo a la respuesta dada a la solicitud contenida en escrito DAE/095/11 del Partido de la Revolución Democrática, señaló lo siguiente:

(....)

“Al respecto se indica lo siguiente:

Los gastos de nómina, así como los gastos indirectos vinculados con más de una actividad o evento de las actividades específicas y del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pueden ser determinados y registrados equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes tomando en consideración entre otras las siguientes bases de distribución:

a) Sueldos y salarios (semanal, quincenal o mensual) de las personas que laboran exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres del partido;

b) El salario del personal que haya invertido eventualmente en la planeación, organización, control y elaboración de trabajos de eventos relacionados con actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres de su partido por el periodo (días, semanas, quincenas o meses) que hayan intervenido en estas;”

De lo anterior, se puede observar que la autoridad electoral le informó al partido político en comento que podían determinarse y registrarse equitativamente en las cuentas y subcuentas correspondientes al rubro de las actividades específicas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, los sueldos y salarios de las personas que laboraban exclusivamente en el departamento encargado de la planeación, organización, control y elaboración de trabajos o eventos relacionados con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, por lo que no se podía registrar los salarios del personal del partido que estuviera adscrito a otras Secretarías.

Esto es, no obstante que la autoridad requirió en dos ocasiones al partido a efecto de que subsanara y aclarara la reclasificación de los gastos, éste únicamente, esgrimió la autenticidad de los documentos con los que estaba solventando los requerimientos realizados por la autoridad, reduciendo los mismos en pagos de nómina a los empleados de diferentes Secretarías del Partido de la Revolución Democrática, sin que demostrara en forma alguna que tales gastos estuvieran relacionados exclusivamente con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Es menester mencionar que la Sala Superior se pronunció sobre los gastos relacionados exclusivamente con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, al resolver el expediente SUP-RAP-

175/2010, en el cual sostuvo que el cumplimiento legal 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, 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, y la segunda en que 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 desarrolla 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.

Así también, se dijo en dicho precedente que la inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios únicamente era válida cuando tales gastos se relacionaran de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretendió dar cumplimiento a la obligación de mérito, puesto que de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades

que promocionaran, desarrollaran o capacitaran a las mujeres en el liderazgo político.

En esa línea argumentativa se estimó que en la estructura orgánica del partido las Secretarías de Equidad y Género y la de Desarrollo Sustentable realizaban múltiples funciones que tenían que ver con las diversas actividades políticas y sociales que llevaba a cabo dicho partido que en forma alguna se relacionaban exclusivamente y ni siquiera principalmente con la promoción, desarrollo o capacitación para el liderazgo político de la mujeres, tal y como exige la ley.

Concluyó que lo pretendido por el partido político en el sentido de que se consideraran los sueldos y viáticos de integrantes de las referidas secretarías desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades que promocióne, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político, conduciendo al absurdo de que la mayor parte de los recursos que debieran ser destinados a la realización de actividades que cumplieran los objetivos fijados por el legislador se desviarán al pago de gastos ordinarios de funcionarios partidistas que desarrollan múltiples acciones que no se encuentran relacionadas con la obligación legal en comento.

En mérito de lo anterior, esta Sala Superior estima que la actora no demostró que hubiere destinado el 2% de su financiamiento ordinario anual a la realización de actividades de capacitación y liderazgo de las mujeres ya

que sólo se limitó a realizar una reclasificación de gastos que fueron previamente informados como gastos ordinarios consistentes en el pago de salarios de nómina de empleados adscritos a diversas secretarías del instituto político en mención.

Esto es, omite acreditar que los gastos presentados estuvieron relacionados exclusivamente con las actividades específicas y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, no obstante que la autoridad electoral le requirió para que presentara la información atinente para justificar dicho egreso.

Por lo expuesto, es que se considera **infundado** el agravio analizado.

Por otra parte, se estima **inoperante** lo alegado por el recurrente en relación a que la responsable sin justificación alguna, más allá de los criterios fijados por esta Sala Superior y la propia Unidad de Fiscalización considera que dichos actividades son de índole administrativo y pretende imponer una obligación no prevista en la ley ni en su reglamento para el ejercicio de dos mil diez.

Lo anterior, en razón de que la actora no menciona a qué tipo de criterios se refiere, ni controvierte o desvirtúa la consideración de la responsable relativa a que las tareas realizadas por el personal durante los meses de enero a abril, octubre y noviembre del año dos mil diez, consistente entre otras, como recibir llamadas telefónicas,

correspondían a actividades de tipo administrativo y que de la documentación presentada no se había acreditado la vinculación directa con las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Si bien es cierto, en la resolución impugnada se hace referencia a que el partido no había presentado el presupuesto anual de los programas de trabajo, por lo cual no se conocía; también lo es que, contrario a lo expuesto por la recurrente, no se advierte del contenido de la resolución impugnada que la responsable hubiere manifestado que era obligación cumplir con la presentación del citado presupuesto anual de los programas de trabajo para el cumplimiento de la obligación de destinar el 2% de financiamiento público ordinario que reciben para la capacitación promoción y el desarrollo del liderazgo político de la mujeres, sino que en la resolución impugnada se plantea como un elemento idóneo para ubicar los gastos realizados por el partido en este rubro.

Es decir, la falta de presentación del citado programa de trabajo no es lo que se sanciona, sino la omisión de acreditar que dicho gasto tenía relación directa con las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Esto es, la responsable consideró medularmente para acreditar la irregularidad, el análisis de la documentación presentada en las cuentas “Gastos de Educación y

Capacitación Política”, en la que observó que el partido había registrado los egresos por pagos de nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones que originalmente estaban incorporados dentro de la contabilidad de operación ordinaria y que posteriormente los reclasificó a la cuenta de “Gastos en educación y capacitación política”, mismas que no beneficiaban a las actividades para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y derivado de ello, requirió al partido para que manifestara las aclaraciones pertinentes, e incluso, el propio partido lo acepta en la foja 15 de su demanda al estimar que dicha reclasificación sólo se trató de una falta formal menor de reclasificación de gasto.

En ese tenor, lo que la autoridad electoral consideró en esencia para acreditar la irregularidad la falta de soporte documental y legal para justificar la inclusión de los salarios del personal adscrito a otras Secretarías del partido en las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que por esta situación, se le había requerido en dos ocasiones para realizar las aclaraciones que estimara pertinentes.

Asimismo, la responsable sí fundó y motivó su resolución ya que en ningún momento dejó de valorar la totalidad de la documentación aportada por el partido, sino por el contrario, estableció los razonamientos y consideraciones necesarias que sirvieron de sustento para estimar que el partido político había registrado los egresos

por pagos de nómina a diversos empleados del partido que no beneficiaron a las actividades realizadas para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, de conformidad a lo expuesto en párrafos anteriores. Esto es, el partido trató de reclasificar gastos bajo el concepto de pago de nómina al personal del propio partido, sin que esto justificara el cumplimiento del 2% del financiamiento público destinado a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

De igual manera, la responsable otorgó en todo momento 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, toda vez que al advertir durante el procedimiento de revisión del informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil diez, la existencia de errores y omisiones técnicas, mediante los oficios referidos en párrafos anteriores, la Unidad de Fiscalización notificó al partido político en cuestión, para que en un plazo de diez y cinco días, respectivamente, presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes y la documentación que subsanara la irregularidad observada, sin embargo, las respuestas y la documentación aportada por el partido no fueron idóneas para tener por cumplido el requisito inmerso en el artículo 78, numeral 1, inciso a), fracción V del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, es que se considera **inoperante** el agravio aquí analizado.

Estudio del agravio relativo a la individualización de la sanción.

En otro orden, la recurrente señala que no existe ilícito alguno que amerite sanción ya que cumplió con la obligación legal de destinar el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, circunscribiéndose la controversia a una falta formal menor de reclasificación del gasto, por lo que la multa impuesta es excesiva al representar dicha sanción más del 70% del monto involucrado y en esa tesitura carece de la debida fundamentación y motivación la individualización de la sanción. Además, considera que en el ejercicio de 2009 se tuvo por acreditada la falta en el rubro similar y la sanción aplicada correspondió sólo al 39.4 % respecto del monto involucrado.

Dichos agravios resultan **infundados**, ya que la responsable contrario a lo manifestado por la recurrente, sí fundó y motivó debidamente la individualización de la sanción.

-Esto es, la responsable una vez que analizó la conducta infractora y determinó la calificación de la falta cometida, procedió a imponer la sanción, considerando

que: i) La falta se calificó como grave especial, ii) Con la actualización de la falta sustantiva, se acreditó la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los partidos; iii) No se impidió, ni se obstaculizó la adecuada fiscalización del financiamiento del partido; iv) No se presentó una conducta reiterada; v) El partido era reincidente; vi) El partido no demostró mala fe en su conducta; vii) Se estimó que aun cuando no había elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, sí se desprendió una incorrecta interpretación por parte del partido para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por la norma legal y reglamentaria en la materia; viii) Se consideró que del monto involucrado en la conclusión sancionatoria a la que arribó la responsable ascendía a \$460,871.59 que configuraba un incumplimiento que había incrementado la actividad fiscalizadora y puso en peligro el principio del correcto uso de los recursos públicos.

-Posteriormente tomó en cuenta las sanciones que se podían aplicar al partido político infractor de conformidad con el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales consisten en: a) amonestación pública; b) multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; c) reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público; d) Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto; e) La violación a lo dispuesto en el inciso p) del

párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas; f) Cancelación de su registro como partido político.

-En este sentido, la autoridad destacó que si bien la sanción debía resultar una medida ejemplar, también debía atenderse a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resultaran inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

-En este orden de ideas, el Consejo General consideró que la sanción prevista en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del mencionado código, consistente en una multa de hasta diez mil días de salario mínimo resultaba idónea para el caso, toda vez que era adecuada dado que la conducta fue calificada como grave especial y la misma afectó de forma directa a los bienes jurídicos protegidos por la norma, así como por las circunstancias de la ejecución de la infracción y los montos implicados.

-En razón de que el código contempla la multa de hasta diez mil días de salario mínimo, la responsable concluyó que la sanción que debía imponerse al Partido de la Revolución Democrática era de 6,015 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, durante el dos mil diez, equivalente a \$345,621.90 (trescientos

cuarenta y cinco mil seiscientos veintiún pesos 90/100 M.N.).

-Asimismo, respecto a la capacidad económica del recurrente, la autoridad responsable tomó en consideración el financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes le corresponde al partido durante el presente año, así como las multas que se encontraban firmes al momento de emitir la resolución.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que las sanciones económicas impuestas no resultan contrarias a derecho en razón a los diversos elementos que, como quedó detallado en párrafos precedentes, tomó en cuenta la responsable para determinar la individualización de la sanción, además de que las consideraciones de la responsable no son controvertidas por el partido actor.

No es óbice para sostener lo anterior, el hecho de que la recurrente mencione que dicha sanción representa más del setenta por ciento del monto involucrado ante la existencia de una falta formal.

Lo anterior, porque con independencia de que aduzca que dicha multa corresponde a un cierto porcentaje del monto omitido, lo cierto es que la responsable se ajustó al parámetro de la norma legal en la materia para la imposición de la sanción, aunado a que la recurrente omite manifestar argumentos tendientes a demostrar el por qué considera que la irregularidad detectada en su informe anual correspondiente a registrar los egresos por pagos de

nómina, sueldos de confianza, sueldos de dirigentes y demás gratificaciones que originalmente estaban incorporados dentro de la contabilidad de operación ordinaria y que posteriormente los reclasificó a la cuenta de “Gastos en educación y capacitación política”, trataba de una falta formal menor de reclasificación del gasto.

Asimismo, se estima **infundado** lo expresado por la recurrente en el sentido de que en el ejercicio de dos mil nueve se tuvo por acreditada la falta en el rubro similar y la sanción aplicada correspondió sólo al 39.4 % respecto del monto involucrado, la cual fue confirmada, como se dijo en párrafos precedentes, al resolver el expediente SUP-RAP-175/2010.

Lo anterior, en razón de que la autoridad es clara en señalar que dicha sanción *“resulta adecuada, pues permite sancionar al partido, tomado en cuenta la gravedad de la violación cometida, siendo suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro”*.

Esto es, no resulta suficiente que el partido político actor afirme que se viola el principio de proporcionalidad sólo por el hecho de que en los años anteriores que fue sancionado por las mismas razones se le impuso un menor porcentaje en el monto de la sanción aplicada, sobre todo si se toma en cuenta que como motivo para tal incremento del porcentaje, la autoridad señaló las razones

correspondientes, dentro de las cuales expuso que se *“considera adecuada 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”*, lo cual también se asocia al hecho de que el citado instituto político fue considerado en el presente caso como reincidente por la autoridad responsable, lo cual implica la imposición de sanciones mayores a las ya establecidas.

Similar criterio fue expuesto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-516/2011.

Así también, debe decirse que dicha sanción fue aplicada a un caso relativo al ejercicio de dos mil nueve y de acuerdo a la facultad discrecional de la responsable, en aquél momento estimó aplicable dicho monto por la conducta realizada sin que se pueda tomar en cuenta las consideraciones, motivos, parámetros y conclusiones de la responsable en dicho asunto para la aplicación de la sanción al caso concreto, al tratarse de distintos hechos generados en ejercicios fiscales diferentes y que fueron sancionados por circunstancias particulares en cada uno de ellos.

De manera que, de conformidad con la infracción cometida y la condición económica del partido actor, esta Sala Superior advierte que la sanción en cuestión no resulta excesiva ni desproporcionada, toda vez que ésta es

mínima, si se toma en consideración que los parámetros previstos por el código electoral y en atención a la capacidad económica del partido actor, por lo que no afecta al desarrollo de sus actividades ordinarias.

Agravios vinculados con la conclusión 48.

a) La recurrente señala que le afecta la indebida individualización de la sanción relativa a la conclusión 48 de la resolución impugnada, consistente en 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 un monto líquido de \$3,341,054.35 (tres millones trescientos cuarenta y un mil cincuenta y cuatro pesos 35/100 pesos) al estimar que el partido no había destinado un monto de \$6,682,108.71 para gastos en actividades específicas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, ya que transgrede el principio de legalidad al carecer de la debida fundamentación y motivación.

b) Lo anterior, en razón de que la responsable le impuso multas excesivas y desproporcionadas que le merman su capacidad económica afectando el normal desarrollo de sus actividades como entidad de interés público.

c) Asimismo, considera que la responsable determinó una responsabilidad en grado de culpa, sin que existiera dolo, ya que había asumido una actitud de colaboración para el ejercicio de fiscalización del origen y destino de los recursos, por lo que se contradijo al calificar la falta como grave especial no obstante que señalara que no se habían encontrado elementos que permitieran asegurar en forma objetiva que conforme a los criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad resultaran un agravante para calificar la falta de esa manera. Por tanto, se le da a la falta sancionada un trato de daño patrimonial y de una conducta dolosa, al motivar la responsable la determinación del monto de la sanción como una respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, indicando que, se trata de reprimir que la comisión de la infracción en cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida, consideraciones que no guardaban congruencia con las condiciones particulares descritas en el respectivo dictamen.

Lo alegado por el partido actor en el agravio identificado en el inciso c) del párrafo anterior es **fundado**.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que las resoluciones emitidas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, deben cumplir, entre otros, el principio de congruencia.

En efecto, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, administrativas o jurisdiccionales, mediante proceso o procedimiento, según sea el caso, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución.

La congruencia es uno de los requisitos exigidos por la norma fundamental, entendiendo ésta en dos vertientes la externa y la interna. La congruencia externa precisa la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto por el órgano resolutor de que se trate, con la litis planteada por las partes en el escrito de denuncia o demanda, mientras que la congruencia interna exige que en la resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

De ahí que si el órgano resolutor introduce en su determinación elementos ajenos a la controversia, no resuelve la *litis* planteada por las partes al considerar aspectos diversos a ésta, decide algo distinto o más allá de la pretensión aducida por los actores, incurre en el vicio de incongruencia, lo que torna la determinación contraria a derecho.

Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA

SENTENCIA” visible en la *Compilación de Jurisprudencia y Tesis 1997-2010*, página 200, misma que es del tenor literal siguiente:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.-El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Ahora bien, en el caso concreto la recurrente aduce que la resolución impugnada incumple el principio de congruencia interna, que debe prevalecer en las resoluciones y sentencias, consistente en que no existan argumentos contradictorios entre sí, lo cual ocurre en la especie como se evidencia a continuación.

Lo **fundado** del planteamiento radica en que la responsable al momento de calificar la falta cometida en la individualización de la sanción considera imponerle el grado de especial, pero posteriormente concluye que no

existían elementos para otorgarle dicha calificación o una mayor.

En efecto, de la transcripción de la parte conducente de la resolución impugnada a fojas 1730, relativo a la calificación de la falta cometida, se advierte lo siguiente:

“B) INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Calificación de la falta cometida.

Este Consejo General estima que la falta sustantiva cometida por el Partido de la Revolución Democrática se califica como **GRAVE ESPECIAL**.

Lo anterior, toda vez que al analizar las circunstancias específicas, si bien es cierto que la falta cometida encuadra en una infracción que vulnera al bien jurídico tutelado, también lo es, que aun cuando se acreditó que la norma transgredida es de gran trascendencia, también consta la falta de reincidencia de la conducta descrita y la ausencia de dolo, por lo que la gravedad de la falta debe calificarse como **ESPECIAL**, pues a pesar de haber sido de gran relevancia, no se encuentran elementos que permitan asegurar a esta autoridad en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resulten un agravante para calificar la falta como especial o mayor.

Por lo anterior y ante el concurso de los elementos mencionados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE ESPECIAL**.

En ese contexto, el Partido de la Revolución Democrática debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadir al actor de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por las normas a que se han hecho referencia.

Asimismo, se considera que el partido presenta en general condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos.”

De lo antes transcrito se desprende, por una parte, que la autoridad responsable al momento de calificar la

falta manifestó que al haber analizado las circunstancias específicas, sin bien era cierto que la falta cometida encuadraba en una infracción que vulneraba el bien jurídico tutelado, también lo era, que aun cuando se había acreditado que la norma violada era de gran trascendencia, también constaba la falta de reincidencia de la conducta descrita y se estimó que ante la ausencia de dolo, se calificó la gravedad de la falta como especial, y por la otra, concluyó que a pesar de que la conducta fue de gran relevancia, no se encontraban elementos que permitieran asegurar en forma objetiva que conforme a criterios de justicia y equidad, así como el principio de proporcionalidad, resultaran un agravante para calificar la falta como especial o mayor.

Lo anterior, hace evidente la incongruencia de la responsable, ya que califica la infracción como grave especial pero a la vez manifestó que no existían elementos que condujeran a estimar que la falta se tendría que calificar como especial o de una mayor intensidad.

Esto es, existe una contradicción en las consideraciones de la responsable al momento de individualizar la sanción respecto a la calificación de la falta, lo cual repercute al momento de la imposición de la sanción, ya que la responsable considera en la foja 1731 de su resolución, entre otros elementos, dicha calificativa de grave especial para establecer el monto de la multa controvertida consistente en una reducción del 2% de la ministración mensual que le corresponda al partido por

concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$3,341,054.35.

En ese sentido, al resultar **fundado** el agravio expresado por la recurrente relativos a la calificación e individualización de la sanción, así como al monto de la multa impuesta, lo procedente es revocar la resolución impugnada en esta conclusión, a efecto de que la autoridad emita, en plenitud de atribuciones, la resolución que en Derecho proceda, teniendo en consideración que debe motivar nuevamente la calificación de la falta para establecer congruentemente el grado de gravedad de la misma.

Al haber resultado **fundado** el agravio que antecede y suficiente para revocar, en la parte combatida, la resolución impugnada, se estima innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso.

Agravios vinculados con la conclusión 51.

En primer lugar, se analizarán los agravios relativos a la determinación de la responsable de que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político, por tener relación entre ellos y posteriormente se analizarán los agravios identificados relacionados con la individualización de la sanción respectiva.

Agravios relativos a la determinación de la responsable de que los pagos de apoyos y becas por servicios asistenciales no guardan relación con las actividades o fines propios de un partido político.

El partido actor señala que la determinación de la responsable carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que de una interpretación simple y restrictiva la responsable pretende circunscribir las actividades de los partidos políticos a definiciones gramaticales, que desprende de los preceptos legales que cita.

El agravio es **inoperante**, ya que, contrario a lo que señala el partido recurrente, del análisis de la resolución impugnada no se advierte que la responsable haya realizado una interpretación de los preceptos legales y reglamentarios en la materia, para circunscribir las actividades de los partidos políticos a definiciones gramaticales.

Lo anterior es así, en razón de que la autoridad administrativa electoral responsable, a fojas 1744 y 1745 de la resolución impugnada, consideró:

- Que el artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público y remite a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su ingerencia en los

procesos electorales; asimismo, que dichos institutos políticos tienen la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. La Base II de esta disposición constitucional señala que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, como son el acceso de manera permanente a los medios de comunicación social, el financiamiento público integrado por las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades siguientes: ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan los cargos de representación popular y, las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales (actividades específicas).

- Asimismo, señaló que el artículo 36, párrafo 1, inciso c) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como derecho de los partidos políticos recibir el financiamiento público en términos del artículo 41 constitucional.

- Por otra parte, expuso que el artículo 78 del citado ordenamiento legal, en concordancia con la Base II, del artículo 41 constitucional dispone que los partidos políticos tendrán derechos al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el mismo código, precisando los

rubros o concepto del mismo y que evidencian el destino que deben de darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña, y por actividades específicas.

- Así también, consideró que el artículo 38, párrafo 1, inciso o) del referido código, impone la obligación de los partidos políticos de aplicar el financiamiento del que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas por la misma legislación electoral, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

- En ese sentido, determinó que respecto del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos, se debe destinar al cumplimiento de las obligaciones señaladas en las normas constitucional y legal antes citada.

- En consecuencia, señaló que la naturaleza jurídica de los partidos políticos era especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias, entre la sociedad y el estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquiera otra institución gubernamental.

- Refiere que el carácter de interés público que se le reconoce a los partidos políticos y con ello, el consecuente otorgamiento y uso de recursos públicos, se encuentra

limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo puede corresponder con los fines establecidos en la propia norma.

- Por tanto, la actuación de los partidos políticos tienen límite, como lo es en el caso de las actividades a las cuales puede destinar los recursos públicos que le son otorgados como financiamiento, pues dichas erogaciones tienen que estar relacionadas particularmente con sus fines y actividades.

- En esa tesitura, estimó que el Partido de la Revolución Democrática al erogar gastos para apoyos y becas había destinado recursos a actividades que le resultaban ajenas, toda vez que éstas aún y cuando pudieran llegar a considerarse un acto de beneficio para la sociedad, tal y como lo señala los estatutos del partido mencionado, no eran actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas, les correspondía llevar a cabo a un partido político nacional, ni mucho menos por sus características asistenciales resultaba idónea para atender los fines que le fueron conferidos constitucional y legalmente.

- En consecuencia, determinó que al erogar dichos recursos, el partido había incumplido con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo expuesto, esta Sala Superior advierte que la responsable para llegar a su conclusión tomó en cuenta lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 36, párrafo 1, inciso c), 38, párrafo 1, inciso o), 77, párrafo 1, y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para determinar que el apoyo y becas por servicios asistenciales no correspondían a actividades propias del partido, sin que haya realizado interpretación alguna al haberse ajustado a lo previsto expresamente en las normas constitucionales y legales en la materia, aunado a que la recurrente no controvierte los razonamientos de la responsable para arribar a dicha determinación.

Esto es, en la resolución en comentario se estableció cuál era el sentido de las normas aplicables al caso concreto y con ello concluir que el partido actor había incumplido con lo dispuesto en el artículo 38 párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que había destinado recursos a actividades, como son el pago de apoyo y becas, que le resultaban ajenas a sus fines, esto es, que no les correspondía llevar a cabo a un partido político nacional.

Aunado a lo anterior, de la resolución impugnada no se advierte que la responsable hubiese realizado una interpretación que fuere contrario a las normas legales y reglamentarias en la materia, ni tampoco el actor señala de

qué manera la autoridad electoral pudiese llegar a una conclusión distinta a la de la referida resolución.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

En otro orden, resulta **inoperante** lo argumentado por el partido actor en relación a que el gasto en apoyos y becas derivados de la participación política de los miembros fundadores del Partido de la Revolución Democrática forman parte de las actividades ordinarias del partido político, porque constituyen gastos que guardan relación con la esencia de la participación política, que es lo que caracteriza a un partido político y a sus fines propios, y que la calificación de “necesarios” para el buen funcionamiento del partido expuesto por la responsable resulta subjetiva y no era aplicable al caso.

En primer lugar, es importante mencionar que una de las finalidades que persigue la exposición de agravios estriba en la revocación o anulación de la resolución impugnada, de ahí que para la consecución de este objetivo es menester, por ejemplo, que los argumentos que se expongan desvirtúen o controviertan todas y cada una de las consideraciones o razones, de hecho y de derecho, que la autoridad responsable haya tomado en cuenta al emitir la determinación impugnada, y que se haga patente que resultan contrarios a derecho, por ser contrarios a los intereses del impugnante, las consideraciones y los preceptos jurídicos que sustentan el acto reclamado.

Es por lo anterior, que si el actor omite expresar argumentos enderezados a cuestionar el acto o la resolución materia de la impugnación, o bien, si de los hechos expuestos no es posible desprender una manifestación en tal sentido, ello traerá como consecuencia la inoperancia de los argumentos que en vía de agravio se aduzcan, por no resultar eficaces en la consecución de su propósito o fin fundamental. La inoperatividad del agravio podría suscitarse, entre otras razones, debido a que:

1. Consistan en una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;

2. Resulten genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;

3. Aduzcan cuestiones que no fueron planteadas en el medio de impugnación primigenio, cuya resolución hubiera motivado la presentación del juicio o recurso que se resuelva, y

4. No controvertan los razonamientos que sean el sustento de la resolución reclamada.

En estos casos, la consecuencia directa de la inoperancia de los agravios es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, al no ser eficaces para lograr su modificación, revocación o anulación.

Ahora bien, en el caso concreto, la **inoperancia** del agravio esgrimido por el partido actor obedece a que omite señalar de qué manera o en qué forma dichos gastos tienen relación con la esencia de la participación política del partido y derivado de ello se encuadran dentro de las actividades ordinarias del partido político.

Es decir, el partido actor se limitó a expresar que los referidos apoyos y becas formaban parte de las actividades ordinarias del partido, al constituir gastos que se relacionaban con la esencia de la participación política que es lo que caracterizaba a un partido y sus fines propios, sin establecer los razonamientos o consideraciones de cómo se acreditaba o justificaba, o qué tipo de elementos se debían considerar para que dichos apoyos y becas pudieran ser tomados en cuenta dentro de la participación política del partido y en consecuencia, como una actividad que tenía relación con los fines del partido y que por ello, era factible destinar los recursos de su financiamiento.

Aunado a lo anterior, la fundamentación y motivación de la responsable consistió precisamente en que el partido político en comento incumplió con lo dispuesto en las normas constitucionales y legales en la materia al destinar pagos por concepto de apoyos y becas que no tenían relación con los fines de dicho instituto político.

Por otra parte, también resulta **infundado** el agravio consistente en que los apoyos y becas a “familiares de

miembros del partido caídos en la lucha política”, ha sido una decisión del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, sin que hasta la fecha la responsable haya realizado observación u objeción alguna, pero que en el presente caso pretende imponer su “punto de vista novedoso” para interpretar el alcance de las actividades ordinarias del partido.

Lo anterior, en virtud de que el partido actor parte de la premisa errónea de que la responsable realizó una indebida interpretación para determinar que el pago de becas y apoyos por servicios asistenciales no guardaban relación con las actividades o fines de un partido, lo cual, tal y como se estableció en párrafos anteriores, no fue así, ya que la responsable sólo se ajustó a realizar un análisis de la normativa relacionada con el caso concreto y aplicar lo que expresamente dispone cada uno de los preceptos constitucionales y legales en la materia.

Con independencia de lo anterior, la autoridad administrativa electoral, contrario a lo manifestado por el partido actor, ya se pronunció sobre el tema en un diverso caso analizado en la resolución CG162/2006 de nueve de agosto de dos mil seis, cuya copia certificada obra en autos y se valora en términos del artículo 16, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que en lo interesa, a fojas 283,284, 285 y 289, señala:

e) En el capítulo de Conclusiones Finales de la Revisión del Informe, visibles en el cuerpo del Dictamen

Consolidado correspondiente, se señala en el numeral 69 lo siguiente:

69. "De la verificación a la subcuenta "Apoyos Sociales y Donativo" se localizaron Gastos por \$4,109,679.00 (\$402,250.00, \$7,429.00 y 3,700,000.00), que no se vinculan con las actividades ordinarias de un partido político."

Se procede a analizar la irregularidad detectada por la Comisión de Fiscalización. Ahora bien, este Consejo General considera que es dable omitir la transcripción del texto íntegro del Dictamen Consolidado correspondiente, toda vez que no existe disposición legal que le obligue y máxime que esta circunstancia contribuiría a elevar el volumen de la presente resolución.

Asimismo, considera que la garantía constitucional de fundamentación y motivación, se cumple al precisar los preceptos legales aplicables al caso y, señalar, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, entre las cuales no se estima indispensable reproducir literalmente el citado Dictamen, sino que es suficiente que se haga remisión fiel al mismo.

(...)

El artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que es obligación de los partidos políticos es utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del mismo Código.

El inciso c), párrafo 1, del mencionado artículo 36 prescribe que uno de los derechos de los partidos políticos consiste en disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código. Señala también que dicho financiamiento debe tener como finalidad garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, este Consejo General considera que, tal como lo señala la Comisión de Fiscalización en el Dictamen Consolidado, destinar recursos al pago de lentes, apoyos por defunción o donativos, son gastos que no encuadran dentro de las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas. Las erogaciones con fines de asistencia social no pueden ser consideradas como una actividad propia de un partido político, pues con ellas no se sufraga ningún gasto de campaña; no se promueve la participación del pueblo en la vida democrática; no se contribuye a la integración de la representación nacional; y tampoco se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Es decir, la conducta observada no puede ser clasificada bajo ningún tipo de actividad que vaya de acuerdo con la naturaleza propia de un partido político, en atención a lo señalado en la normatividad aplicable.

Consta en el Dictamen correspondiente que el Partido de la Revolución Democrática realizó gastos que no se relacionan con las tareas que la constitución y la ley confieren a los partidos políticos nacionales. En concreto, el partido erogó \$7,429.00 por concepto de "adaptación de lentes"; \$402,250.00 bajo el rubro "apoyos Programa Ovando y Gil" y \$3,700,000.00 por concepto de "apoyo a damnificados de la costa de Chiapas".

Cabe destacar que cada una de las erogaciones que ahora se analizan fueron notificadas al partido como posiblemente irregulares por parte de la Comisión de Fiscalización. Lo anterior, mediante el oficio STCFRPAP/1208/06, de fecha 21 de junio de 2006. Al respecto, el partido dio respuesta mediante escrito de fecha 5 de julio de 2006.

Ahora bien, los argumentos vertidos por el partido en su escrito de respuesta son, en síntesis: 1) El artículo 41 constitucional no limita el ejercicio del financiamiento que reciben los partidos; 2) no existe ordenamiento electoral que limite el ejercicio del gasto; 3) el partido cuenta con una Declaración de Principios y una Línea Política que considera actividades y acciones de carácter social, así como actividades culturales, científicas y tecnológicas y, 4) la autoridad pretende imponer un criterio de lo que considera deben ser los gastos de los partidos políticos.

Al respecto este Consejo General considera que el partido presenta argumentos que no pueden ser considerados como suficientes para subsanar las observaciones que la

Comisión de Fiscalización le notificó como se expone a continuación.

(...)

En tercer lugar, en lo tocante a que el partido cuenta con una *Declaración de Principios y una Línea Política* que considera actividades y acciones de carácter social, así como actividades culturales, científicas y tecnológicas, este Consejo General considera que la Declaración de Principios de los partidos es un documento básico que el propio código de la materia requiere a los partidos, el cual debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 25 del Código electoral federal. Ahora bien, en el inciso b) del artículo antes señalado se establece la obligación consistente en incorporar a la Declaración correspondiente los principios ideológicos y de carácter político, económico y social que postulen.

En este orden de ideas, las Declaraciones de Principios de los partidos no son documentos que sirvan como base para que los partidos justifiquen la forma en la que considera correcto gastar los recursos con los que cuentan. Lo anterior, toda vez que la Declaración de Principios no puede ir en contra de lo establecido en el Código electoral federal y, como se señaló con anterioridad, el artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación de utilizar las prerrogativas y utilizar el financiamiento, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña, entre las cuales no se incluyen la asistencia social.

Finalmente, en lo relativo al argumento consistente en que *la autoridad pretende imponer un criterio de los que considera deben ser los gastos de los partidos políticos*, este Consejo General estima que el Partido de la Revolución Democrática se confunde pues, una cosa es vigilar el manejo de los recursos con los que cuentan y otra muy distinta es pretender establecer el destino puntual de los recursos destinados al cumplimiento de sus fines, situación que estaría fuera del marco de la ley.

(...)

Ahora bien, en lo relativo a los argumentos específicos tenemos que la observación consistente en la realización erogaciones efectuadas mediante la expedición de giros nacionales por un monto de

\$402,250.00 del programa Ovando y Gil, el partido señala que son apoyos destinados a familiares de personas que fallecieron en el desempeño del trabajo partidario y que podría ser una prestación vitalicia que el partido otorgue a quienes se encuentren en ese supuesto.

Al respecto, este Consejo considera que los apoyos de previsión social se encuentran contemplados en el artículo 28.2, inciso f) del Reglamento de la materia, el cual establece la obligación de los partidos consistente en sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que están obligados a cumplir, entre ellas la de realizar las contribuciones correspondientes a los organismos de seguridad social.

Este Consejo General tiene en cuenta que es válido que los partidos consideren dentro de su presupuesto diversas prestaciones; sin embargo, en el caso que nos ocupa el partido se limitó a señalar que se trataba de becas y apoyos pero no presentó elementos con los que su pudiera respaldar su dicho, por ejemplo, el programa de apoyo y becas Ovando y Gil, y el origen de los apoyos. En consecuencia, la comisión de Fiscalización consideró como no subsanada la observación.

Adicionalmente, cabe destacar que las irregularidades detectadas por la Comisión de Fiscalización cuentan con la debida garantía de audiencia, pues como se señaló con anterioridad se notificó al partido las irregularidades y, en uso de su derecho el partido dio respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Fiscalización.

Así pues, la falta se acredita y conforme a lo establecido en el artículo 269, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ameritan una sanción.

De lo anterior, es posible advertir que la autoridad ya se había manifestado sobre el tema al estimar que las erogaciones con fines de asistencia social no podían ser consideradas como una actividad propia de un partido político, ya que con ellas no se sufragaba ningún gasto de campaña, no se promovía la participación del pueblo en la

vida democrática, no se contribuía a la integración de la representación nacional ni tampoco se hacía posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En esa tesitura, se dijo que constaba en el Dictamen correspondiente que el Partido de la Revolución Democrática había realizado gastos que no se relacionaban con las tareas que la Constitución y la ley conferían a los partidos políticos nacionales. En concreto, se señaló que el partido había erogado \$7,429.00 por concepto de "adaptación de lentes"; \$402,250.00 bajo el rubro "apoyos Programa Ovando y Gil" y \$3,700,000.00 por concepto de "apoyo a damnificados de la costa de Chiapas".

En dicha resolución la autoridad electoral consideró que las Declaraciones de Principios de los partidos no eran documentos que sirvieran como base para que los partidos justificaran la forma en la que consideraba correcto gastar los recursos con los que contaban, pues dicha Declaraciones no podían ir en contra de lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto es, estimó que el artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación de utilizar las prerrogativas y utilizar el financiamiento, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña, entre las cuales no se incluían la asistencia social.

Así también, expuso que en la parte relativa a la observación consistente en la realización de erogaciones efectuadas mediante la expedición de giros nacionales por un monto de \$402,250.00 del programa “Ovando y Gil”, el partido señaló que eran apoyos destinados a familiares de personas que fallecieron en el desempeño del trabajo partidario y que podría ser una prestación vitalicia que el partido otorgara a quienes se encontraban en ese supuesto.

En ese sentido, se dijo que era válido que los partidos consideraran dentro de su presupuesto diversas prestaciones; sin embargo, en el caso concreto se estimó que el partido se había limitado a señalar que se trataba de becas y apoyos pero no había presentado elementos con los que pudiera respaldar su dicho, y puso como ejemplo, el programa de apoyo y becas Ovando y Gil y el origen de los apoyos.

En consecuencia, la entonces Comisión de Fiscalización consideró como no subsanada la observación.

Por tanto, esta Sala Superior considera que la autoridad electoral ya había manifestado anteriormente que la realización de este tipo de prestaciones y programas constituían una irregularidad, señalando que el pago de apoyos y becas al programa “Ovando y Gil”, no se podría considerar como actividades propias u ordinarias del partido político y había determinado que el partido había

destinado recursos a actividades distintas, por lo que el instituto político referido sí tenía previo conocimiento de la conducta sancionada.

De ahí lo **infundado** del agravio.

Agravios relacionados con la individualización de la sanción.

Ahora bien, en cuanto a los agravios relacionados con la individualización de la sanción, se analizará primeramente el relativo a que la responsable, sin la debida motivación y fundamentación, determina la existencia de la reincidencia como elemento para agravar dicha sanción, ya que de resultar fundado, resultaría innecesario estudiar el motivo de inconformidad relacionado con la aplicación de una multa excesiva y desproporcionada.

El partido actor señala que sin motivación y fundamentación alguna, la responsable aplica el elemento de la reincidencia para agravar la sanción, al estimar que el mencionado partido político había sido sancionado en la resolución CG311/2010 de veintiocho de septiembre de dos mil diez, por violar lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político, siendo que la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia, ya que en el caso que refiere se trata de

gastos realizados en el extranjero y, en la especie, de apoyos y becas a miembros afectados en su vida o libertad con motivo de sus ideas políticas; luego entonces no existe la reincidencia que estima la responsable porque se trata de actos de naturaleza distinta.

Dicho agravio es **fundado**, toda vez que tal y como se advierte en la foja 1760 de la resolución impugnada, la responsable omite señalar en qué consistió la infracción referida en la resolución CG311/2010 y que por ello lo consideraba como un elemento para considerar que el partido político fue reincidente, además de que sólo menciona la consecuencia de la misma, que es precisamente la violación al referido precepto legal.

En efecto, es dable sostener válidamente que la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza, *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Tal criterio se recoge en la jurisprudencia 41/2010, aprobada por este Tribunal en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, con el rubro siguiente: *“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.”*

De lo antes expuesto se sigue, en resumen, que 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 pasada por autoridad de cosa juzgada.

En ese sentido, es dable considerar que a quien se le imputa una conducta reincidente únicamente puede argumentar válidamente en su defensa, que anteriormente no se le ha sancionado por resolución firme por ningún tipo de infracción, o bien, que aun cuando ya se le sancionó por la comisión de una falta, ésta no participa de la misma naturaleza de aquella que constituye la contravención posterior.

En el caso concreto, es dable advertir que la responsable sólo se limita a señalar que el partido actor había transgredido lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político, sin establecer o explicar cuál fue la conducta realizada en el caso anterior que ameritaba tomarla en cuenta como un elemento mínimo de la reincidencia y con ello, determinar agravar la individualización de la sanción.

Asimismo, tal y como lo señala el partido actor en su escrito de demanda, el partido había sido sancionado en la resolución en comento por la violación al artículo 38, párrafo 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al actualizarse una infracción consistente en no presentar la documentación correspondiente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de los viajes realizados al extranjero, así como la acreditación del objeto partidista del viaje.

Lo anterior, se corrobora a fojas 919 de la referida resolución, mismo que se tiene a la vista al estar incorporada su copia certificada en el cuaderno accesorio 2, de los autos del expediente SUP-RAP-175/2010, lo cual constituye un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, se acredita que el partido político había sido sancionado por una conducta distinta a la realizada en el caso concreto consistente en otorgar apoyos y becas por servicios asistenciales, por lo que la responsable debió valorar adecuadamente esta circunstancia al momento de analizar el elemento de la reincidencia.

En ese orden, lo **fundado** del agravio, deviene en que la responsable omite fundar y motivar debidamente la determinación del elemento de reincidencia para agravar la sanción, ya que no razona ni precisa en qué consistió la conducta realizada en la resolución que refiere y que resulta aplicable al caso concreto.

Asimismo, contrario a lo manifestado por la responsable en la resolución impugnada, en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-175/2010, la Sala Superior se había pronunciado sobre la legalidad de la resolución e imposición de la sanción en aspectos relacionados con reclasificación de gastos relativos a salarios de nómina del personal del partido y de dirigentes que no tenían vinculación directa con la capacitación y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, que en modo alguno, tiene relación con las cantidades erogadas para el apoyo y becas por servicios asistenciales, por las cuales el partido político es sancionado en el presente caso.

Por lo tanto, se revoca en la parte atinente, la resolución reclamada para el efecto de que la autoridad responsable,

en plenitud de atribuciones, reindividualice en el caso la sanción que corresponda al partido.

En atención a lo decidido, resulta innecesario pronunciarse sobre los aspectos vinculados a la aplicación de una multa excesiva y desproporcionada.

Agravios vinculados con la conclusión 69.

Con respecto a los agravios identificados en esta conclusión, se estudiarán en orden distinto a lo propuesto por el apelante, sin que tal método de estudio cause perjuicio a las accionantes, conforme al criterio que se sustenta en la jurisprudencia vigente número 04/2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, de rubro "AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

En ese sentido, se estudiarán en primer lugar los agravios relativos a que el Partido de la Revolución Democrática realizó un gasto que no guarda relación con las actividades o fines propios del citado instituto político, consistente en el pago de la transportación de diversos miembros de su comunidad al Estado de Michoacán para asistir a un evento el día quince de septiembre de dos mil diez con motivo de la conmemoración del bicentenario de la independencia de nuestro país y, posteriormente se analizarán los agravios relativos a la individualización de la sanción impuesta.

Agravios relativos a que el Partido de la Revolución Democrática realizó un gasto que no guarda relación con las actividades o fines propios del citado instituto político.

a) El partido político señala que la responsable, en un análisis carente de fundamentación y motivación y faltando a los principios de certeza y objetividad, estima que el gasto de transportación a una ceremonia cívica no guarda relación con las actividades y fines del partido político, ya que se trató de un acto en beneficio y apoyo al Gobierno del Estado de Michoacán, partiendo de lo que señaló en su oficio la Secretaría de Finanzas del órgano de dirección del partido político en el referido Estado, que en forma equivocada señala un acompañamiento al Gobernador del Estado, pero es el caso que, del dictamen y análisis de la documentación atinente, se desprende una actuación transparente y pública del gasto en cuestión, sin que se pueda presumir un mal uso y destino de los recursos, constituyendo una actividad lícita, por lo que se soslaya la jurisprudencia de obligatoria observancia, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.”.

b) Asimismo, manifiesta que la responsable infringe el principio de legalidad, en perjuicio del partido político apelante, al no observar los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador, pues determina que

es una falta y un acto ilícito la acción de destinar recursos para el transporte a un evento cívico, realizado en ejercicio del derecho de reunión y asociación, siendo que, conforme al principio de reserva legal, no se trata de una actividad prohibida en la ley ni en la ley se prevé una sanción por el financiamiento de este tipo de actividades; que, por ello, se afirma que la responsable no observa el principio de interpretación y aplicación estricta de la norma ni atiende el principio de intervención mínima en el ejercicio del poder correctivo estatal, por lo cual la responsable deja de aplicar la jurisprudencia de rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.”.

Estos agravios al estar relacionados, se analizarán de manera conjunta.

A juicio de esta Sala resultan **inoperantes** los motivos de inconformidad antes referidos, en virtud de los razonamientos que se exponen a continuación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]"

Por su parte, los artículos 38, párrafo 1, inciso o), y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen:

“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;

“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.”

Por otra parte, en lo que concierne a las infracciones por parte de los partidos políticos, los artículos 342, párrafo 1, inciso a) y 347, párrafo 1, incisos e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan:

Artículo 342

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

(....)

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

De las trasuntas disposiciones, en lo que al asunto importa, se obtiene lo siguiente:

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

- Por mandato de la norma constitucional, la ley secundaria debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, la cual señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, de manera particular, por cuanto hace al financiamiento otorgado a los partidos políticos, es importante señalar que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y en caso de incumplimiento, cometerá una infracción a la norma legal en la materia.

En ese sentido, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso o), 78, 342, párrafo 1, inciso a) y 347, párrafo 1, incisos c), e) y f), del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales se colige que los partidos políticos, como entidades de interés público tienen la obligación de destinar el financiamiento público que reciben exclusivamente para sus actividades o fines propios, de tal manera que dichos recursos públicos no se utilicen para afectar los principios de imparcialidad y equidad en la materia electoral al utilizarse para el apoyo de las actividades o funciones de un órgano de gobierno.

Lo anterior, en razón de que la propia naturaleza de los partidos políticos impide que puedan realizar programas o acciones sociales a través de su financiamiento público en apoyo de un gobierno en el ámbito federal, local o municipal que implique una herramienta que pueda provocar un desequilibrio entre las distintas fuerzas políticas o contendientes.

En efecto, los partidos políticos, como entidades de interés público tienen obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución federal y en las leyes reglamentarias.

Por tanto, la utilización de su financiamiento público debe ajustarse a lo que expresamente establece la propia norma constitucional y legal en la materia y debe ser plenamente coherente con sus finalidades constitucionales y con los principios democráticos, por lo que es dable exigirles que al utilizar su financiamiento público, actúen en forma adecuada y sujetándose al orden jurídico previsto para ello sin afectar los principios de imparcialidad y

equidad que deben regir en la materia electoral, los cuales se podrían verse mermados al momento de utilizar parte de su financiamiento para apoyar las actividades o funciones encomendadas a algún órgano de gobierno, ya que éstos reciben presupuesto propio para ejercer su funcionamiento.

En el caso, la responsable al revisar la cuenta “Servicios Generales”, diversas subcuentas, advirtió el registro de pólizas que el partido presentó como soporte documental que por su concepto correspondían, entre otros, a una factura que acreditaba el pago del arrendamiento de servicios de transporte para el traslado de miembros del citado instituto político a la ciudad de Morelia, Michoacán, para asistir al evento relativo a la conmemoración del bicentenario del inicio de la independencia de nuestro país por un monto de \$486,025.00 por lo que mediante oficio UF-DA/4493/11, del veintisiete de junio de dos mil once, la Unidad de Fiscalización le solicitó justificar el objeto partidista para su operación ordinaria.

Al respecto, mediante escrito SAFyPI/386/2011 de siete de julio de dos mil once, mismo que obra en los anexos a los autos del presente recurso, el Partido de la Revolución Democrática manifestó que correspondía dicho gasto *“para el traslado de personas de su comunidad hacia la ciudad de Morelia y viceversa el día 15 de septiembre con motivo de las fiestas patrias”*.

Sin embargo, al verificar la respuesta remitida, la Unidad de Fiscalización consideró como insatisfactoria dicha comunicación al no justificar que el gasto guardaba relación alguna con las actividades o fines propios del partido, por lo que se estimó como no subsanada la observación.

En ese contexto, mediante oficio UF-DA/5149/11, de diecisiete de agosto de dos mil once solicitó nuevamente que presentara la documentación y aclaraciones que a su derecho conviniera.

En cumplimiento a lo requerido, mediante escrito SAFyPI/674/2011 de veintitrés de agosto del año que transcurre, el cual obra en los anexos a los autos, el partido político señaló que adjuntaba un escrito de la Secretaría de Finanzas del Comité Estatal del citado partido en el Estado de Michoacán, donde exponía que el servicio había sido requerido para el día quince de septiembre del año dos mil diez con motivo de realizar un acompañamiento al gobernador constitucional del referido Estado, para el evento del grito de independencia. Dicho documento se inserta como sigue:

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
PRD

COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL
 SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN, FINANZAS Y PROCESOS POLÍTICOS

Observación	FECHA DE EMISIÓN	FECHA DE RESPUESTA	RESPUESTA	IMPORTE	ESTADO
Manejo de conservación de inmuebles	18/09/2011	18/11/11	Rodríguez Ramírez Juan Carlos Manejo de conservación de inmuebles ubicado en Eduardo Ruiz no. 700, Centro en Morelia, Michoacán. Elaborar memoria de identificación, peritos y eventual utilidad.	348,025.00	Partes Se emite en copia electrónica control de producción servicios
TOTAL				348,025.00	

De la revisión a la documentación presentada por su partido se determinó lo siguiente:

Se presentaron los contratos de prestación de servicios con la totalidad de requisitos establecidos en la normalidad, por tal razón, por lo que corresponde a este punto la observación quedó subsanada.

En relación a la justificación del objeto partidista por un importe de \$486,025.00 el partido manifestó que corresponde al traslado de personas de su comunidad hacia la ciudad de Morelia y viceversa el día 15 de septiembre con motivo de las fiestas patrias, en razón de lo anterior la respuesta se consideró insatisfactoria; toda vez, que dicho gasto no guarda relación alguna con las actividades o fines propios del partido; por tal razón, la observación quedó no subsanada.

En razón de lo anterior se solicita nuevamente que presente la documentación y las aclaraciones que a su derecho convengan, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual. (...)

RESPUESTA

Al respecto de esta observación, donde nos solicitan la justificación del objeto partidista por un importe de \$486,025.00, se anexa escrito de la Lic. Sandra Araceli Vivanco Morales de la Secretaría de Finanzas del Comité Estatal de Michoacán, donde expone, que en efecto el servicio fue requerido para el día 15 de septiembre con motivo de realizar un acompañamiento al Gobernador Constitucional del Estado, para el evento del Grito de Independencia, aclarando que la decisión se tomo en el seno del Comité Estatal para el fortalecimiento en Gobierno del Estado.

(...)

5. De la revisión a la cuenta "Servicios Generales", varias subcuentas, se localizó el registro de pólizas, las cuales carecen de su respectivo soporte documental. A continuación se indican los casos en comento:

PRD - UN NUEVO ESPÍRITU
 Registrado por el IFE en el Estado de Michoacán
 C.P. 60500 del Estado de Michoacán
 Tel. 500 5000 - 5000 5000
 www.prd.org.mx

26

En ese sentido, la respuesta del partido se estimó insatisfactoria por parte de la autoridad electoral ya que no había acreditado que dicho gasto se relacionaba con alguna de las actividades o fines propios del partido político y que no era necesaria para su buen funcionamiento.

Por lo anterior, se concluyó que la realización de actividades y traslados de miembros del Partido de la Revolución Democrática en apoyo del Gobierno de Michoacán, tal y como sucedió en el caso concreto con la asistencia al evento del bicentenario del inicio de la independencia de México, no eran actividades que por las circunstancias en que fueron efectuadas les correspondía desarrollar a un partido político ni tampoco resultaba idónea para atender los fines que le fueron otorgados constitucional y legalmente, no obstante que se pudieran

llegar a considerar como actos de beneficio y apoyo a un gobierno local.

Por tanto, la responsable consideró que al realizar un gasto que no guardaba relación con esas actividades y fines se había incumplido con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior es posible advertir, que en dicha comunicación, una funcionaria partidista acepta que el servicio de transportación había sido requerido para acompañar al gobernador del Estado de Michoacán en el evento de la celebración del bicentenario del grito de independencia en la ciudad de Morelia, Michoacán y cuya decisión se había acordado en el seno del Comité Estatal del citado instituto político.

Luego entonces, resulta **inoperante** el agravio ya que no le asiste razón al partido actor cuando señala que la responsable sin fundar y motivar estimó que dicho gasto de transportación no guardaba relación con las actividades y fines propios del partido político, ya que, tal y como se considera en la resolución impugnada, el partido político utilizó parte de su financiamiento público para pagar una factura que acreditaba la contratación del servicio de transporte para diversos militantes en virtud de su asistencia al evento de la celebración del bicentenario del grito de independencia en la ciudad de Morelia, Michoacán, el quince de septiembre de dos mil diez y que de acuerdo a

un escrito signado por la licenciada Sandra Araceli Vivanco Morales de la Secretaría de Finanzas del Comité Estatal del citado instituto político en la referida entidad federativa, era para acompañar al Gobernador del Estado, sin que se desvirtuaran las consideraciones de la responsable, por lo que resulta claro que dicho gasto no estaba destinado dentro del financiamiento del partido para sus actividades y fines que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le otorgan.

Además, no existe fundamento constitucional y legal que permita a los partidos aplicar su financiamiento público en apoyo de las acciones de los gobiernos, ya que éstos realizan distintas funciones a las encomendadas a los institutos políticos. Estimar lo contrario conduciría al extremo de que los gobiernos reciban un mayor presupuesto a lo autorizado por el Poder Legislativo además de afectar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral por la utilización de recursos públicos no autorizados para ello. De ahí lo **inoperante** del agravio.

En otro orden, resulta **inoperante** el agravio consistente en que la responsable infringe el principio de legalidad, en perjuicio del partido político apelante, al no observar los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador, pues determina que es una falta y un acto ilícito la acción de destinar recursos para el transporte a un evento cívico, realizado en ejercicio del

derecho de reunión y asociación, siendo que, conforme al principio de reserva legal, no se trata de una actividad prohibida en la ley, además de que en ésta no se prevé una sanción por el financiamiento de este tipo de actividades.

Lo **inoperante** de dichos conceptos de agravio, se sustenta en el hecho que el partido político actor parte de la premisa equivocada de que los gastos generados en su financiamiento con motivo del arrendamiento del servicio para la transportación de diversos miembros al evento del bicentenario del inicio de la independencia en Morelia, Michoacán, están permitidos por la ley y, por tanto, no son sujetos de sanción alguna, aunado a que no hace valer algún argumento tendente a evidenciar: a) cómo la autoridad responsable vulneró el principio de legalidad; b) cuáles fueron los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador que la responsable no observó y cómo se vieron afectados dichos principios con la emisión del acto impugnado; c) De qué manera se inobservó el principio de interpretación y aplicación estricta de la norma, así como el de intervención mínima y; d) En qué forma se dejó de aplicar la jurisprudencia con rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”.

Por tanto, resulta claro que el partido político actor omitió combatir las consideraciones que sirvieron de sustento al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para emitir el acuerdo controvertido; sin que sean

suficientes, para aseverar lo contrario, las expresiones del partido actor, contenidas en su escrito de demanda respecto a esta conclusión, que sólo constituyen apreciaciones vagas, genéricas e imprecisas, toda vez que no señala, ni esta Sala Superior advierte cómo con la resolución impugnada se vulneró el principio de legalidad o que la autoridad responsable dejó de cumplir lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cómo se vulneraron los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador electoral.

Agravios consistentes en la indebida individualización de la sanción.

Dichos agravios consisten en lo siguiente:

a) El partido político indica que la responsable determina sin la debida motivación ni fundamentación y faltando a los principios de certeza y objetividad, que su representado incumplió con los artículos 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinando una multa excesiva y desproporcionada de 300% del monto involucrado, ya que se trata de una factura por pago de servicio de transporte de miembros del Partido de la Revolución Democrática, que asistieron de manera masiva a un evento cívico del grito de independencia del quince de septiembre de dos mil diez, en el bicentenario de la independencia del país.

b) Asimismo, que la responsable determina que la falta es de carácter sustantivo o de fondo, calificándola como grave ordinaria y determinando que existe reincidencia, sin motivación ni fundamentación y violando los principios de certeza y objetividad, para lo cual se apoya en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral del día veintiocho de septiembre de dos mil diez, en que el Partido de la Revolución Democrática fue sancionado por la violación al artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por no destinar los recursos del financiamiento a actividades o fines propios de un partido político, pero la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia. Esto es, la responsable cita como antecedente en el caso anterior la falta de presentación de la documentación atinente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de viajes realizados al extranjero, así como de su objeto partidista, lo que fue sancionado con apoyo en los artículos 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 12.1 y 12.11 del Reglamento de Fiscalización, pero si bien existe coincidencia con respecto al primero de los dispositivos legales, no existe relación respecto de los dispositivos del reglamento, porque se trata de conductas distintas, y por ello no se actualiza la agravante de reincidencia.

c) Por último, señala que la fijación del monto de las multas carece de motivación y fundamentación, además de

ser excesivas y desproporcionadas en razón de que la responsable sólo se aboca a determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice están destinadas a persuadir su futura comisión, sin que en su determinación se considere un elemento de gradualidad ni se valoren adecuadamente las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, que en la especie no se actualizan ni se determina por parte de la responsable, ni existe un beneficio o provecho indebido a favor del partido político ni mal uso de recursos.

Sentado lo anterior, se procede al estudio de los motivos de inconformidad planteados, iniciando, por cuestión de método, con el estudio del agravio identificado en el inciso b) del párrafo anterior relacionado a que el partido había sido sancionado anteriormente por la infracción a los artículos 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 12.1 y 12.11 del Reglamento de Fiscalización, pero se trataron de conductas distintas, y por ello no se actualizaba la agravante de reincidencia, ya que de resultar fundado dicho motivo de inconformidad, traería como consecuencia dejar sin efectos la individualización de la sanción, lo que haría innecesario el estudio de los demás agravios.

En consideración de esta Sala Superior, resulta **fundado** el motivo de inconformidad en el que se aduce que la responsable determina que la falta es de carácter sustantivo o de fondo, calificándola como grave ordinaria y determinando que existe reincidencia, sin motivación ni

fundamentación y violando los principios de certeza y objetividad, para lo cual se apoya en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral del día veintiocho de septiembre de dos mil diez, en que el Partido de la Revolución Democrática fue sancionado por la violación al artículo 38, párrafo 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por no destinar los recursos del financiamiento a actividades o fines propios de un partido político, pero la conducta a que se refiere la responsable es distinta, por lo que no se actualiza la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla.

A juicio de esta Sala Superior, lo **fundado** del agravio deviene de que, tal y como lo asevera el recurrente, la autoridad responsable emitió una resolución en este aspecto que carece de una debida motivación y fundamentación, pues la responsable no señala las razones para justificar por qué se toma en cuenta la conducta sancionada en la resolución CG311/2010 aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral del día veintiocho de septiembre de dos mil diez además de que tampoco establece a qué tipo de conducta se refiere o en su caso cuáles fueron los hechos por los cuales fue sancionado el partido actor y que se pudieran tomar en cuenta para acreditar la reincidencia como elemento para agravar la individualización de la sanción.

Tal y como se desprende de la resolución reclamada, la autoridad responsable, a foja 1787, señaló lo siguiente:

“En la especie, queda plenamente justificada la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, al presentarse los siguientes elementos:

- De conformidad con lo establecido en la resolución CG311/2010, aprobada en sesión ordinaria del Consejo General de este Instituto, el día veintiocho de septiembre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, fue sancionado por la violación a lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no destinar su financiamiento a actividades o fines propios de un partido político.

- La resolución antes referida fue impugnada por el partido infractor mediante recurso de apelación SUP-RAP-175/2010, dicha resolución fue confirmada en sus términos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que la misma se encuentra firme y constituye verdad jurídica, siendo entonces un antecedente válido para efectos de tomar en cuenta la reincidencia.”

De lo anterior, se observa que tal y como sucedió al momento de individualizar la sanción en la conclusión 51, analizada en párrafos precedentes, la responsable sólo se limita a señalar que el partido apelante había violado lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al no destinar su financiamiento público a actividades o fines propios de un partido político, sin precisar o razonar cuál fue la conducta realizada en el caso sancionado en la resolución CG311/2010, que ameritaba tomarla en cuenta como un elemento en la reincidencia y con ello agravar la individualización de la sanción.

Aunado a lo anterior, del estudio de la foja 919 de la resolución en comento, la cual se tiene a la vista al estar incorporada su copia certificada en el cuaderno accesorio 2, de los autos del expediente SUP-RAP-175/2010, lo que constituye un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el partido había sido sancionado en la resolución por la violación al artículo 38, numeral 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al actualizarse una infracción consistente en no presentar la documentación correspondiente a los gastos por concepto de hospedaje y consumo de alimentos de los viajes realizados al extranjero, así como el objeto partidista del viaje, la cual es distinta a la irregularidad generada por la presentación de una factura por pago de servicio de transporte de miembros del Partido de la Revolución Democrática, que asistieron de manera masiva a un evento cívico del grito de independencia del quince de septiembre de dos mil diez, en el bicentenario de la independencia del país.

En ese sentido, el partido político había sido sancionado por una conducta distinta a la realizada en el caso concreto, por lo que la responsable debió valorar adecuadamente en la resolución impugnada esta circunstancia al momento de analizar el elemento de la reincidencia.

Por tanto, lo **fundado** del agravio, deviene en que la responsable omite fundar y motivar adecuadamente la determinación del elemento de reincidencia para agravar la sanción, ya que no razona ni precisa en qué consistió la conducta realizada en la resolución que refiere y que resulta aplicable al caso concreto.

Además, como ya mencionó en párrafos precedentes, contrario a lo manifestado por la responsable en la resolución impugnada, en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-175/2010, la Sala Superior se había pronunciado sobre la legalidad de la resolución e imposición de la sanción en aspectos relacionados con reclasificación de gastos relativos a salarios de nómina del personal del partido y de dirigentes que no tenían vinculación directa con la capacitación y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, que en modo alguno, tiene relación con las cantidades erogadas para el pago de servicio de transporte de miembros del Partido de la Revolución Democrática, que asistieron de manera masiva a un evento cívico del grito de independencia del quince de septiembre de dos mil diez, en el bicentenario de la independencia del país, por la cual el partido político es sancionado en el presente caso.

De lo anterior, se observa que la Sala Superior se pronunció sobre la legalidad de la resolución e imposición de la sanción en aspectos relacionados con gastos en salarios de nómina de personal del partido y de dirigentes que no tenían vinculación directa con la capacitación y el

desarrollo del liderazgo político de las mujeres, que en modo alguno, tiene relación con las cantidades erogadas para el apoyo y becas por servicios asistenciales, por los cuales el partido político es sancionado en el presente caso.

Por lo tanto, se revoca en la parte atinente, la resolución reclamada para el efecto de que la autoridad responsable reindividualice nuevamente la sanción que corresponda al partido, tomando en cuenta lo aducido en la presente consideración.

Agravios vinculados con las conclusiones 88 y 93.

Sobre este apartado, el partido político hace valer los siguientes agravios:

a) Se queja que la responsable sin la debida motivación y fundamentación determinó, por una parte, que el partido había reportado saldo en cuentas por cobrar y anticipo de proveedores con una antigüedad mayor a un año por un importe de \$1, 940,585.91, pero omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia y, por la otra, que había reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no había presentado excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio de dos mil diez, sin que se le hubiera dado la oportunidad de justificar que

dichos saldos y pasivos se trataban en su mayoría de cuentas por cobrar que por sus montos o circunstancias resultaban irrecuperables, o que la inversión del recurso en su recuperación resultaba incosteable, por lo que se dejó de observar las normas de información financiera aplicables para la depuración y deducción de los saldos, no obstante que el artículo 28.3 del Reglamento de Fiscalización reconoce la vigencia de dichas normas.

b) Asimismo, señala que la responsable limita las causales para dar de baja los saldos de las cuentas por pagar o por cobrar, a los supuestos estrictos en el Reglamento de Fiscalización, situación que genera una acumulación de pasivos y activos ya que la Unidad de Fiscalización no permite o autoriza la depuración de dichas cuentas de la contabilidad del partido ante la imposibilidad o incosteabilidad de recuperación o pago, además de que no se acuerda con los partidos la formulación de solicitudes por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.

c) En ese sentido, sostiene que se violan los artículos 28.3 y 28.9 del citado Reglamento, al omitirse una interpretación armónica, sistemática y funcional de dichos preceptos reglamentarios con las normas de información financiera, que reconocen supuestos distintos a los aceptados de manera limitativa.

d) Argumenta que la fijación de los montos de las multas carece de motivación y fundamentación y resultan

excesivas y desproporcionadas, en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que se considere un elemento de gradualidad y sin que se valore adecuadamente la afectación del desarrollo normal de las actividades del partido político sancionado además de que se excede de los parámetros máximos de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, la existencia de un beneficio indebido a favor del partido o irregular utilización de recursos públicos, sin que se pudiera considerar actualizados en el caso concreto, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto la jurisprudencia con rubro “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO”.

e) Señala que la responsable vulnera los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendi del Estado, al interpretar de manera restrictiva los derechos político-electorales y valorar de manera parcial y limitativa las actividades del partido político sancionado, lo que implica que se aplique una sanción arbitraria que representa en la conclusión 88 un 113% del monto involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 65%, y en la conclusión 93, la multa corresponde un 75% del monto involucrado y en el

ejercicio anterior fue de 32%, por lo que en ambos casos no existe gradualidad en la determinación de la sanción.

Por cuestión de método, se propone analizar los agravios identificados con los incisos a), b) y c) relativos a que la responsable sin la debida motivación y fundamentación determinó, por una parte, que el partido había reportado saldo en cuentas por cobrar y anticipo de proveedores con una antigüedad mayor a un año por un importe de \$1,940,585.91, pero omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia y, por la otra, que había reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no había presentado excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio de dos mil diez; y una vez realizado lo anterior, se analizarán los previstos en los incisos d) y e) relativos a la indebida individualización de la sanción.

Agravios relativos a que el partido había reportado saldo en cuentas por cobrar y anticipo de proveedores así como pasivos con una antigüedad mayor a un año pero se omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia.

Esta Sala Superior estima por una parte **infundados** e **inoperantes** por la otra, los motivos de inconformidad identificados con los incisos a), b) y c) de los párrafos precedentes en razón de lo siguiente:

En primer término, es necesario destacar el marco jurídico aplicable al caso concreto.

Resulta conveniente precisar que el artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Asimismo, la Base II de la citada norma constitucional establece que para la consecución de sus fines y la realización de sus actividades, los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público que se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, en términos de lo dispuesto en la propia Constitución y en la ley.

La reserva legal para regular el otorgamiento de financiamiento público, implica que en leyes secundarias se fijen y reglamenten, entre otros aspectos, los

procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y usos de los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de tales disposiciones.

En este sentido, el financiamiento debe ser objeto de rendición de cuentas por parte del instituto político, el cual será fiscalizado por parte de la autoridad administrativa electoral, para garantizar que el financiamiento público se utilice exclusivamente para las finalidades señaladas.

Al respecto, el artículo 41, base V, párrafo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión y sujeta al legislador a desarrollar en la ley de la materia la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

Ahora bien, el artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que es obligación de los partidos políticos nacionales permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por dicho Código, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

A su vez, el diverso Artículo 79, párrafo 1, del citado código electoral en la materia, señala que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

En términos del diverso artículo 81, párrafo 1, incisos c), f) y s), de ese ordenamiento, la Unidad tiene, entre otras facultades, vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código; requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos; requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.

Asimismo, en el párrafo dos de ese dispositivo se señala que se debe garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización, así como que los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos,

o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

Por su parte el párrafo 1, inciso a) del artículo 84 del Código Federal Electoral, precisa que la Unidad de Fiscalización contará con sesenta días para revisar los informes anuales y tendrá 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.

Así también, señala en el inciso b) de dicho precepto que si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, debe notificar 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.

En términos del inciso c) de ese artículo, la Unidad de Fiscalización está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

Lo anterior se reitera en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales del Instituto Federal Electoral el cual en su

artículo 23.2 señala que la Unidad de Fiscalización tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos de finanzas de cada partido que ponga a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes a partir del día siguiente a aquel en el que se hayan presentado los informes anuales y de campaña.

Asimismo, en el apartado 23.3 precisa que la Unidad de Fiscalización podrá determinar la realización de verificaciones selectivas de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de los partidos, a partir de criterios objetivos emanados de las normas y procedimientos de auditoría que pueden ser muestrales o totales en uno o varios rubros.

Por su parte el artículo 23.8 del citado reglamento dispone que durante el procedimiento de revisión de los informes de los partidos, la Unidad de Fiscalización podrá solicitar por oficio a las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos a los partidos, que confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en dichos comprobantes precisando que los resultados de dichas prácticas se informan en el dictamen consolidado correspondiente.

Adicionalmente, el artículo 23.9 establece que la Unidad de Fiscalización puede solicitar a los partidos que notifiquen por escrito a alguna o algunas de las personas que les hayan extendido comprobantes de ingresos o

egresos, de que los autorizan para informar a la Unidad de Fiscalización respecto de sus operaciones con el partido, a efecto de realizar la confirmación correspondiente, detallando que el partido requerido debe realizar por sí dicha notificación, y enviar copia a la Unidad de Fiscalización del acuse de recibo correspondiente, en un plazo de diez días contados a partir del día siguiente a aquel en el que reciba el oficio de la Unidad de Fiscalización por el que se le haga esta solicitud.

De todo lo anterior, se advierte que los partidos políticos se encuentran legal y reglamentariamente obligados a colaborar en cualquier tiempo con la autoridad electoral, entre otras cosas, cuando proceda verificar la veracidad de lo reportado en los informes, ya sea mediante revisiones muestrales o totales.

En ese orden de ideas, la autoridad electoral puede solicitar al partido político que proporcione la información que resulte necesaria para cumplir con su labor de verificación.

Ahora bien, es **infundado** lo alegado por el partido actor cuando sostiene que la responsable sin la debida motivación y fundamentación, considera la existencia de dicha irregularidad, además de que no se dio la oportunidad de justificar que dichos saldos y pasivos se trataban en su mayoría de cuentas por cobrar que por sus montos o circunstancias resultaban irrecuperables, o que la inversión del recurso en su recuperación resultaba

incosteable, por lo que se dejó de observar las normas de información financiera aplicables para la depuración y deducción de los saldos, no obstante que el artículo 28.3 del Reglamento de Fiscalización reconoce la vigencia de dichas normas.

Lo anterior, dado que la responsable en la consideración 88, estimó como acreditada la falta de cumplimiento a esa obligación legal y reglamentaria en la materia, pues a pesar de que la responsable le requirió que proporcionara las gestiones necesarias realizadas para la comprobación o recuperación de las cantidades por concepto de saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia, el partido actor fue omiso en entregar dicha información en tiempo y forma con lo que claramente incumplió la normativa electoral.

En ese tenor, en relación a la conclusión 88 de la resolución impugnada, la responsable señaló que el partido político había reportado saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores, los cuales tenían una antigüedad mayor a un año, por un importe de \$1'931,203.91, sin haber presentado la documentación relativa a las gestiones realizadas para su comprobación o recuperación, o expresar las razones legales que justificaran su permanencia en los registros contables. Asimismo, la responsable estimó que dicho monto correspondía a los saldos reportados en el informe anual al treinta y uno de

diciembre de dos mil diez, que presentaban una antigüedad mayor a un año y que los mismos ya habían sido reportados por el partido político en el informe anual correspondiente al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

Por ello, la responsable mediante oficio UF-DA/4494/11 del veintiocho de junio de dos mil once, le solicitó al propio partido que presentaran la documentación relativa a las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación de ese monto o las excepciones legales y documentación que justificara la permanencia de las cuentas por cobrar o anticipos para gastos y que en caso de existir comprobaciones o recuperaciones realizadas en el ejercicio de dos mil once, que presentara las pólizas con su respectivo soporte documental y las aclaraciones que a su derecho convinieran.

En consecuencia de lo anterior, por escrito número SAFyPI/384/2011 de fecha once de julio de dos mil once, el partido político remitió a la citada Unidad de Fiscalización lo que denominó "... la integración de cuentas por cobrar...", en que detalló la cuenta contable, fecha de operación, referencia contable, deudor o persona que contrajo adeudo con el partido político, cobros efectuados correspondientes a ejercicios anteriores, cobros y préstamos otorgados en el ejercicio dos mil diez, pero omitió presentar la documentación que acreditara las gestiones realizadas para la recuperación del mencionado

monto, las excepciones legales o las comprobaciones realizadas en el ejercicio de dos mil once. Por lo tanto, se estimó que la observación no había quedado subsanada.

En esa virtud, nuevamente, mediante oficio UF-DA/5148/11 del dieciséis de agosto de dos mil once, se le solicitó al partido político la documentación que acreditara las excepciones legales o la comprobación y recuperación de los saldos detallados en el Anexo 2 del oficio UF/DA/4494/11, realizados en el ejercicio de dos mil once, así como las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De este modo, en una segunda respuesta, el partido político señaló en su escrito SAFyPI/0671/2011 del veintitrés de agosto de dos mil once, recibido en la mencionada Unidad de Fiscalización, que ya había solicitado al área correspondiente la integración de la documentación relativa a la contratación, amortización y vencimiento de cuentas por cobrar, ya que no se tenía conocimiento de excepciones legales, y que se remitiría la documentación relativa a las recuperaciones realizadas en el ejercicio de dos mil once, en cuanto se contara con la misma, la que también se había solicitado al área respectiva.

En ese tenor, la responsable consideró que dicha observación quedó como no subsanada y señaló que el partido había presentado una serie de aclaraciones y correcciones para efecto de corregir sus saldos iniciales,

por lo que el partido incrementó el saldo con antigüedad de un año al monto final de \$1, 940, 585.91.

Conforme a lo anterior, la responsable determinó que de acuerdo a lo previsto en el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el mencionado monto de \$1'940,585.91, se debía considerar como un gasto no comprobado, ya que el partido político no había presentado la documentación o las excepciones legales que justificaran la permanencia de esos saldos.

Por tanto, se concluyó que se había respetado la garantía de audiencia al Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con el artículo 84, párrafo 1, incisos b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez, que al advertirse de la revisión del informe anual del referido partido, la existencia de errores y omisiones técnicas, se le requirió mediante los oficios mencionados para que presentara las aclaraciones o rectificaciones conducentes, así como la documentación respectiva, sin que acreditara la irregularidad señalada.

Ahora bien, por lo que se refiere a la conclusión 93 de la resolución impugnada, la responsable consideró que:

En relación a que el partido político había reportado pasivos con una antigüedad mayor a un año, por un importe de \$6'845,986.58, de los cuales no presentó excepciones legales o la documentación atinente a los

pagos efectuados con posterioridad al treinta y uno de diciembre de dos mil diez, la responsable señaló en la resolución impugnada que dicho monto corresponde a saldos reportados en el informe correspondiente al treinta y uno de diciembre de dos mil diez, los cuales ya habían sido reportados en el informe anual con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, en el que fueron observados pero no sancionados.

De la misma manera, la responsable señaló que en el dictamen consolidado relativo a la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales del ejercicio dos mil nueve, en el apartado “Pasivos” del Partido de la Revolución Democrática, se señaló que “... los saldos reflejados en las cuentas por pagar que al término del ejercicio de dos mil nueve y que al final del ejercicio siguiente continuaran vigentes y no se encontraran debidamente soportados, serían considerados como ingresos no reportados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.4 y 28.11 del Reglamento de la materia,...”.

Por esa razón, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partido Políticos, mediante oficios UF-DA/4143/11 y UF-DA/4473/11 del catorce y veinticuatro de junio del año en curso, le solicitó al partido político que presentara la documentación que demostrara la imposibilidad práctica del pago de tales pasivos o que acreditara la existencia de excepciones legales; o la documentación que acreditara que los pasivos fueron

pagados con posterioridad al ejercicio dos mil diez, y las aclaraciones que a su derecho convinieran.

De esta forma, por escrito número SAFyPI/381/11 del ocho de julio del presente, el partido político exhibió una relación que detalla diversos pagos que realizó posteriormente al cierre del ejercicio dos mil diez y, en relación a los pasivos que aún no se liquidaban, le solicitó a la Unidad de Fiscalización que le indicara el procedimiento para demostrar la imposibilidad práctica de pago de los pasivos restantes. De la misma forma, en escrito número SAFyPI/0397/11 del veintidós de julio de dos mil once, el instituto político exhibió una relación de pagos efectuados de enero a julio de dos mil once, los cuales se soportaron con copias simples de los cheques o transferencias bancarias, y que se relacionaban con adeudos generados en los ejercicios dos mil seis y dos mil nueve.

Por ello, en razón de que la cancelación de pasivos sólo procedía cuando se acreditara el cumplimiento de la obligación que originó el adeudo o cuando se liberara al deudor de esa obligación por la vía judicial o por el mismo acreedor, la responsable, mediante oficio UF-DA/5015/11 del dieciséis de agosto del presente año, le solicitó nuevamente al partido político que presentara la documentación que amparara la existencia de alguna excepción legal, o la documentación que acreditara que los pasivos fueron pagados en dos mil once y las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Al respecto, mediante escrito SAFyPI/0670/11 de fecha veintitrés de agosto de dos mil once, el partido político señaló que estaba "... realizando un análisis exhaustivo sobre los adeudos y pagos posteriores y que, en cuanto se termine de procesar será remitido a la Autoridad Electoral...", por lo cual, al no presentar la documentación que acreditaba la existencia de excepciones legales o la realización de pagos de adeudos con antigüedad mayor a un año, con posterioridad al ejercicio revisado, el partido político se ubicó en el supuesto del artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por un monto de \$6'845,986.58.

En esa línea argumentativa, la responsable concluyó que se había respetado la garantía de audiencia al Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con el artículo 84, párrafo 1, incisos b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que el citado instituto político presentara las aclaraciones o rectificaciones solicitadas por la autoridad electoral.

De lo anterior, podemos señalar que en la conclusión 88, a pesar de los requerimientos formulados por la autoridad electoral, el partido político omitió remitirle en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 23.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, la documentación o en su caso, las excepciones legales que justificaran la permanencia de los saldos en comento, además de que

sólo se limitó a remitir la integración de las cuentas por cobrar sin anexar documentación alguna que acreditaran las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación de los adeudos, así como a manifestar que no tenía conocimiento de la existencia de alguna excepción legal.

Lo mismo sucede en la consideración 93, toda vez que la autoridad fiscalizadora electoral al observar que el partido había reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58 sin presentar alguna documentación que acreditara las acciones legales tendientes a documentar la imposibilidad práctica del pago de pasivos o la existencia de una excepción legal, o en su caso, información que garantizara que los pasivos habían sido pagados con posterioridad al ejercicio sujeto a revisión, le requirió para el efecto de que proporcionara dicha información o manifestara lo que a su derecho conviniera sin que de la propia respuesta que dio el partido político la autoridad responsable advirtiera el acompañamiento de documentación alguna para cumplir el requerimiento formulado, concluyendo la actualización de la irregularidad detectada y en esta instancia el partido político no controvierte nada al respecto.

De lo anterior, es posible advertir que la autoridad responsable sí funda y motiva su resolución al hacer mención de los preceptos legales y reglamentarios, así como las razones que sustentaron su determinación de que el partido actor, por una parte, había reportado saldos en

cuentas por cobrar y anticipo de proveedores con una antigüedad mayor a un año por un importe de \$1, 940,585.91, pero omitió presentar las gestiones realizadas para la comprobación o recuperación, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia y, por la otra, que había reportado pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$6,845,986.58, de los cuales no había presentado excepciones legales o, en su caso, evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio de dos mil diez.

Asimismo, contrario a lo manifestado por el partido actor, la responsable sí le dio oportunidad de justificar que los saldos y pasivos se trataban en su mayoría de cuentas por cobrar que por sus montos o circunstancias resultaban irrecuperables, o que la inversión del recurso en su recuperación era incosteable.

Lo anterior, toda vez que como ya se dijo en párrafos anteriores, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos, le requirió al partido actor en diversas ocasiones que remitiera la documentación que acreditaran las gestiones necesarias realizadas para la comprobación o recuperación de las cantidades por concepto de saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores con antigüedad mayor a un año, así como la documentación correspondiente y/o las excepciones legales que justificaran su permanencia, o aquellas tendientes a documentar la imposibilidad práctica del pago de pasivos o

la existencia de una excepción legal, o en su caso, información que garantizara que los pasivos habían sido pagados con posterioridad al ejercicio sujeto a revisión, sin que el partido diera respuesta satisfactoria al respecto.

En ese sentido, la autoridad fiscalizadora electoral cumplió con la garantía de audiencia que se le debe otorgar al partido político de conformidad con el artículo 84, párrafo 1, incisos b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 24.1, 24.4 y 24.7 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Por otra parte no le asiste la razón al partido actor cuando señala que la responsable dejó de observar las normas de información financiera aplicables para la depuración y deducción de los saldos, no obstante que el artículo 28.3 del Reglamento de Fiscalización reconoce la vigencia de dichas normas.

Lo anterior, en razón de que el partido actor parte del supuesto erróneo relativo a que la responsable, para acreditar las irregularidades detectadas en la revisión del informe anual correspondiente al ejercicio de dos mil diez, respecto a las cantidades por concepto de saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores y reportes de pasivos con antigüedad mayor a un año, debió ceñirse a lo previsto en el artículo 28.3 del referido Reglamento de Fiscalización.

En efecto, tal y como se estableció en la resolución impugnada, la autoridad responsable consideró que, en el caso, se había incumplido con lo dispuesto en los artículos 28.9 y 28.11 del multicitado Reglamento de Fiscalización que a la letra señalan:

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.

Artículo 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.

El artículo 28.11 remite a la vez al precepto 18.4 del propio Reglamento que establece:

18.4. 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 en hoja de cálculo Excel, de forma impresa y en medio magnético. Cuando se trate de saldos pendientes de liquidar por obligaciones o deudas contraídas al término del ejercicio sujeto a revisión, la Unidad de Fiscalización podrá solicitar la documentación de los pasivos pagados con posterioridad a dicha fecha, aun cuando ésta no corresponda al ejercicio sujeto a revisión.

En ese sentido, la responsable al advertir la existencia de irregularidades relacionadas con cantidades por concepto de saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores y reportes de pasivos con antigüedad mayor a un año, le requirió en dos ocasiones al partido para que presentara las aclaraciones o rectificaciones que estimara pertinentes o, en su caso, la documentación para solucionar la observación en comentario. Lo anterior se corrobora a través de los oficios UF-DA/4494/11 de fecha 28 de junio de 2011 y UF-DA/5148/11 de fecha dieciséis de agosto de dos mil once, ambos recibidos por el partido político en la misma fecha, así como los identificados con los números UF-DA/4473/11 de fecha veinticuatro de junio de dos mil once, recibido por el partido el veintisiete de junio siguiente y UF-DA/5015/11 de fecha dieciséis de agosto de dos mil once, recibido por el citado instituto político el mismo día, los cuales obran en los anexos a los autos del expediente en que se actúa.

El partido actor al dar contestación en sus escritos, los cuales obran en los anexos a los autos del expediente en que se actúa, se limitó a señalar lo siguiente:

Por lo que se refiere a la conclusión 88, mediante escrito SAFyPI/384/2011 de fecha once de julio de dos mil once, el partido actor señaló:

PRD

SECRETARIADO NACIONAL
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRODUCCIÓN DE RESULTADOS

2. Pictórico de la columna "Saldos al 31 de diciembre de 2010 que presentan antigüedad mayor a un año", identificados con la letra "F" Anexo 1 por \$1,921,203.91, corresponden a saldos que el partido reportó al 31 de diciembre de 2009 y que una vez aplicadas las comprobaciones o recuperaciones efectuadas al 31 de diciembre de 2010 presentan una antigüedad mayor a un año. Los saldos en comento se detallan a continuación:

NÚMERO DE CUENTA	CONCEPTO	SALDOS AL 31-12-09 QUE NO PRESENTABAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO		RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS EN 2010	SALDOS AL 31-12-10 QUE PRESENTAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO		ANEXO
		(B)	(C)		F=(B-D)	F=(B-D)	
1-10-103-1030	Deudores Diversos	\$1,209,980.00	\$1,267,177.00		\$57,197.00		
1-10-103-1031	Prestamos al Personal	894,979.20	858,000.00		36,979.20		
1-10-103-1032	Gastos por Comprobar	1,203,430.38	763,203.01		440,227.37		
1-10-103-1033	Préstamos a Comités	332,716.80	260,500.00		72,216.80		2
10-103	Cuentas por Cobrar	\$4,867,714.80	\$4,868,861.00		\$1,146.20		
10-107	Anticipos para Oírse	\$1,346,806.18	\$1,110,000.11		\$236,806.07		
TOTAL		\$5,028,837.82	\$3,097,533.82		\$1,931,304.00		

La integración de los saldos reportados en cada una de las cuentas en comento se detalla en el Anexo 2 del presente oficio.

En consecuencia, se le solicita lo siguiente:

- Las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación de dicho monto, así como la documentación correspondiente.
- En su caso, las excepciones legales y documentación que justifique la permanencia de las cuentas por cobrar o anticipo para gastos en cuestión.
- En caso de existir comprobaciones o recuperaciones en el ejercicio de 2011, presentar las pólizas con su respectivo soporte documental, en original, a nombre del partido y con la totalidad de requisitos fiscales.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

RESPUESTA

En el punto anterior se remite la integración de cuentas por cobrar, detallándose la cuenta contable, fecha de operación, referencia contable, deudor o persona que contrajo adeudo con el Partido, cobros efectuados correspondientes a ejercicios anteriores, cobros y préstamos otorgados en el ejercicio 2010.

3. En relación a la subcuenta "Préstamos a Comités" se observó la recuperación de adeudos por un importe de \$58,000.00, señaladas con (F) en el Anexo 2 del presente oficio; sin

PRD - UN NUEVO ESPÍRITU
Boulevard Franklin D. Roosevelt, 7ª etapa, C.A. Escambrón
C.P. 10000, San Miguel Petapa, Peten, G.U.
Tel. (986) 80001 - Telex: 3000 PRD
www.prd.org.gt

5

Asimismo, en el escrito SAFyPI/671/2011 de fecha veintitrés de agosto de dos mil once, el partido manifestó:

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
PRD

SECRETARADO NACIONAL
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANZAS Y PROMOCIÓN DE INGRESOS

a prestamos al personal; sin embargo, cabe señalar que no se tiene por procedimiento inferno detallar la amortización y vencimientos de dichas cuentas. La relación de cuentas por cobrar de préstamos al personal se está complementando con los oficios o contratos que nos haga llegar del departamento correspondiente, en cuyo caso será remitido a la Autoridad para su verificación y aprobación.

Del análisis y revisión a la documentación presentada por el partido, se determinó lo siguiente:

2. Respecto de la columna "SalDOS al 31 de diciembre de 2010 que presentaban antigüedad mayor a un año", identificados con la letra "F" Anexo 1 del oficio UF-DA4494/2011 por \$1,931,203.91, corresponden a saldos que el partido reportó al 31 de diciembre de 2009 y que una vez aplicadas las comprobaciones o recuperaciones efectuadas al 31 de diciembre de 2010 presentaban una antigüedad mayor a un año. Los saldos en comento se detallan a continuación:

NÚMERO DE CUENTA	CONCEPTO	SALDOS AL 31-12-09 QUE NO PRESENTABAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS EN 2010	SALDOS AL 31-12-10 QUE PRESENTAN ANTIGÜEDAD MAYOR A UN AÑO	ANEXO
		(B)	(D)	F=(B-D)	
1-10-105-1030	Deudores Diversos	\$1,228,366.80	\$1,267,117.56	-\$37,017.86	1
1-10-105-1031	Préstamos al Personal	\$66,376.12	\$32,862.46	\$33,513.67	
1-10-105-1032	Gastos por Comprobar	1,233,636.38	793,302.81	438,427.54	
1-10-105-1033	Préstamos Contables	233,178.90	396,500.00	-\$163,321.10	
10-103	Cuentas por Cobrar	\$1,897,550.20	\$2,066,482.81	-\$168,932.61	
10-107	Anticipos para Gastos	\$1,348,626.18	\$1,650,111.11	-\$301,484.93	
TOTAL		\$4,028,637.67	\$3,097,333.93	\$931,303.74	

La integración de los saldos reportados en cada una de las cuentas en comento se detallaron en el Anexo 2 del oficio UF-DA4494/2011.

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

- Las gestiones llevadas a cabo para la comprobación o recuperación de dicho monto, así como la documentación correspondiente.
- En su caso, las excepciones legales y documentación que justificaran la permanencia de las cuentas por cobrar o anticipo para gastos en cuestión.
- En caso de existir comprobaciones o recuperaciones en el ejercicio de 2011, presentara las pólizas con su respectivo soporte documental, en original, a nombre del partido y con la totalidad de requisitos fiscales.
- Las aclaraciones que a su derecho conviniere.

PRD - UN NUEVO ESPÍRITU
Bosques de la Cruz, No. 44, P. 10mo. Edif. Escuelas
C.P. 10000 San Rafael Angel, México D.F.
Tel. 562.4638 - 562.4639 - 562.4640
www.prd.org.mx

6

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
PRD

SECRETARADO NACIONAL
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANZAS Y PROMOCIÓN DE INGRESOS

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.3, 1.4, 12.1, 28.9 y 30.1 del Reglamento de la materia, en relación con los artículos 102 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 29 párrafo primero, 29-A, párrafo primero, fracciones I, II, III, V, VI y VII, así como penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

La solicitud antes citada, fue notificada mediante oficio UF-DA4494/11 del 28 de junio de 2011, recibido por su partido el mismo día.

Con escrito SAFyPI/384/2011 del 11 de julio de 2011, recibido por la Unidad el 12 del mismo mes y año, el partido manifestó lo que a la letra se transcribe:

"En el punto anterior se remite la integración de cuentas por cobrar, detallándose la cuenta contable, fecha de operación, referencia contable, deudor o persona que contrajo adeudado con el Partido, cobros efectuados correspondientes a ejercicios anteriores, cobros y préstamos (sic) otorgados en el ejercicio 2010."

La respuesta del partido se consideró insatisfactoria, toda vez que aun cuando presenta su integración de cuentas por cobrar, omitió presentar la documentación que acredite las gestiones llevadas a cabo para la recuperación de dicho monto o, en su caso, las excepciones legales o bien las comprobaciones realizadas en el ejercicio de 2011, por tal razón, la observación se considera no subsanada.

En razón de lo anterior, se le solicita nuevamente la documentación que acredite las excepciones legales o, en su caso, la comprobación o recuperación en el ejercicio de 2011 de los saldos detallados en el Anexo 2 del presente oficio y las aclaraciones que a su derecho convengan, a efecto de cumplir con todas las etapas del procedimiento de revisión del Informe Anual.

RESPUESTA

Se ha solicitado al área correspondiente la integración de convenio u oficios que amparen la contratación, amortización y vencimiento de cuentas por cobrar como préstamos personales, dado que no tenemos conocimiento de excepciones legales y por lo que respecta a las recuperaciones en el ejercicio se remitirá la documentación soporte en cuanto se tenga completa, ya se ha solicitado al área correspondiente.

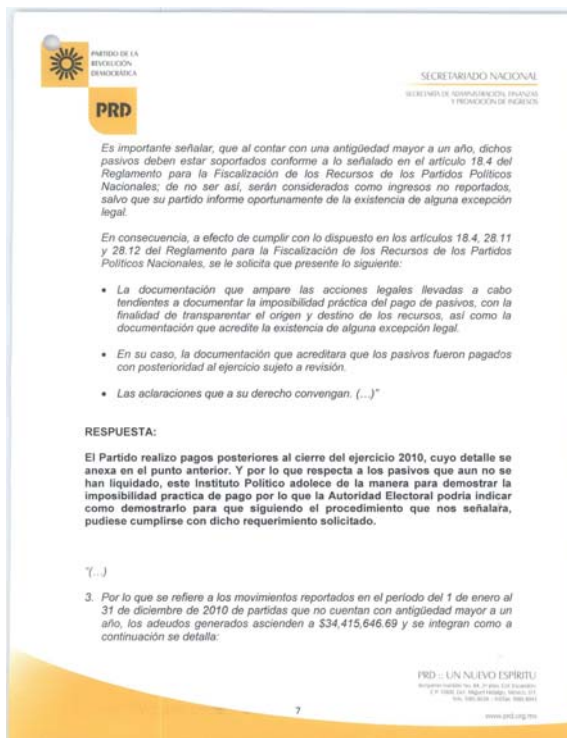
3. Referente a los saldos de las cuentas "Cuentas por Cobrar" y "Anticipos para Gastos" relacionados en la columna "SalDOS al 31 de diciembre de 2010 de partidas que no cuentan con antigüedad mayor a un año", identificados con la letra "T" del Anexo 1 del oficio UF-DA4494/11 por \$4,785,329.83, se observó que corresponden a operaciones generadas durante el ejercicio y que al 31 de diciembre del 2010, no habían sido comprobados o recuperados. El saldo en comento se integra de la siguiente manera:

NÚMERO DE CUENTA	CONCEPTO	ADEUDOS OTORGADOS EN EL EJERCICIO 2010	RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS DEL EJERCICIO 2010	SALDO PENDIENTE DE RECUPERACIÓN DE ADEUDOS O COMPROBACIÓN DE GASTOS CON ANTIGÜEDAD MENOR A UN AÑO (D=D-H)	ANEXO
		G	H	T	
1-10-105-1030	Deudores Diversos	\$1,962,811.81	\$1,438,838.18	\$523,973.63	1

PRD - UN NUEVO ESPÍRITU
Bosques de la Cruz, No. 44, P. 10mo. Edif. Escuelas
C.P. 10000 San Rafael Angel, México D.F.
Tel. 562.4638 - 562.4639 - 562.4640
www.prd.org.mx

7

Por otra parte, en lo que se refiere a la conclusión 93, el partido argumentó en su escrito SAFyPI/381/2011 del ocho de julio de dos mil once lo siguiente:



Así también, el partido expuso en su escrito SAFyPI/670/2011 de veintitrés de agosto de dos mil once lo siguiente:



Como podemos observar, las respuestas otorgadas por el partido actor resultaron insatisfactorias al no remitir la

documentación o información solicitada por la responsable para subsanar las observaciones derivadas de la revisión a su informe anual de ingresos y egresos.

Por tanto, el partido actor parte de una premisa equivocada al señalar que la responsable inobservó o no permitió que se aplicaran las normas de información financiera para la depuración y deducción de los citados saldos y pasivos, ya que lo que fundamenta y motiva la responsable para acreditar las irregularidades fue que el mencionado instituto político omitió presentar la documentación solicitada para solventar las gestiones llevadas a cabo para su comprobación o recuperación o estableciera las excepciones legales que justificaran la permanencia de dichos adeudos y pasivos o, en su caso, la evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio de dos mil diez.

Esto es, la responsable no tenía el deber de ajustarse a lo previsto en el artículo 28.3 del Reglamento para determinar la comisión de la irregularidad antes mencionada, en razón de que lo que tomó en cuenta para acreditar el incumplimiento del partido actor fue la no comprobación de las gestiones o acciones necesarias para justificar la existencia de dichos saldos y pasivos derivado de la omisión de presentar la documentación o aclaración correcta atinente, de conformidad a lo establecido en los artículos 28.9 y 28.11 en relación con el artículo 18.4 del Reglamento citado y, en consecuencia, formuló requerimientos para solicitar información al respecto.

Aunado a lo anterior, el partido actor se limitó a señalar en sus escritos de contestación que remitía la integración de las cuentas por cobrar, detallando diversos aspectos las mismas, además de informar que había solicitado al área correspondiente la integración de convenio u oficios que ampararan la contratación, amortización y vencimiento de cuentas por cobrar, dado que no tenía conocimiento de la existencia de excepciones legales, pero sin justificar o explicar en el caso la aplicación o no de alguna norma de información financiera así como la entrega de la documentación solicitada o la aclaración de la existencia de alguna excepción legal que pudiera impedir la remisión de la misma.

En cuanto al tema de los pasivos, también el citado instituto se circunscribió a manifestar que había realizado pagos posteriores al cierre del ejercicio de dos mil diez por lo que anexaba el detalle correspondiente y que, por lo que respecta a los pasivos que aun no se habían liquidado, señaló que adolecía de la manera para demostrar la imposibilidad práctica de pago por lo que solicitaba a la autoridad electoral que indicará de qué manera se podría demostrar para poder cumplir con el requerimiento. Posteriormente, remitió una relación de los pagos posteriores efectuados de enero a julio de dos mil once, para concluir argumentando que estaba realizando un análisis exhaustivo sobre los adeudos y pagos posteriores para que en cuanto terminara de procesar la información la remitiría a la autoridad electoral.

De todo lo anterior, en ningún momento justificó la omisión de la entrega de la información solicitada por la autoridad electoral ni tampoco hizo referencia a la posible aplicación de una norma de información financiera para acreditar el incumplimiento a lo solicitado.

Esto es, la irregularidad detectada por la responsable y la sanción que en consecuencia se impuso obedece a la conducta omisa del Partido de la Revolución Democrática de comprobar fehacientemente las acciones legales y actos tendentes a la recuperación de saldos en cuentas por cobrar y anticipo a proveedores y reportes de pasivos con antigüedad mayor a un año o, en su caso, la existencia de alguna excepción legal que impidiera dicha cuestión.

En efecto, cuando un partido político estime que por virtud de una excepción legal se justifica la existencia de determinados saldos y anticipo a proveedores y reportes de pasivos con antigüedad mayor a un año, debe demostrar que se encuentra en proceso dicha excepción y que ha realizado todas las actividades necesarias para su consecución, porque considerar lo contrario implicaría permitir al partido político evadir su obligación general de justificar oportunamente los gastos, lo cual sólo es posible cuando se encuentre plenamente justificada una excepción legal, como sería que se encuentre en trámite una acción judicial encaminada a recuperar las cantidades adeudadas.

Ahora, si pretende que se le exima de cumplir con la obligación de comprobar el gasto, debe demostrar que ha actuado con la diligencia debida, con el fin de obtener el cobro de la cantidad adeudada, pues únicamente de esta forma es posible considerar que el partido de que se trate realiza las actividades necesarias para demostrar el uso adecuado del financiamiento público asignado.

Lo anterior es así, si se tiene en cuenta que la obligación del partido político consiste en demostrar indefectiblemente la realización del gasto de que se trate, y cuando se permite mencionar la existencia de una excepción legal, únicamente se trata de una condición suspensiva que permite acreditar la existencia de dichos saldos y pasivos con antigüedad mayor a un año, o darlos de baja mediante el procedimiento establecido en el artículo 28.9 del Reglamento de la materia.

En ese sentido, se puede concluir que la autoridad responsable se ajustó a lo previsto en los artículos 28.9 y 28.11 del aludido Reglamento de Fiscalización, sin que del análisis de dichos preceptos reglamentarios surgiera la obligación de que tuviera que manifestarse en torno al artículo 28.3 por no tener relación al momento de acreditar la irregularidad del partido actor ya que la conducta sancionada fue la omisión de presentar diversa documentación o justificación alguna respecto a los reportes de saldos y pasivos con antigüedad mayor a un año.

Por lo anterior, es que se considera **infundado** el agravio en estudio.

Por otra parte, se estima **inoperante** lo aducido por el partido actor en relación a que la responsable limita las causales para dar de baja los saldos de las cuentas por pagar o por cobrar, a los supuestos estrictos en el Reglamento de Fiscalización, situación que genera un acumulación de pasivos y activos ya que la Unidad de Fiscalización no permite o autoriza la depuración de dichas cuentas de la contabilidad del partido ante la imposibilidad o incosteabilidad de recuperación o pago, además de que no se acuerda con los partidos la formulación de solicitudes por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja.

La **inoperancia** del agravio estriba, por una parte, en que el partido actor es omiso en precisar los datos y hechos que permitan identificar la afectación que se genera al sujetarse la autoridad electoral a los supuestos previstos en el Reglamento de Fiscalización para dar de baja los saldos de las cuentas por pagar o cobrar, y por la otra, no señala la forma o en qué condiciones la citada autoridad no permite o autoriza la depuración de dichas cuentas o cuál es la conducta de la responsable que transgrede la normativa reglamentaria.

Asimismo, como se señaló en párrafos anteriores, la autoridad fiscalizadora electoral se sujetó a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización para determinar la

existencia de las irregularidades, sin que el partido actor controvierta los razonamientos o consideraciones realizadas por la responsable.

En ese orden, el partido actor tampoco establece cómo o en qué sentido la aplicación de los referidos supuestos establecidos en la norma reglamentaria generan la acumulación de pasivos o activos, además de que no establece los razonamientos, motivos, condiciones y medios de prueba por los cuales considera que la Unidad de Fiscalización no permite o autoriza la depuración de dichas cuentas ante la imposibilidad o incosteabilidad de recuperación de pago.

Así también, omite señalar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, ni aporta medio de convicción alguno que acredite la situación de que la referida autoridad electoral no acuerda con los partidos la formulación de solicitudes por escrito para expresar y justificar los motivos para dar de baja los saldos y pasivos y en consecuencia le produzca una afectación en su esfera de derechos.

Además, la irregularidad detectada por la responsable y su respectiva infracción a la norma legal y reglamentaria en la materia obedece a la conducta omisa del instituto político referido, de remitir la información o documentación que comprobaran las acciones legales o actos tendentes que justificaran la existencia de los saldos y pasivos antes mencionados.

Igualmente, se califica de **inoperante** la afirmación del partido actor, consistente en que se violan los artículos 28.3 y 28.9 del Reglamento de Fiscalización, al omitirse una interpretación armónica, sistemática y funcional de dichos preceptos reglamentarios con las normas de información financiera, que reconocen supuestos distintos a los aceptados de manera limitativa por la responsable.

Lo anterior es así, toda vez que dicho agravio no constituye un verdadero argumento que combata una parte específica de la resolución reclamada, pues no explica de qué manera la interpretación que propone tendría un efecto diferente sobre lo considerado por la autoridad responsable para acreditar la irregularidad detectada relativa al reporte de saldos y pasivos con antigüedad mayor a un año sin la debida justificación o comprobación respectiva.

Además, el partido actor no señala cuáles son los supuestos distintos para dar de baja los saldos y pasivos que se actualizarían como consecuencia de dicha interpretación y que pudiera generar una modificación a lo razonado por la responsable.

Asimismo, omite exponer de qué manera se violan los artículos 28.3 y 28.9 del Reglamento de Fiscalización al no realizarse la interpretación propuesta en su motivo de inconformidad y cómo la responsable debió acatar dichas normas para su debida interpretación y en todo caso en qué le beneficia y de qué manera habría justificado que la

conclusión de la responsable tendría que haber sido diferente.

Por tanto, con sus afirmaciones, el partido actor no controvierte de manera directa las consideraciones a que ya se ha hecho referencia y que fueron la base para acreditar el incumplimiento del partido actor a la normativa legal y reglamentaria en la materia.

Agravios relacionados con la individualización de la sanción.

En este apartado, el partido actor señala que la fijación de los montos de las multas carece de motivación y fundamentación y resultan excesivas y desproporcionadas, en razón de que la responsable sólo se aboca determinar sanciones que califica de ejemplares y que dice destinadas a persuadir su futura comisión, sin que se considere un elemento de gradualidad y sin que se valore adecuadamente la afectación del desarrollo normal de las actividades del partido político sancionado además de que se excede de los parámetros máximos de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, la existencia de un beneficio indebido a favor del partido o irregular utilización de recursos públicos, sin que se pudiera considerar actualizados en el caso concreto, por lo que resulta aplicable en sentido opuesto la jurisprudencia con rubro "MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO”.

Asimismo, considera que la responsable vulnera los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendi del Estado, al interpretar de manera restrictiva los derechos político-electorales y valorar de manera parcial y limitativa las actividades del partido político sancionado, lo que implica que se aplique una sanción arbitraria que representa en la conclusión 88 un 113% del monto involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 65%, y en la conclusión 93, la multa corresponde un 75% del monto involucrado y en el ejercicio anterior fue de 32%, por lo que en ambos casos no existe gradualidad en la determinación de la sanción.

Los agravios resultan **inoperantes** por lo siguiente:

Respecto a la conclusión 88, la autoridad responsable calificó la falta como grave especial, con base en las consideraciones que se aprecian de las fojas mil ochocientos veintidós a la mil ochocientos cuarenta de la resolución impugnada y que, en síntesis, son las siguientes:

-Para la calificación de la falta, la responsable fundó su determinación en lo dispuesto en los artículos 41, base V, párrafo décimo, de la Constitución General de la República; 79, 81, párrafo 1, incisos c), d), e) y f), y 355, párrafo 5, del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como los precedentes contenidos en las sentencias SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

-El tipo de infracción fue calificado como de omisión, puesto que el partido político se abstuvo de acreditar que realizó las gestiones relacionadas con la comprobación o recuperación de diversos saldos reportados en cuentas por cobrar con antigüedad mayor a un año, sin haber informado acerca de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de dichos saldos, con lo cual se tuvieron como no comprobados, de conformidad con el artículo 28.9 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

-Las irregularidades se detectaron con motivo de la revisión del informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente al ejercicio 2010; que las conductas no fueron dolosas, sino que únicamente existe culpa, ya que el partido político intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora, al atender los requerimientos que se le hicieron, sin que, a pesar de ello, justificara la existencia de alguna causa o excepción que lo exima de comprobar o recuperar dichos saldos.

SUP-RAP-515/2011

-El bien jurídico tutelado por la norma mencionada consiste en que se garantice el uso debido de los recursos con que cuenta el partido político para el desarrollo de sus fines, ya sea que deriven del financiamiento público o privado, por tratarse de una entidad de interés público, la cual tiene la obligación de comprobar el destino final de los recursos, de rendir cuentas de una manera transparente y de realizar los registros contables de sus egresos; esto es, de generar certeza sobre el destino final de los recursos erogados.

-Se toma en consideración que la falta de comprobación o recuperación de los saldos registrados en las cuentas por cobrar, o de excepciones legales que justifican la existencia de los mismos en los registros contables del partido político, no se trata de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, sino de una falta sustantiva, porque tales omisiones acreditan, salvo prueba en contrario, el uso indebido de los recursos del partido político, sin que la autoridad administrativa fiscalizadora tenga certeza sobre su aplicación.

-Las irregularidades que se acreditaron constituyen una falta de resultado, que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado por la norma, consistente en que se garantice: *a)* el uso debido de los recursos con que cuenta el partido político para el desarrollo de sus fines, *b)* la certeza sobre el destino final de los recursos erogados por el partido político y *c)* la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

-Se consideró que no existe una vulneración reiterada de esta obligación por parte del partido político, ya que, por su propia naturaleza, sólo se puede incurrir en dicha falta "... una sola vez dentro de un mismo ejercicio."

Para la individualización e imposición de la sanción, la responsable tomó en consideración los elementos que se resumen en seguida:

-Por lo que toca a la entidad de la lesión o los daños que pudieron generarse con la comisión de la falta, se determinó que el hecho de que un partido político no cumpla con su obligación de presentar la totalidad de la documentación que soporte sus ingresos y egresos, dentro del ejercicio dictaminado, y no justifique la existencia de excepciones legales respecto de la recuperación de saldos de cuentas con una antigüedad mayor a un año, tuvo como consecuencia que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no pudo vigilar cabalmente que las actividades del partido se desarrollaran con apego a la ley y, por tanto, se vulneraron los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas.

-Se determinó que el partido político incurrió en reincidencia, toda vez que el Consejo General, mediante resolución CG311/2010, de fecha veintiocho de septiembre de dos mil diez, sancionó al citado instituto político por "... no presentar documentación que acredite la realización de gestiones de cobro mediante vías de acción legal,

efectuadas durante el ejercicio objeto de revisión que justifiquen la permanencia de la deuda con antigüedad mayor a un año...”, y que dicha resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-175/2010.

-En lo que se refiere a las condiciones económicas del infractor, la responsable tomó en cuenta diversas sanciones pecuniarias a las que el partido se hizo acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normativa electoral.

-Se tomó en consideración también que la imposición de esta sanción permitirá la represión de futuras conductas irregulares de carácter similar y la inhibición de la reincidencia, y que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con la capacidad económica suficiente para cumplir con dicha sanción, ya que se le asignó un total de \$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones, catorce mil quinientos setenta y dos pesos, con cincuenta y seis centavos), para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once, como consta en el acuerdo CG03/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

-Se realizó un estudio de las sanciones previstas en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se arribó a la

conclusión de que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, no eran idóneas para disuadir este tipo de conductas infractoras y para generar una conciencia de respeto a la normativa en beneficio del interés general; que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, en la multa durante precampañas y campañas electorales, o en la cancelación del registro como partido político serían desproporcionadas con relación a la falta cometida, por lo cual se estimó que la sanción aplicable era la prevista en la fracción III, en que se dispone la reducción de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al partido político, y tomando en cuenta las particularidades del caso y las circunstancias de ejecución de la falta descrita con antelación, se fijó la sanción en una reducción del 2% (dos por ciento) de la ministración mensual del partido político por concepto de actividades ordinarias permanentes.

Por lo que respecta a la conclusión 93, la autoridad electoral responsable calificó la falta como grave especial, con base en las consideraciones que se aprecian de las fojas mil ochocientos cuarenta y ocho a la mil ochocientos sesenta y ocho de la resolución impugnada y que, en esencia, son las siguientes:

-Para la calificación de la falta, la responsable fundó su determinación en lo dispuesto en los artículos 41, base V,

SUP-RAP-515/2011

párrafo décimo, de la Constitución General de la República; 79, 81, párrafo 1, incisos c), d), e) y f), y 355, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como los precedentes contenidos en las sentencias SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

-El tipo de infracción fue calificado como de omisión, puesto que el partido político se abstuvo de acreditar el pago de los adeudos pendientes de liquidar a la conclusión del ejercicio revisado, sin haber informado de la existencia de alguna excepción legal que justificara la permanencia de dichos saldos en las “cuentas por pagar”, con una antigüedad mayor a un año, por lo cual se tuvieron como ingresos no reportados, de conformidad con el artículo 28.11 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

-Las irregularidades se detectaron con motivo de la revisión del informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente al ejercicio dos mil diez; que las conductas no fueron dolosas, sino que únicamente existe culpa, ya que el partido político intentó cooperar con la autoridad administrativa fiscalizadora a fin de subsanar las irregularidades detectadas, sin que, a pesar de ello, justificara la existencia de alguna causa o excepción legal

que lo exima de liquidar los pasivos registrados en las cuentas por pagar.

-El bien jurídico tutelado por la norma mencionada consiste en que se garantice la fuente legítima del financiamiento de los partidos políticos, así como la certeza y transparencia de la totalidad de los ingresos que percibió el instituto político en comento, y cuya irregularidad se traduce en una falta de fondo cuyo objeto infractor concurre directamente con la obligación de manejar adecuadamente los recursos que ingresan al partido, ya que se trataría de servicios que ya han sido prestados y/o de bienes que ya ingresaron al patrimonio del partido político, que no fueron pagados, circunstancia que se traduce en una aportación en especie y, por lo mismo, en un ingreso no reportado; esto es, se trata de evitar la simulación, porque esos pasivos podrían considerarse como aportaciones en especie, a partir de la presunción de que le fueron condonados al partido político.

-Las irregularidades que se acreditaron constituyen una falta de resultado, que ocasiona un daño directo y real del bien jurídico tutelado por la norma, consistente en que se garantice: a) la fuente legítima de los recursos que no provengan del financiamiento público, b) la certeza en la rendición de cuentas y c) la transparencia respecto de la totalidad de los ingresos del partido durante un ejercicio determinado.

-Se consideró que no existe una vulneración reiterada de esta obligación por parte del partido político, ya que, por su propia naturaleza, sólo se puede incurrir en dicha falta "... una sola vez dentro de un mismo ejercicio."

Para la individualización e imposición de la sanción, la responsable tomó en consideración los elementos siguientes:

-Por lo que toca a la entidad de la lesión o los daños que pudieron generarse con la comisión de la falta, se determinó que con este tipo de irregularidades se impide u obstaculiza la adecuada vigilancia de los recursos con que contó el partido político para el desarrollo de sus fines, con lo cual se afectó la certeza en la rendición de cuentas y la transparencia respecto de la fuente legítima de los ingresos del partido político, por lo cual se presume que el citado instituto político obtuvo servicios y/o bienes sin haberlos liquidado.

-Se determinó asimismo que el partido político incurrió en reincidencia, toda vez que el Consejo General, mediante resolución CG311/2010, de fecha veintiocho de septiembre de dos mil diez, sancionó al mencionado instituto político por "... reportar pasivos con antigüedad mayor a un año por un importe de \$2'158,695.07 (dos millones ciento cincuenta y ocho mil seiscientos noventa y cinco pesos 07/100 M.N.), de los cuales no presentó excepciones legales o ... evidencia de los pagos efectuados con posterioridad al ejercicio 2010 (*sic*)...", y que dicha

resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-175/2010.

-En lo que se refiere a las condiciones económicas del infractor, la responsable tomó en cuenta diversas sanciones pecuniarias a las que el partido se hizo acreedor con motivo de la comisión de infracciones a la normativa electoral.

-Se tomó en consideración también que la imposición de esta sanción permitirá la represión de futuras conductas irregulares de carácter similar y la inhibición de la reincidencia, y que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con la capacidad económica suficiente para cumplir con dicha sanción, ya que se le asignó un total de \$419'014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones, catorce mil quinientos setenta y dos pesos, con cincuenta y seis centavos), para actividades ordinarias permanentes para el año dos mil once, como consta en el acuerdo CG03/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión celebrada el dieciocho de enero de dos mil once.

-Por último, realizó un estudio de las sanciones previstas en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se arribó a la conclusión de que una amonestación pública o una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el dos mil diez, no eran

idóneas para disuadir este tipo de conductas infractoras y para generar una conciencia de respeto a la normativa en beneficio del interés general; que las sanciones consistentes en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, en la multa durante precampañas y campañas electorales, o en la cancelación del registro como partido político serían desproporcionadas con relación a la falta cometida, por lo cual se estimó que la sanción aplicable era la prevista en la fracción III, en que se dispone la reducción de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al partido político, y tomando en cuenta las particularidades del caso y las circunstancias de ejecución de la falta descrita con antelación, se fijó la sanción en una reducción del 3% (tres por ciento) de la ministración mensual del partido político por concepto de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$5'134,489.94 (cinco millones, ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos con noventa y cuatro centavos).

Los argumentos y razones expuestas por la responsable ponen en evidencia lo **inoperante** de los agravios del partido actor, puesto que, opuestamente a lo afirmado por éste, sí se tomaron en cuenta el valor protegido y la trascendencia de la irregularidad; los daños que provocó la falta; la naturaleza del incumplimiento; las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió y el grado de intervención del partido político, así como las condiciones económicas para hacer frente a la sanción y sus fines

persuasivos, además de que el partido actor no expone los motivos por los cuales considera que el monto de las sanciones impuestas resultan excesivas y desproporcionadas.

Asimismo, el partido actor no ofrece razonamiento alguno para arribar a la conclusión de que la responsable no consideró el elemento de gradualidad, ni establece a qué tipo de elemento se refiere, tampoco señala de qué forma la responsable no valoró adecuadamente la afectación del desarrollo normal de las actividades del partido político sancionado, además omite explicar de qué manera la autoridad electoral se excede de los parámetros máximos de la facultad sancionadora del Estado y de intervención mínima, como son las agravantes de daño patrimonial, reincidencia o falta reiterada, la existencia de un beneficio indebido a favor del partido o irregular utilización de recursos públicos, ni expone argumento alguno para demostrar de qué manera o bajo qué circunstancias resultaba aplicable en sentido opuesto la jurisprudencia con rubro “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO” para la individualización de la sanción.

Por otra parte, resulta **inoperante** el agravio relativo a que se vulneraron los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendi del Estado,

al interpretar de manera restrictiva los derechos político-electorales y valorar de manera parcial y limitativa las actividades del partido político sancionado, lo que implicó que se aplicara una sanción arbitraria que representaba en la conclusión 88 un 113% del monto involucrado, cuando en el ejercicio anterior el porcentaje fue de 65%, y en la conclusión 93, la multa correspondió un 75% del monto involucrado y en el ejercicio anterior fue de 32%, por lo que en ambos casos no existe gradualidad en la determinación de la sanción.

La **inoperancia** radica en que el partido actor omite mencionar en qué forma se violaron los principios de intervención mínima, proporcionalidad y necesidad del ius puniendi del Estado, sin que se advierta de la parte atinente de la resolución impugnada que la responsable haya realizado una interpretación restrictiva de los derechos político-electorales ni tampoco el actor expone argumento alguno que condujera a estimar dicha conclusión.

El partido actor elude referir al fundamento, razones decisorias o argumentos concretamente cuestionados que estimara pertinente para estimar que se había valorado de manera parcial y limitativa las actividades del partido político sancionado, lo que implicó que se aplicara una sanción arbitraria, por lo que los alegatos que lo conforman constituyen únicamente afirmaciones dogmáticas y genéricas ya que no identifica o precisa en concreto cómo

la responsable había valorado indebidamente las actividades del citado instituto político.

Asimismo, el monto de las referida sanciones no resultan excesivas ni desproporcionadas, en virtud de que el financiamiento público asignado al Partido de la Revolución Democrática para este año, por concepto de actividades ordinarias permanentes, de conformidad a lo previsto por el acuerdo CG03/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el dieciocho de enero de dos mil once, ascendió a la cantidad de \$419,014,572.56 (cuatrocientos diecinueve millones catorce mil quinientos setenta y dos pesos 56/100 M.N.) y las sanciones impuestas en las conclusiones 88 y 93 suman la cantidad de \$7,317, 649.09 (siete millones trescientos diecisiete mil seiscientos cuarenta y nueve pesos 09/100 M.N.), lo que equivale al 1.74 % del referido financiamiento para el ejercicio dos mil once.

Por otra parte, se estima **infundado** lo alegado por el partido actor, en cuanto a que las sanciones impuestas resultan desproporcionadas por ser incongruentes con las sanciones impuestas por la misma naturaleza en el ejercicio anterior, puesto que la responsable consideró en las conclusiones 88 y 93 que *“la sanción que se impone resulta proporcional al caso concreto, en razón de que es adecuada la respuesta punitiva de la administración a la entidad exacta del comportamiento infractor cometido, pues se trata de reprimir que la comisión de la infracción en*

cuestión resulte más benéfico para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida”.

Esto es, no resulta suficiente que el partido político actor afirme que se viola el principio de proporcionalidad sólo por el hecho de que en los años anteriores que fue sancionado por las mismas razones se le impuso un menor porcentaje en el monto de la sanción aplicada, sobre todo si se toma en cuenta que como motivo para tal incremento del porcentaje, la autoridad señaló las consideraciones correspondientes, dentro de las cuales expuso que se *“considera adecuada 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”*, lo cual también se asocia al hecho de que el citado instituto político fue considerado en los presentes casos como reincidente por la autoridad responsable, lo cual implica la imposición de sanciones mayores a las ya establecidas.

Similar criterio fue expuesto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-516/2011.

Así también, debe decirse que dicha sanción fue aplicada a un caso relativo al ejercicio de dos mil nueve y de acuerdo a la facultad discrecional de la responsable, en aquél momento estimó aplicable dicho monto por la conducta realizada sin que se pueda tomar en cuenta las consideraciones, motivos, parámetros y conclusiones de

la responsable en dicho asunto para la aplicación de la sanción al caso concreto, al tratarse de distintos hechos generados en ejercicios fiscales diferentes y que fueron sancionados por circunstancias particulares en cada uno de ellos.

De manera que, de conformidad con la infracción cometida y la condición económica del partido actor, esta Sala Superior advierte que las sanciones en cuestión no resultan excesivas ni desproporcionadas, toda vez que éstas son mínimas, si se toma en consideración los parámetros previstos por el código electoral y en atención a la capacidad económica del partido actor, por lo que no afectan al desarrollo de sus actividades ordinarias.

Por tanto, las sanciones económicas impuestas no resultan contrarias a derecho en razón a los diversos elementos que tomó en cuenta la responsable, aunado a que no se consideran excesivas y desproporcionadas.

SEXTO. Efectos de la sentencia. Al resultar parcialmente fundados los agravios del partido político actor, en los aspectos precisados, resulta procedente revocar en lo atinente el Acuerdo CG303/2011 del veintisiete de septiembre del presente año, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los siguientes términos:

1. Respecto a la conclusión 48, se ordena a la responsable individualizar nuevamente la sanción a efecto

de que funde y motive la calificación de la falta para establecer congruentemente la gravedad de la misma.

2. En cuanto a la conclusión 51, se ordena a la responsable individualizar nuevamente la sanción a efecto de que funde y motive la determinación del elemento de reincidencia para la sanción, ya que no razona ni precisa en qué consistió la conducta realizada en la resolución que refiere y que resulta aplicable al caso concreto.

3. En lo relativo a la conclusión 69, se ordena a la responsable individualizar nuevamente la sanción a efecto de que funde y motive la determinación del elemento de reincidencia para la sanción, ya que no razona ni precisa en qué consistió la conducta realizada en la resolución que refiere y que resulta aplicable al caso concreto.

Lo anterior, deberá llevarlo a cabo en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a que se notifique esta ejecutoria, debiendo informar a la Sala Superior sobre su debido cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello tenga lugar.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca en la parte conducente, el acuerdo CG303/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral de veintisiete de septiembre de dos mil once, respecto de las irregularidades determinadas en el

dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales respecto al ejercicio de dos mil diez, correspondiente al Partido de la Revolución Democrática, a fin de que se realicen los ajustes indicados, en términos y para los efectos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al instituto político recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable y **por estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO