

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-460/2012

**RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIOS: OMAR ESPINOZA
HOYO Y JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**

México, Distrito Federal, a nueve de enero de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro indicado, correspondiente al recurso de apelación interpuesto por Sara Isabel Castellanos Cortés, quien se ostenta como representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en contra del acuerdo identificado con el número CG628/2012, que en su parte conducente sanciona a dicho partido con motivo de las irregularidades reportadas en el dictamen consolidado emitido en virtud de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales durante el ejercicio dos mil once, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De lo aducido por el partido recurrente y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. Informes anuales de los partidos políticos nacionales. El veintisiete de marzo de dos mil doce se cumplió el plazo para que los partidos políticos nacionales entregaran a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos los informes anuales correspondiente al ejercicio dos mil once.

II. Elaboración del dictamen consolidado. Con motivo de la revisión y análisis de dichos informes, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos elaboró el dictamen consolidado respecto de las irregularidades encontradas en tales informes.

III. Acto impugnado. El cinco de septiembre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo reclamado, en el cual, en lo que interesa, sancionó al partido recurrente, al haberse encontrado irregularidades durante la revisión de su informe anual, correspondiente al ejercicio dos mil once, mismas que, a juicio de la autoridad responsable, constituyeron violaciones a la ley. Los resolutiveos del acuerdo impugnado que interesan, son del tenor siguiente:

[..]

QUINTO. *Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 2.5 de la presente Resolución, se impone al **Partido Verde Ecologista de México**, la siguiente sanción:*

*a) Una multa consistente en **997** (novecientos noventa y siete) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a **\$59,640.54** (cincuenta y nueve mil seiscientos cuarenta pesos 54/100 M.N.).*

*b) Una multa consistente en **155** (ciento cincuenta y cinco) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos*

mil once, equivalente a \$9,272.10 (nueve mil doscientos setenta y dos pesos 10/100 M.N.),

c) Una multa consistente en 2372 (dos mil trescientos setenta y dos) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a \$141,893.04 (ciento cuarenta y un mil ochocientos noventa y tres pesos 04/100 M.N.).

d) Una multa consistente en 2918 (dos mil novecientos dieciocho) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a \$174,554.76 (ciento setenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 76/100 M.N.).

e) Una multa consistente en 581 (quinientos ochenta y un) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a \$34,755.42 (treinta y cuatro mil setecientos cincuenta y cinco pesos 42/100 M.N.).

[..]

IV. Recurso de apelación. Inconforme con la resolución antes mencionada, el Partido Verde Ecologista de México interpuso en su contra recurso de apelación.

V. Admisión y cierre de instrucción. El Magistrado Instructor admitió el presente recurso de apelación y, en su oportunidad, declaró cerrada la instrucción, en virtud de no existir trámite pendiente de realizar.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1,

inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que estima la causa un perjuicio a su esfera de derechos.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 42, y 45, fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Oportunidad. El recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución recurrida se notificó al ahora recurrente el siete de septiembre de dos mil doce, y el recurso de apelación se interpuso el once siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

b) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En el referido curso, también se identifican el acto impugnado, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto combatido y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del recurrente.

c) Legitimación y personería. El presente recurso es interpuesto por un partido político nacional, a través de quien acredita ser su representante propietaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que se cumple con tales requisitos.

d) Interés jurídico. El partido político recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el presente recurso de apelación, en virtud de que su pretensión es que se deje sin efectos las sanciones que se le impusieron en el acuerdo CG628/2012.

e) Definitividad. El acto impugnado es definitivo, toda vez que en contra del mismo no procede medio de impugnación alguno, a través del cual se pueda modificar o revocar la resolución reclamada.

TERCERO. Cuestión previa. Al Partido Verde Ecologista de México se le impusieron varias sanciones; lo anterior obedeció a que se le encontraron diversas irregularidades. A continuación se precisarán las sanciones establecidas y en forma sintetizada se señalará el motivo por el que se le impusieron:

a) Multa consistente en novecientos noventa y siete (997) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a cincuenta y nueve mil seiscientos cuarenta pesos cincuenta y cuatro centavos (\$59,640.54). La anterior sanción se impuso en relación con la comisión de diversas irregularidades, contenidas en las conclusiones 7, 15 y 19, respectivamente, de la resolución

impugnada, consistentes en las siguientes conductas, calificadas como leves:

1. El partido no identificó el registro contable de un cheque expedido en dos mil diez y cobrado durante dos mil once, por siete mil quinientos pesos (\$7,500.00).

2. El partido omitió presentar un contrato de servicios por mantenimiento del servicio de trivias, por once mil seiscientos pesos (\$11,600.00).

3. Se realizaron pagos en el rubro de operación ordinaria, por concepto de hospedajes, boletos de avión y alimentos correspondientes a personas que en las mismas fechas, se encontraban realizando cursos de capacitación, pertenecientes al rubro de Capacitación, Promoción, y el Desarrollo del Liderazgo Político de la Mujer, en otras localidades de los Estados de la República, los cuales se consideraron improcedentes, por un importe de cuarenta y cinco mil novecientos veintiséis pesos (\$45,926.25).

b) Multa consistente en ciento cincuenta y cinco (155) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a nueve mil doscientos setenta y dos pesos diez centavos (\$9,272.10). Lo anterior, por la comisión de una falta calificada como grave ordinaria, consistente en omitir justificar el objeto partidista de un gasto por concepto de realización de evento denominado "conmemoración del día internacional de la mujer", que no corresponde al periodo sujeto a revisión, relativo a la conclusión 11 de la resolución impugnada.

c) Multa consistente en dos mil trescientos setenta y dos (2,372) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a ciento cuarenta y un mil ochocientos noventa y tres pesos cuatro centavos (\$141,893.04), por no acreditar el objeto partidista de gastos por concepto de estudios, material quirúrgico y hospitalización por un total de ciento cuarenta y un mil novecientos cincuenta pesos treinta y cinco centavos (\$141,950.35), realizados en favor de una persona física contratada por honorarios, cuyo contrato “en la cláusula novena indica que ‘la contratante’ no adquiere, ni reconoce obligación alguna de carácter laboral a favor de ‘el prestador de los servicios’ en virtud de no ser aplicable a la relación contractual que consta en este instrumento”; falta que fue calificada como grave ordinaria, siendo analizada en la conclusión 12 de la resolución impugnada.

d) Una multa consistente en dos mil novecientos dieciocho (2,918) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a ciento setenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos setenta y seis centavos (\$174,554.76). Dicha falta fue calificada como grave ordinaria, y consistió en no justificar el objeto partidista del gasto realizado por concepto de la organización de concursos denominados trivias y entrega de premios a los ganadores de dichos concursos, por un total de ciento setenta y cuatro mil quinientos ochenta pesos (\$174,580.00), la cual fue analizada en la conclusión 13 de la resolución combatida.

e) Una multa consistente en quinientos ochenta y un (581) días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el dos mil once, equivalente a treinta y cuatro mil setecientos cincuenta y cinco pesos cuarenta y dos centavos (\$34,755.42), por la comisión de una falta calificada como grave ordinaria, consistente en reportar un gasto por treinta y cuatro mil ochocientos pesos (\$34,800.00), por concepto de entrega de premios de “un concurso de trivias de telefonía fija”, del cual no se justificó su objeto partidista; irregularidad analizada en la conclusión 16 de la resolución que se combate.

Del escrito a través del cual se interpone recurso de apelación, se advierte que el recurrente sólo combate las sanciones que se mencionaron en los incisos c), d) y e), dejando de controvertir las que se señalaron en los incisos a) y b); por tanto, éstas últimas, ante su falta de impugnación, deben considerarse firmes, procediendo en este medio de impugnación, sólo el estudio de las sanciones combatidas.

Por cuestión de método, primeramente se sintetizarán y justipreciarán los agravios relacionados con la sanción mencionada en el inciso c), y posteriormente se resumirán y analizarán los motivos de inconformidad vinculados con los correctivos señalados en los incisos d) y e).

CUARTO. En relación con la sanción impuesta al inconforme, a que se hace referencia en el inciso c) del considerando anterior, se alega que:

a) Es contrario a la Carta Magna y a los tratados internacionales, calificar como ilegal el pago de ciento cuarenta

y un mil novecientos cincuenta pesos con treinta y cinco centavos en favor de las personas morales Servicios para la Salud Sociedad Anónima y A.G. Dynamykus Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, para cubrir hospital, medicamentos, estudios, servicios médicos, honorarios y material quirúrgico, ya que, aduce el impugnante, la erogación la hizo para apoyar el derecho humano a la salud de una prestadora de servicios.

b) Los partidos políticos son entidades de interés público, que deben conducirse con apego a la Constitución federal, lo que implica que están obligados a atender lo establecido por los tratados internacionales suscritos por México; por tanto, si aquella y éstos reconocen el derecho humano a la salud, no puede estimarse que las erogaciones realizadas con motivo de la tutela de tal derecho humano, incumplen con los fines del partido recurrente.

c) Equivocadamente se le sancionó por conducirse con apego a la Constitución, puesto que con ello se falta al imperativo constitucional de promover y vigilar la correcta aplicación de los derechos humanos, pues si bien en términos de la cláusula novena del contrato de prestación de servicios que celebró, el partido no reconoce obligaciones de carácter laboral con ella, sin embargo, por el tipo de servicios desempeñados, así como por la forma de llevarlos a cabo, se asume que existe una relación de trabajo y, en consecuencia, de conformidad con la legislación laboral, el Partido Verde Ecologista de México está obligado a cubrir los gastos médicos de la persona nombrada; de considerarse legal la sanción que le fue impuesta, estima el

impugnante que se le sancionaría por conducirse con apego a la Constitución y tratados internacionales, así como por cumplir sus obligaciones en el ámbito laboral, fomentando el que las autoridades se alejen del mandato constitucional de promover la protección de los derechos humanos, “falta gravísima del Partido Verde Ecologista de México hubiera sido ignorarlos y no aplicarlos, cuando se encuentra obligado a ello ... debe considerarse que aun y cuando no exista una disposición expresa, siempre y cuando estemos frente a derechos fundamentales la sola existencia de un documento de esta naturaleza (sic) genera que se impongan éstos sobre las leyes federales”.

d) Hacer un pago para garantizar el derecho humano a la salud de una prestadora de servicios, derivado de una obligación prevista tanto en la Constitución federal, como en la legislación laboral, es cumplir con el objeto del partido, que por encima de cumplir con las actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto y a las de educación, capacitación, investigación o de tareas editoriales, se encuentra obligado a guardar la norma fundamental.

e) El artículo 38, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales obliga a los partidos políticos a conducirse dentro de los cauces legales, lo cual no se limita al ámbito electoral, sino comprende todo el orden jurídico, motivo por el cual de no haber sufragado los gastos médicos de una prestadora de servicios del partido, habría desatendido la legislación laboral.

f) El financiamiento del que disponen los partidos políticos debe destinarse al sostenimiento de sus actividades ordinarias, razón por la cual no debe pasarse por alto que el gasto por el que se le sancionó, se trató de un caso de excepción, por haber sido una emergencia, toda vez que una persona que presta sus servicios al partido sufrió un accidente en el desarrollo de sus funciones, dentro de las instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional; servidora que, afirma el impugnante, participa de manera activa en la adecuada operatividad del partido, mediante la prestación de sus servicios, por lo que al estar mermada la capacidad física de algún prestador de servicios, se pone en riesgo el correcto funcionamiento del partido, razón por la cual la erogación que realizó, por la que se le sancionó, no puede considerarse como una infracción, toda vez que “el egreso por concepto de estudios cardiológicos, material quirúrgico y hospitalización, por la cantidad de \$141,950.35 (ciento cuarenta y un mil novecientos cincuenta pesos treinta y cinco centavos), cumple con el objeto partidista, puesto que es un egreso en un caso de excepción y emergencia, por medio del cual el partido actuaba con apego a la Carta Magna”.

Estudio de los agravios antes sintetizados.

Previamente a realizar tal quehacer jurídico, conviene relatar los antecedentes relacionados con los agravios que se contestan.

Al revisar el informe anual de ingresos y egresos del Partido Verde Ecologista de México, relativo al ejercicio dos mil once, en particular lo relativo a un egreso relacionado con servicios generales del Comité Ejecutivo Nacional (que por tanto debe

entenderse hecho con cargo al financiamiento para actividades ordinarias permanentes, pues al ser servicios generales, no se advierte que pueda emplearse otro tipo de financiamiento, como el relativo a la obtención del voto o para actividades específicas, ni el recurrente lo alega), la autoridad fiscalizadora advirtió pólizas que presentaban facturas por concepto de estudios médicos, material quirúrgico y hospitalización, en favor de una persona con quien el partido celebró un contrato de prestación de servicios profesionales “por honorarios”; dicho contrato lo aportó el partido inconforme al procedimiento de revisión junto con tales facturas, ya que la revisión del informe de gastos de campaña tiene como premisa la propia documentación que presentan los partidos políticos.

En la cláusula novena de dicho contrato se estableció:

La contratante no adquiere, ni reconoce obligación alguna de carácter laboral a favor de ‘El prestador de los servicios’ en virtud de no ser aplicables a la relación contractual que consta en este instrumento, los artículos 1º y 8º de la Ley Federal del Trabajo y del artículo 123 constitucional por lo que el prestador de los servicios no será considerado como trabajador para los efectos legales y en particular para obtener las prestaciones establecidas en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en su artículo 5 fracciones V, VI y VII.

En virtud de lo anterior, la autoridad estimó que el instituto político no tenía relación laboral con la contratante, inexistiendo certeza del objetivo por el cual el partido llevó a cabo tal erogación, por lo que le solicitó presentar las evidencias que justificaran razonablemente el objeto partidista del gasto realizado y las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Al respecto el Partido Verde Ecologista de México manifestó lo siguiente:

Con respecto a la observación de la autoridad fiscalizadora debemos considerar que si bien es cierto que dentro de los contratos de prestación de servicio que tiene este instituto político con todos y cada uno de los prestadores de servicio y profesionistas, en la cláusula novena se plasma lo siguiente:

(transcribe cláusula).

También dicho lo anterior este instrumento aparece que para efectos legales ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, no existe responsabilidad, ya que al sólo ser pago de honorarios, no se da, aportación a dicha institución social para pensión o gastos médicos, en dicho tenor este instituto político, únicamente se rige por lo establecido en el artículo artículo (sic) 5º, de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se plasman las disposiciones de esta ley, las cuales son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos establecidos en la misma, sea escrita o verbal, el cual guarda relación con el artículo 6º, del mismo ordenamiento, en cual (sic) establece que las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia, y el cual contempla a los trabajadores por honorarios.

Sin embargo, sabemos que la persona sujeta de esta observación no cuenta con un servicio de salud pública, y con el fin de contribuir con su el (sic) bienestar físico, se tomó la decisión de sufragar sus gastos médicos, adicionalmente todos y cada uno de ellos está (sic) completamente justificados.

La autoridad fiscalizadora consideró insatisfactoria la respuesta, toda vez que, desde su punto de vista, con la misma no acreditó fehacientemente el objeto partidista del gasto; por ende, solicitó nuevamente al partido presentar las aclaraciones que a su derecho convinieran.

El partido mencionado señaló lo que a continuación se transcribe:

En atención a esta observación aclaramos lo siguiente:

El egreso está debidamente registrado en la contabilidad y soportado con la documentación original expedida a nombre del partido y cumple con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, adicionalmente en todo

SUP-RAP-460/2012

momento la autoridad fiscalizadora ha tenido acceso a toda esta documentación para comprobar la veracidad de lo reportado.

La autoridad nuevamente consideró insatisfactoria la respuesta, pues no obstante manifestar que se entregó la documentación comprobatoria que cumplía las disposiciones fiscales, no se acreditó fehacientemente el objeto partidista del gasto; en consecuencia, la responsable determinó que con el aludido gasto, el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentado lo anterior, se advierte que son inoperantes los conceptos de queja en los que se afirma que “debe considerarse que aun y cuando no exista una disposición expresa, siempre y cuando estemos frente a derechos fundamentales la sola existencia de un documento de esta naturaleza (sic) genera que se impongan éstos sobre las leyes federales”.

Para arribar a tal conclusión, se tiene presente que en reiteradas ocasiones esta Sala Superior ha sostenido que los motivos de disenso deben estar encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, esto es, se tiene que hacer patente que los argumentos utilizados por la enjuiciada, conforme con los preceptos normativos aplicables, son contrarios a derecho.

Al expresar cada agravio, los actores deben exponer las argumentaciones que consideren convenientes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado.

En este contexto, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarán inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales la resolución impugnada dejándola, en consecuencia, intacta.

Por tanto, cuando quien impugna omite expresar argumentos debidamente configurados, en los términos anticipados, los agravios deben ser calificados como inoperantes ya porque se trate de:

1. Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;
2. Argumentos genéricos, imprecisos, unilaterales y subjetivos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;
3. Alegaciones que no controviertan los razonamientos de la responsable que son el sustento de la sentencia ahora reclamada, y
4. Argumentos ineficaces para conseguir el fin pretendido.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los agravios es que las consideraciones expuestas por la responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque tales agravios no tendrían eficacia para anularla, revocarla o modificarla.

Los agravios en cuestión, constituyen meras afirmaciones genéricas, imprecisas e incoherentes, que no están encaminadas a destruir la validez de las consideraciones o

razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, lo que en los términos apuntados los torna inoperantes.

Igualmente, son inoperantes los motivos de inconformidad en los que el recurrente arguye que si bien de conformidad con la cláusula novena del contrato de prestación de servicios que celebró, el partido no reconoce obligaciones de carácter laboral con la persona respecto de quien cubrió sus gastos médicos, sin embargo, por el tipo de servicios desempeñados, así como por la forma de llevarlos a cabo, se asume que existe una relación laboral y, en consecuencia, de conformidad con la legislación laboral, afirma el impugnante, estaba obligado a cubrirlos; que el gasto tuvo un objeto partidista, porque se trató de un caso de excepción, por haber sido una emergencia, toda vez que una persona que presta sus servicios al partido sufrió un accidente en el desarrollo de sus funciones, dentro de las instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional; servidora que, afirma el impugnante, participa de manera activa en la adecuada operatividad del partido, mediante la prestación de sus servicios, por lo que al estar mermada la capacidad física de algún prestador de servicios, se pone en riesgo la correcta operatividad del partido, razón por la cual la erogación que realizó, por la que se le sancionó, no puede considerarse como una infracción.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que por tratarse del recurso de apelación cuya finalidad es, precisamente, revisar lo actuado y resuelto por una instancia administrativa electoral federal, se genera la correlativa carga procesal de que los motivos de disenso que se hagan valer en

ese medio de impugnación, se vinculen a los puntos de hecho o de derecho originalmente planteados, de ahí que los argumentos novedosos, que no fueron hechos valer en la instancia primigenia, no resulten aptos para enfrentar y tratar de desvirtuar las consideraciones en que se sustente el órgano electoral responsable.

Esto es así, ya que ante la existencia de una nueva instancia o un proceso diferente para combatir la resolución dada en la instancia precedente, como es el caso del recurso de apelación, el impugnante tiene la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la postura asumida por el órgano que decidió la instancia anterior, con elementos orientados a evidenciar que las consideraciones que fundan la resolución que se revisa no están ajustadas a la ley, lo que no se colma cuando se incorporan elementos novedosos sobre los cuales la autoridad responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse.

En el caso, de lo manifestado por el Partido Verde Ecologista de México frente a los requerimientos que le formuló la autoridad, con motivo del gasto a que se hizo alusión, se desprende que dicho instituto político fijó su postura en el sentido de que si bien en el contrato de prestación de servicios que celebró con la persona respecto de quien hizo la erogación, se estableció que el partido no tendría responsabilidad frente al Instituto Mexicano del Seguro Social, ello fue porque al tratarse de una servidora por honorarios, desde el punto de vista del partido, no se hacen aportaciones a dicha institución “para pensión o gastos médicos”, y que el partido se regía por lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal del Trabajo, “en el

SUP-RAP-460/2012

que se plasman las disposiciones de esta ley”, las que son de orden público, el cual guarda relación con el artículo 6 de dicha ley, el la cual prevé que las leyes y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución, serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, incluyéndose a los trabajadores por honorarios; y que en la especie, la persona respecto de quien se hizo la erogación, no cuenta con un servicio de salud pública, por lo que con el fin de contribuir con su bienestar físico, se tomó la decisión de sufragar sus gastos médicos (sin especificar en qué consistieron o cuál fue el padecimiento que los originó), que fueron registrados en la contabilidad y soportados con la documentación original expedida a nombre del partido, que cumplía con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables.

Sin embargo, el inconforme nada dijo ante la autoridad fiscalizadora, relativo a que si bien de conformidad con la cláusula novena del contrato de prestación de servicios que celebró, el partido no reconoce obligaciones de carácter laboral con la persona respecto de quien cubrió sus gastos médicos, pero por el tipo de servicios desempeñados, así como por la forma de llevarlos a cabo, se asume que existe una relación de trabajo y, en consecuencia, de conformidad con la legislación laboral, afirma el recurrente, estaba obligado a cubrirlos; igualmente, el impugnante no manifestó que la referida erogación se haya tratado de un caso de excepción, por haber sido una emergencia, en virtud de que la prestadora de servicios sufrió un accidente en el desarrollo de sus funciones,

dentro de las instalaciones del Comité Ejecutivo Nacional, y que tal servidora participaba de manera activa en la adecuada operatividad del instituto político, por lo que al estar mermada la capacidad física de algún prestador de servicios, se pone en riesgo la correcta operatividad del partido, razón por la cual la erogación que realizó, por la que se le sancionó, no puede considerarse como una infracción.

Por tanto, al ser argumentos novedosos sobre los cuales la autoridad responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse, los mismos devienen inoperantes.

Por otro lado, se consideran infundados los restantes motivos de inconformidad, cuyo estudio se hará en forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí; para realizar tal quehacer jurídico, es menester, en principio, precisar los fines de los partidos políticos y establecer el financiamiento al que tienen derecho; asimismo, qué es el derecho humano a la salud, además de la seguridad social.

Partidos Políticos.

Diversos tratadistas coinciden en que los partidos políticos surgen como consecuencia necesaria de las instituciones representativas y de las elecciones a través de un cuerpo electoral, y cuyo desarrollo está estrechamente ligado a la progresiva ampliación del sufragio; por eso Duverger señaló que los partidos nacen cuando se articula una relación permanente entre esas organizaciones electorales en la base y las agrupaciones de los representantes en las Cámaras parlamentarias.

En México, los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9o., párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dentro de los lineamientos del sistema político electoral federal, en el artículo 41 de la Carta Magna se fijaron las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales. Así, se establece que son entidades de interés público, pero reserva a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en los procesos electorales.

Igualmente, la Constitución federal determina los fines de los partidos políticos, los cuales se hacen consistir en:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- c) Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Si de acuerdo con la base I del artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyos fines son 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, se puede decir que de ello deriva su carácter de medios o instrumentos para que el pueblo, en uso de su soberanía, tenga acceso al ejercicio del poder público y se plasme, en la mayor medida posible, el afán democrático de que los ciudadanos se sometan a un gobierno al que le reconocen legitimidad.

Para la consecución de estos fines, la Constitución Federal, en el mismo artículo 41, base II, prevé que la ley garantice que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

Esto es, para que los partidos políticos puedan ejercer los derechos que la Constitución Federal les otorga para intervenir en los procesos electorales y cumplir con sus fines mediatos, haciendo posible la difusión y realización de sus postulados y principios ideológicos, formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales, apoyar a sus candidatos en sus campañas electorales y ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al ejercicio del poder público mediante el voto de los ciudadanos, se hace necesario que cuenten con recursos y apoyos económicos, es decir, requieren de financiamiento público o privado para cubrir el costo de las actividades tendientes a cumplir la tarea política que les ha sido encomendada.

Financiamiento público a partidos políticos nacionales.

El financiamiento público de los partidos políticos es el conjunto de recursos económicos que aporta el Estado con cargo a los

fondos públicos, por considerar que estas entidades son elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático y constituyen el enlace entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquéllos que los representan en el gobierno; cuyo propósito es asegurar los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos políticos.

En nuestro país no es tan antigua la regulación del financiamiento a los partidos políticos, pues si bien desde mil novecientos setenta y siete la Constitución federal los catalogó como entidades de interés público, con lo que surgió lo que se ha llamado la “constitucionalización” de los partidos políticos, fue hasta la reforma de mil novecientos noventa y seis en que inició propiamente la regulación de tal financiamiento, ya que, por ejemplo, se determinó que el financiamiento público sería predominante sobre el privado, se distribuiría con un criterio de equidad y en años de campaña el monto de recursos públicos a los partidos políticos se incrementaría; se establecieron límites a los montos de las aportaciones privadas; se reguló la forma en que la autoridad electoral fijaría el límite de gastos por tipo de candidatura en cada elección; se estableció un sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, dando origen a una comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que se encargaría de ella.

Posteriormente, en virtud de la reforma electoral de dos mil siete y dos mil ocho (a la Constitución federal y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respectivamente), se realizaron modificaciones importantes a la

cuestión relativa al financiamiento de los partidos políticos, de cuyos antecedentes legislativos se aprecia la intención del Congreso de la Unión de reducir el costoso financiamiento, tanto público como privado, destinado a los partidos políticos, como una respuesta a un sentido reclamo de la sociedad mexicana.

Dicha reducción se refleja en el cambio de la fórmula para obtener la bolsa de financiamiento público a repartir entre los institutos políticos, pero también en el acotamiento del financiamiento privado, bajo dos esquemas fundamentales: a) la reiteración del principio relativo a la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, ya contenido en la Constitución General de la República en la reforma publicada en el indicado medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, y b) la imposición de un límite a las aportaciones de los simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

La razón fundamental de establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales, por lo cual, en la reforma constitucional mencionada en primer lugar se estableció un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, basado en diversos ejes, entre ellos, el relativo al nuevo esquema de financiamiento público y privado destinado a los partidos políticos.

Asimismo, se simplificó la fórmula para calcular el monto total del financiamiento a los partidos políticos; se prohibió el gasto de los partidos en medios electrónicos, con lo que disminuyó en consecuencia el tope de gastos de campaña; tocante al financiamiento por actividades ordinarias, para fijarlo, a partir de la citada reforma, entre otras cosas, se toma en cuenta el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente para el Distrito Federal; anteriormente, se incluían como variables, el costo mínimo de campaña, el número de diputados y senadores a elegir y el número de partidos políticos existente.

Por tanto, con la reforma, se trata de evitar que el nacimiento de nuevos partidos políticos, se convierta en un disparador del financiamiento público.

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

De los artículos 41, Bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 78, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que al asunto importa, se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos, en su calidad de 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 nacionales que mantengan su registro después de cada elección, reciban las siguientes clases de financiamiento público:

a) Financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, que son aquellas que los partidos deben llevar a cabo cotidianamente al actuar y mantenerse como tal, pero que, entre otras cosas, no tienden, directa o indirectamente a la obtención del voto; como ejemplo de actividades ordinarias permanentes se pueden citar la designación y sostenimiento de sus órganos directivos y representantes ante las autoridades electorales; la administración y conservación su patrimonio, mediante el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, etcétera.

Este tipo de financiamiento 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.

SUP-RAP-460/2012

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, que 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, que 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.

Derecho humano a la salud.

- Constitución federal.

El artículo 4° de la Constitución General de la República, expresamente prevé que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y deja a la ley la definición de las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.

El derecho a la protección de la salud se elevó a rango constitucional, en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, con la finalidad de que los servicios de salud alcanzaran a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los programas asistenciales que lleve a cabo el Gobierno de la Nación, según deriva de la exposición de motivos relativa, en la que además se precisó que se optó por la expresión "derecho a la protección de la salud", porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, y que una ley reglamentaria definiría las bases y las modalidades de ese acceso, teniendo en cuenta las características de los distintos regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, y de los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.

- Tratados internacionales.

El contenido de la norma constitucional citada, es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos.

En efecto, el Estado mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho, y existen varios que desarrollan tal derecho, en términos de contenido y alcance jurídico mínimo consensuado, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho, y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

En cuanto a la interpretación de derecho convencional a la salud, cabe destacar la observación general número 14, del Comité de los Derechos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que es el organismo encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados

firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte.

Del texto de dicha observación se desprende, en lo que interesa, que el derecho a la salud es inclusivo, no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro apropiado de alimentos sanos, nutrición y vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, que entraña libertades y derechos.

Convencionalmente, el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación depende de las condiciones prevalentes en un determinado Estado Parte:

a) *Disponibilidad.* Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. Esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existan en el país.

b) *Accesibilidad.* Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna,

dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

I) No discriminación: Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.

II) Accesibilidad física: Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

III) Accesibilidad económica (asequibilidad): Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los

hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

IV) Acceso a la información: Comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

c) *Aceptabilidad*. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) *Calidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

Los Estados tienen la obligación de garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impidiendo toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos. Una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación; por ejemplo, las inversiones no deben favorecer desproporcionadamente a los servicios curativos caros que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población, en detrimento de la atención primaria y preventiva de salud en beneficio de una parte mayor de la población.

SUP-RAP-460/2012

Por otro lado, cabe decir que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Así, las violaciones de la obligación de proteger el derecho humano a la salud, dimanarían del hecho de que el Estado omita adoptar tales medidas, incurriendo en omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás; la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud; el no disuadir la producción, la comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas; el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras, entre otros.

Por su parte, la obligación de cumplir, requiere que los Estados reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud. La obligación de cumplir-facilitar requiere también que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y a las comunidades a disfrutar del derecho a la salud. La obligación de cumplir-promover el derecho a la salud exige por su parte que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población.

Entre esas obligaciones figuran las de fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro de resultados positivos en materia de salud, por ejemplo, la realización de investigaciones y el suministro de información, la de velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios y la de apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, la obligación de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar porque la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia.

Los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias dimanantes de las obligaciones legales.

Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar

entre ellas, la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas; la no vigilancia del ejercicio del derecho a la salud en el plano nacional, por ejemplo mediante la elaboración y aplicación de indicadores y bases de referencia; el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud; la no adopción de un enfoque de la salud basado en la perspectiva de género; y el hecho de no reducir las tasas de mortalidad infantil y materna.

En este orden de ideas, observamos que el derecho a la salud, entre varios elementos, comprende el disfrute de servicios de salud de calidad en todas sus formas y niveles, entendiendo calidad como que sean apropiados médica y científicamente, esto es, que exista personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, y condiciones sanitarias adecuadas.

Para lo anterior, el Estado debe controlar que los servicios relacionados con la salud que proporcione éste, así como los proporcionados por terceros, reúnan además de lo anterior, de manera específica, las condiciones educativas y técnicas necesarias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos incluso ha manifestado que los Estados son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud, para lograr una

efectiva protección de los derechos a la vida y la integridad personal. Además de que para todo ello se requiere de la formación de un orden normativo que respete y garantice efectivamente el ejercicio de sus derechos, y la supervisión eficaz y constante sobre la prestación de los servicios de los que dependen la vida y la integridad de las personas.

Para garantizar el derecho a la salud, es menester que se proporcionen con calidad los servicios de salud, lo cual tiene estrecha relación con el control que el Estado haga de los mismos. Esto es, para garantizar la calidad en los servicios de salud como medio para proteger el derecho a la salud, el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin. Una forma para eso puede ser por medio del establecimiento de políticas públicas y otra por medio del control legal. Así, una forma de garantizar el derecho a la salud, es establecer regulaciones o controles destinados a que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología, en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado.

Lo anterior significa que la práctica de la medicina no puede permanecer ajena a una regulación o control por parte del Estado, ya que el ejercicio de esta profesión necesariamente implica la probabilidad de afectación de derechos de terceros y, en esa medida, la regulación que puede considerarse como una restricción al derecho al trabajo para el ejercicio profesional de

los médicos, se encuentra justificada y es necesaria para garantizar el derecho a la salud.

- Legislación ordinaria.

De lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo primero; 5, párrafo primero; 6, fracción I; 23; 24; fracciones I, II y III; 27, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 77 bis 3; 77 bis 7; 77 bis 11; 77 bis 15; 77 bis 21; y 77 bis 26 de la Ley General de Salud, en lo conducente, se desprende que:

- La ley reglamentaria del artículo 4o., tercer párrafo, de la Constitución Federal, es la Ley General de Salud, que establece las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud.
- El sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública Federal y Local, las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud, mediante la prestación de servicios de salud a toda la población, entre otras medidas.
- Los servicios de salud, en términos generales, son todas aquellas acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas y de la sociedad en general, y se consideran como servicios básicos, entre otros, la atención médica integral que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo urgencias, así como la

disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud.

- Los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

a) Servicios públicos a la población general. Son aquellos que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad en el momento de usar tales servicios, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios, cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlas.

b) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social. Son los prestados por éstas a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios.

c) Servicios sociales y privados. Son de carácter social los que se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos.

Son privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser

contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos.

Las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, se incorporarán al sistema de protección social en salud que les corresponda en razón de su domicilio, con lo cual gozarán de las acciones de protección; dicho sistema será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los beneficiarios.

La seguridad social en México.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional, los cuales se regulan por las disposiciones legales que determinan su organización y funcionamiento.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil; y que al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley. Además, dispone que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, sin contravenir las bases previstas en el propio precepto.

El referido numeral contiene las bases constitucionales y los principios a partir de los cuales se desarrolla y protege el derecho del trabajo, entre los que destacan, desde luego, el

equilibrio en las relaciones de trabajo, la justicia y la seguridad social.

Los principios constitucionales de seguridad social se encuentran señalados en las fracciones XIV, XV y XXIX del apartado A del precepto constitucional aludido, en tanto disponen:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

..

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Conforme a lo anterior, la Constitución Federal garantiza la creación de un sistema de seguridad social para los trabajadores que los proteja contra los riesgos de trabajo (enfermedades y accidentes), la cesantía involuntaria y la invalidez; que les asegure un retiro digno; que provea atención

médica, así como servicios de seguridad social como guarderías, y cualquier otro encaminado al bienestar de los trabajadores.

La Ley del Seguro Social constituye el ordenamiento legal que desarrolla y concreta los principios de seguridad social previstos en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diecinueve de enero de mil novecientos cuarenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley del Seguro Social, en cuyo artículo 1 definía al seguro social como un servicio público nacional, de carácter obligatorio; en el 2 señalaba que la ley comprendía los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, y cesantía involuntaria en edad avanzada; además, en el numeral 3 imponía la obligación de asegurar a los trabajadores que prestan a otra persona un servicio, en virtud de un contrato de trabajo, ya sea en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas.

El doce de marzo de mil novecientos setenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social que derogó la de mil novecientos cuarenta y tres.

La exposición de motivos pone de relieve la trascendencia de la seguridad social, como un sistema de protección para los trabajadores.

La ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los

riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Además los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

El régimen del seguro social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales, y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional.

...

Las garantías sociales consignadas en el Texto Constitucional, y en particular las disposiciones del artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructura en México: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo.

...

Esta ley, que estuvo en vigor hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, preveía en su artículo 2 que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; en el numeral 4 estatuyó que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social en México, establecido como un servicio público de carácter nacional; en el precepto 5 determinaba que el seguro social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario; en el artículo 11 preveía que el régimen obligatorio contenía los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad;

SUP-RAP-460/2012

invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías; y, retiro; en el numeral 12 estatuyó que son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo; y el precepto 19 determinaba que los patrones están obligados a inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social que derogó la de mil novecientos setenta y tres; esta nueva legislación entró en vigor el primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

Los artículos 1, 2, 6, 11, 12, fracción I, 13, 15, fracciones I, II, III y IV, 77, primer párrafo, 88, primero y segundo párrafos, 149, primero y segundo párrafos y 186, de dicha ley reafirman los principios de la seguridad social, que tienden a 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; precisa que el régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales.

Establece que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten a otras un servicio remunerado, personal y subordinado, en forma permanente o eventual; es decir, las personas que se

encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo; con excepción de los trabajadores en industrias familiares, independientes, trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, patronos personas físicas, y trabajadores de las administraciones públicas de la Federación, Entidades federativas y Municipios, quienes pueden ser inscritos al régimen obligatorio de manera voluntaria.

Se impone a los patronos, entre otras obligaciones, la de inscribir a sus trabajadores en el instituto; determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al instituto, y proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta ley y los reglamentos que correspondan.

De igual manera, se determina que el patrón que no inscriba a sus trabajadores en el régimen obligatorio será responsable de los daños y perjuicios que se causaren al asegurado, a sus familiares derechohabientes o al instituto; en cuyo caso, será acreedor de los capitales constitutivos que el instituto determine.

De lo expuesto puede concluirse que la seguridad social que otorga la Ley del Seguro Social, en los ramos de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales, comprendidos en el régimen obligatorio, constituye una garantía y un derecho social para los trabajadores que, conforme a los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo,

presten a otra persona un servicio personal y subordinado mediante el pago de un salario.

En otras palabras, el derecho a gozar de los beneficios y prerrogativas de la seguridad social, contenidos en el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, es inherente a la existencia de una relación de trabajo, ya que nace junto con el vínculo jurídico que une a un trabajador con su patrón, por disposición expresa de la Ley del Seguro Social.

De ese acto jurídico, también surge la obligación del patrón de inscribir a sus trabajadores al régimen obligatorio del seguro social y de enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas obrero-patronales correspondientes; pues sólo así éstos pueden disfrutar del derecho a la seguridad social, en los términos y condiciones previstos en la Ley del Seguro Social.

Caso a estudio.

En la especie, el partido inconforme afirma que se encuentra vinculado jurídicamente con la persona cuyos gastos médicos cubrió; en autos, además de las facturas que amparan los gastos médicos cuestionados, obran copias fotostáticas del contrato que aquéllos celebraron, que al haber sido aportado por el partido inconforme, prueba plenamente en su contra, porque la aportación de tal probanza durante la etapa de fiscalización, lleva implícita la afirmación de que esa copia coincide plenamente con su original, toda vez que si se aportan pruebas con el objeto de acreditar afirmaciones, una prueba de esa naturaleza debe de ponderarse, concediéndole plena eficacia demostrativa en lo que le perjudica al oferente, ya que

no es concebible restarle credibilidad en ese aspecto, porque no es razonablemente lógico, ni jurídico, ignorar la existencia de los acontecimientos que contiene la misma y que precisamente por su ofrecimiento como prueba, implican el cabal reconocimiento de quien la propuso.

Dicho contrato, en lo conducente, es del tenor siguiente:

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, REPRESENTADO POR EL LIC. ARTURO ESCOBAR Y VEGA EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "LA CONTRATANTE", Y POR LA OTRA PARTE, EL (LA) C. [...], A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ EL "PRESTADOR DE SERVICIOS" CONFORME AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

DECLARACIONES

I.- DECLARA "LA CONTRATANTE" A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE:

-A) SER UN PARTIDO POLÍTICO LEGALMENTE CONSTITUIDO DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, ...

-B) QUE SU REPRESENTANTE CUENTA CON LAS FACULTADES NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LA CELEBRACIÓN DEL PRESENTE CONTRATO, LAS CUALES A LA FECHA NO LE HAN SIDO REVOCADAS, MODIFICADAS, O LIMITADAS EN FORMA ALGUNA, ...

-E) QUE REQUIERE CONTRATAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES POR HONORARIOS PARA DESARROLLAR SUS ACTIVIDADES, ...

II.- DECLARA EL PRESTADOR DE SERVICIOS:

-A) SER DE NACIONALIDAD MEXICANA; DE 48 AÑOS DE EDAD, CON REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES CEDM620828D56 OTORGADO POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO...

SUP-RAP-460/2012

-B) QUE MANIFIESTA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE TIENE LA CAPACIDAD, ESPECIALIZACIÓN Y EXPERIENCIA NECESARIA PARA DESARROLLAR LOS SERVICIOS POR LOS QUE LE CONTRATA CIVILMENTE "LA CONTRATANTE" ...

UNA VEZ EXPUESTAS LAS ANTERIORES MANIFESTACIONES AMBAS PARTES ESTÁN DE ACUERDO EN SOMETERSE A LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LO CUAL CONVIENEN EN SUJETASE A LAS SIGUIENTES:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" SE OBLIGA EXPRESAMENTE A REALIZAR PARA "LA CONTRATANTE" LOS SERVICIOS CONSISTENTES EN ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA VIGENCIA DEL CONTRATO ...

SEGUNDA.- "LA CONTRATANTE" MANIFIESTA SU CONFORMIDAD Y ESTAR DE ACUERDO CON LO MANIFESTADO POR "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" EN LA DECLARACIÓN II. INCISO B, ASÍ COMO EN LA CLÁUSULA QUE ANTECEDE Y PAGAR LOS HONORARIOS CORRESPONDIENTES A DICHOS SERVICIOS, CON BASE A LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2506 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y QUE A LA LETRA DICE: "EL QUE PRESTA Y EL, QUE RECIBE LOS SERVICIOS PROFESIONALES; PUEDEN FIJAR, DE COMÚN ACUERDO, RETRIBUCIÓN DEBIDA POR ELLOS.

TERCERA.- "LA CONTRATANTE", CUBRIRÁ A "EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS" POR CONCEPTO DE SUS HONORARIOS, MÁS LO CORRESPONDIENTE AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, MENOS LAS RETENCIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO QUE "LA CONTRATANTE" EFECTUE POR LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS PROFESIONALES, QUE SERÁN PAGADEROS EN UNA IGUALA MENSUAL, DE ACUERDO A LA SIGUIENTE TABLA:

IMPORTE	IVA	SUBTOTAL	RET ISR	RET IVA	NETO
7,615.39	1,218.46	8,833.858	761.54	812.31	7,260.00

PARA UN TOTAL DE (SIETE MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS 39/100 M.N.).

CUARTA.- AMBAS PARTES FIJAN COMO TIEMPO DE VIGENCIA DEL PRESENTE CONTRATO, CONTANDO A PARTIR DE LA FIRMA DEL MISMO POR LO QUE ESTARÁ VIGENTE DEL 04 DE JULIO DE 2011 AL 29 DE JULIO DE 2011, FECHA EN LA QUE SE DARÁ POR TERMINADO SIN NECESIDAD DE AVISO ALGUNO.

QUINTA.- AMBAS PARTES CONVIENEN QUE CUANDO "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" INCURRA EN NEGLIGENCIA, IMPERICIA, DOLO O FALTA DE PROBIDAD EN EL DESARROLLO DE SUS SERVICIOS; "LA CONTRATANTE" PODRÁ DAR POR RESCINDIDO, EL PRESENTE CONTRATO CIVIL EN FORMA INMEDIATA, SIN RESPONSABILIDAD ALGUNA, DEBIENDO ÚNICAMENTE DAR AVISO POR ESCRITO A "EL PRESTADOR. DE SERVICIOS" POR CONDUCTO DEL REPRESENTANTE LEGAL DE "LA CONTRATANTE".

SEXTA.- INDEPENDIEMENTE DE LAS CAUSALES DE RESCISIÓN ENUMERADAS EN LA CLÁUSULA ANTERIOR, LAS PARTES ACUERDAN QUE PODRÁN DAR POR TERMINADO EL PRESENTE CONTRATO ANTICIPADAMENTE POR ASÍ CONVENIR A SUS INTERESES, COMUNICANDO A LA CONTRAPARTE CON CINCO DÍAS DE ANTICIPACIÓN DE ESTA DECISIÓN.

SÉPTIMA.- CONVIENEN "LA CONTRATANTE" Y "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" QUE LAS ACTIVIDADES QUE REALIZARÁ ÉSTE EN LOS TÉRMINOS DEL PRESENTE CONTRATO, SE LLEVARÁN A CABO MEDIANTE LA COORDINACIÓN QUE SE ESTABLEZCA CON UN FUNCIONARIO DETERMINADO, SIN QUE DICHA COORDINACIÓN SE ENTIENDA COMO UNA RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN Y DEPENDENCIA ENTRE LAS PARTES.

OCTAVA.- "EL PRESTADOR DE SERVICIOS" SE OBLIGA A NO DIVULGAR, USAR O REPRODUCIR, TOTAL O PARCIALMENTE, LA DOCUMENTACIÓN O INFORMACIÓN QUE LE SEA PROPORCIONADA POR "LA CONTRATANTE" EL INCUMPLIMIENTO DE .ESTA OBLIGACIÓN ES CAUSA DE RESCISIÓN DEL PRESENTE CONTRATO.

NOVENA.- "LA CONTRATANTE" NO ADQUIERE, NI RECONOCE OBLIGACIÓN ALGUNA DE CARÁCTER LABORAL, A FAVOR DE "EL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS" EN VIRTUD DE NO SER APLICABLES A LA RELACIÓN CONTRACTUAL QUE CONSTA EN ESTE INSTRUMENTO, LOS ARTÍCULOS 1° Y 8° DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, POR LO QUE "EL PRESTADOR DE LOS

SERVICIOS" NO SERÁ CONSIDERADO COMO TRABAJADOR PARA LOS EFECTOS LEGALES. Y EN PARTICULAR PARA OBTENER LAS PRESTACIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN SU ARTÍCULO 5 A, FRACCIONES V, VI Y VII.

LAS PARTES ACEPTAN QUE TODO LO NO PREVISTO EN EL PRESENTE CONTRATO SE REGIRÁ POR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, Y EN CASO DE CONTROVERSIA PARA SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, SE SOMETERÁN A LA JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES FEDERALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, RENUNCIANDO AL FUERO QUE LES PUDIERA CORRESPONDER EN RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE, FUTURO O POR CUALQUIER OTRA CAUSA. LEÍDO POR LAS PARTES QUE EN EL PRESENTE CONTRATO INTERVIENEN Y SABEDORES DE SU CONTENIDO, ALCANCE Y EFECTOS LEGALES, SE FIRMA EL MISMO EN LA CIUDAD DE MÉXICO DISTRITO FEDERAL, EL DÍA 04 DE JULIO DE 2011.

Con el fin de determinar sobre la existencia o no de un vínculo laboral entre las partes emanado de dicho contrato, que es la única prueba que sobre esa cuestión se aportó, se debe de tomar en consideración lo estatuido por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que define el vínculo laboral de la siguiente forma:

Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

...

Del contenido del precepto legal citado se desprende que los elementos esenciales de la relación de trabajo son:

a) La prestación de un trabajo personal;

- b) La subordinación y;
- c) El pago de un salario.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la subordinación es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de diversa naturaleza, por ejemplo, los de prestación de servicios profesionales de naturaleza civil; de ahí que la existencia o inexistencia de la subordinación, determine la naturaleza del vínculo laboral o de otro tipo (civil, mercantil, etcétera).

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia número 242,745, sustentada por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 187-192, Quinta Parte, Materia Laboral, página 85, cuyo texto y rubro son los siguientes:

Subordinación. Elemento esencial de la Relación de Trabajo. La sola circunstancia de que un profesional preste servicios a un patrón y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja ese vínculo es necesaria la existencia de subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo.

La subordinación se traduce en la facultad del patrón, para mandar, dirigir, organizar, fiscalizar y disciplinar la actividad del trabajador; esto es, la subordinación implica la existencia por parte del patrón, de un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo.

En la especie, del referido contrato no se advierten elementos que demuestren que el partido recurrente ejercía o tenía la posibilidad de aplicar un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia respecto de la prestadora del servicio contratado; por el contrario, se observa (cláusula séptima), que las partes acordaron que la prestadora de servicios realizaría sus actividades mediante la coordinación que se estableciera con un funcionario determinado, sin que dicha coordinación se entendiera como una relación de subordinación y dependencia entre las partes; además, no se advierte que la prestadora de servicios haya estado sujeta a una jornada de labores, pues no se mira que se hayan pactado los días y las horas que se prestarían los servicios, todo lo cual permite concluir que de acuerdo con el aludido contrato, la prestadora de servicios no estaba bajo la subordinación del partido recurrente, motivo por el que según el contrato aportado al proceso de fiscalización, el vínculo que unía a las partes era de naturaleza civil y no laboral,

razón por la cual no le es aplicable el artículo 123 constitucional, ni la Ley Federal del Trabajo.

Por tanto, de tal acuerdo de voluntades no se puede desprender que la persona por quien el partido cubrió los gastos médicos en cuestión, sea trabajadora del recurrente, esto es, que estén unidos mediante un vínculo laboral.

En consecuencia, el impugnante no estaba constreñido a inscribir a la persona nombrada, al régimen obligatorio del seguro social, ni a pagar los gastos médicos que cubrió, por los que se le sancionó, ya que como se explicó anteriormente, el derecho a gozar de los beneficios y prerrogativas de la seguridad social, contenidos en el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social (y ante la falta de tal inscripción pagar diversos gastos médicos, por ejemplo, los derivados de un riesgo de trabajo), es inherente a la existencia de una relación de trabajo, toda vez que nace junto con el vínculo jurídico que une a un trabajador con su patrón.

Lo anterior torna infundados los motivos de inconformidad en los que se alega, en síntesis, que la obligación de conducirse dentro de los cauces legales, no se limita al ámbito electoral, sino que comprende todo el orden jurídico, motivo por el cual de no haber sufragado los gastos médicos de una prestadora de servicios del partido, habría desatendido la legislación laboral, por lo que de considerarse legal la sanción que se le

impuso, se le sancionaría por conducirse con apego a la legislación laboral.

Tal calificativo merecen dichos agravios, toda vez que, como se puso de relieve, al ser de naturaleza civil la relación que unía al inconforme con la persona respecto de quien cubrió los gastos médicos, la falta de pago de dichos gastos médicos, no constituye un incumplimiento a normas laborales o de seguridad social, como son las establecidas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, en tanto que, como se explicó, la obligación de inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social y ante el incumplimiento de la misma, la obligación de pagar, por ejemplo, los gastos médicos originados con motivo de un riesgo de trabajo, únicamente tiene que hacerse respecto de personas vinculadas a través de un nexo jurídico laboral, no civil.

Igualmente, son infundados los agravios en los que el impugnante afirma que como la Constitución federal y diversos tratados internacionales firmados por nuestro país reconocen el derecho humano a la salud, no puede estimarse que las erogaciones que realizó para apoyar o tutelar el derecho humano a la salud de una prestadora de servicios, es ilegal por incumplir con los fines de los partidos, puesto que hacer tal pago, derivado de una obligación prevista en la Constitución federal y en la legislación laboral, manifiesta el recurrente, es cumplir con el objeto del partido, que por encima de cumplir con las actividades ordinarias permanentes,

las tendentes a la obtención del voto y a las de educación, capacitación, investigación o de tareas editoriales, se encuentra obligado a guardar la norma fundamental, por lo que equivocadamente se le sancionó por conducirse con apego a la Carta Magna y tratados internacionales, porque con ello se faltó al imperativo constitucional de promover y vigilar la correcta aplicación de los derechos humanos; estimar lo contrario, sostiene el recurrente, fomentaría que las autoridades se alejen del mandato constitucional de promover la protección de los derechos humanos.

Tal calificativo merecen dichos agravios, en razón de que el recurrente parte de la premisa incorrecta de que el referido pago obedecía a una obligación legal emanada de la legislación laboral; sin embargo, como se puso de relieve, al ser de naturaleza civil la relación que unía al inconforme con la persona respecto de quien cubrió los gastos médicos, la falta de pago de dichos gastos médicos, no constituye un incumplimiento a normas laborales o de seguridad social, como son las establecidas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.

Además, el artículo 4o de la Constitución General de la República, expresamente prevé que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y deja a la ley la definición de las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud; asimismo, la obligación de cumplir convencionalmente el derecho a la salud, requiere que los Estados reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos

y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud.

Acorde con lo anterior, en México el legislador creó la Ley General de Salud, que reglamenta ese derecho, la cual prevé un sistema nacional de salud, constituido por las dependencias y entidades de la administración pública Federal y Local, las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de tal derecho, mediante la prestación de servicios de salud a la población, los cuales son, en términos generales, todas aquellas acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas y de la sociedad en general.

En este orden de ideas, si el recurrente es un partido político, cuyo fin no es prestar servicios de salud, sino promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización 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, es claro que al pagar los gastos médicos de una persona en un caso no previsto por la norma, por no estar vinculado a esa persona mediante una relación de trabajo, opuestamente a lo que alega, no está cumpliendo con la Carta Magna y los tratados internacionales, ni con la legislación laboral, en relación con el derecho humano a la salud.

Por el contrario, con dicha conducta se dejan de observar los fines de los partidos, previstos por la Constitución federal, porque hace una erogación para un fin distinto a los que constitucionalmente tiene que cumplir, en tanto que, los partidos políticos no están obligados a garantizar la eficacia de todos los derechos humanos, ya que no constituyen un Estado, que, en principio, son los que sí están obligados a garantizar la eficacia de todos los derechos humanos, motivo por el cual los partidos políticos, a lo que están constreñidos, es a no frustrar que los individuos disfruten los derechos humanos, más aún tratándose de los derechos humanos relacionados directamente con sus fines constitucionalmente previstos; por tanto, tratándose de derechos humanos no vinculados con los fines de los partidos políticos previstos constitucionalmente, únicamente tendrían que cumplir con las normas correspondientes tendientes a su protección, en aquellos casos específicos en que se encontraran en la hipótesis prevista por la norma.

Así, tratándose del derecho humano a la salud, cuya protección y cuidado no es uno de los fines constitucionalmente previstos para los partidos políticos, éstos, sólo en aquellos casos que se encontraran en las hipótesis prevista por la norma, tendrían que cumplir con las disposiciones relacionadas o encaminadas con la protección de ese derecho; por ejemplo, respecto de las personas con quien estén vinculados mediante una relación laboral regulada por la Ley Federal del Trabajo, primeramente tendrían la obligación de inscribirlas al Instituto Mexicano del Seguro Social, pagando las cuotas correspondientes, para que el trabajador pueda gozar de los beneficios de la seguridad

social previstos en la normativa atinente, pues es evidente que las instituciones de seguridad social constituyen un mecanismo a través del cual se puede hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, y en el supuesto de que el partido incumpliera con la obligación de inscribir a sus trabajadores ante dicho Instituto y, *verbigracia*, en el caso de que el empleado sufriera un riesgo de trabajo, tendría que pagar los gastos médicos correspondientes y, en su caso, los capitales constitutivos que se le llegaran a fincar.

Empero, como se puso de relieve, en el caso no se está en tal supuesto, porque según el contrato que obra en autos, la persona respecto de quien supuestamente se cubrieron sus gastos médicos, no se encuentra vinculada laboralmente con el impugnante, motivo por el cual las erogaciones que realizó para cubrir diversos gastos médicos presuntamente en favor de aquélla, opuestamente a lo que aduce el inconforme, no conlleva el cumplimiento de alguno de los fines de los partidos políticos constitucionalmente previstos; por ende, tampoco puede considerarse que con ese pago se cumpla con la Constitución federal, los pactos internacionales suscritos por México y con las normas laborales o de seguridad social, por lo que correctamente la responsable estimó que era ilegal el aludido pago; consecuentemente, ello no implica fomentar que las autoridades se alejen del mandato constitucional de promover la protección de los derechos humanos, como con error se alega.

Sin desconocer las anteriores consideraciones, cabe agregar que si en el contrato que el recurrente celebró con la persona

respecto de quien supuestamente cubrió diversos gastos médicos en su favor, el propio partido político estableció que no era una relación laboral la que lo unía con ella, sino que era de naturaleza civil, no es factible que posteriormente pretenda que no se le sancione, sobre la base contraria, esto es, de que dicho vínculo era laboral y no civil, porque ello implicaría desconocer la trascendencia y las consecuencias de sus propios actos jurídicos, en la especie, lo pactado en el referido contrato, en particular, que la relación con la persona que prestó los servicios contratados era de naturaleza civil y no laboral, lo cual es inaceptable, en tanto que, los partidos políticos no pueden prevalecerse de su propia culpa, para liberarse del cumplimiento de una obligación, como lo es la aplicación de los recursos públicos, para los fines que le son propios.

Por lo anterior, el agravio se estima **inoperante** y no se tiene por acreditada la relación laboral que aduce el partido recurrente como premisa para justificar el pago realizado.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que los partidos políticos, para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes, requieren vincularse laboralmente con algunas personas que las realicen, cuando efectúen algún gasto respecto de éstas, para justificarlo es necesario, entre otras cosas, que cumplan con la carga de la afirmación y de la prueba, esto es, tratándose de la carga de la afirmación, tendrán que precisar qué actividades realiza el trabajador, para estar en aptitud de conocer si efectivamente su trabajo se relaciona con las actividades ordinarias permanentes de un partido; también

deberán particularizar todas las circunstancias inherentes al gasto; por ejemplo, tratándose de un riesgo de trabajo, no bastará con que se mencione que el operario sufrió un accidente de trabajo y que el gasto se realizó con tal motivo, sino que, es menester que se mencionen las circunstancias de modo, tiempo y lugar del mismo, es decir, qué sucedió, en dónde y cuándo tuvo lugar, así como qué fue lo que le provocó al trabajador en su organismo; señalar si como lo marca la ley, estaba inscrito ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera; todo lo cual, claro está, debe ser acreditado oportunamente.

En la especie, el recurrente no cumplió con tales cargas de la afirmación y de la prueba, ya que omitió mencionar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del accidente que supuestamente sufrió la persona contratada, pues no precisó qué le sucedió, en dónde y cuándo tuvo lugar, así como qué fue lo que le provocó en su organismo; y mucho menos cumplió con la carga prueba, toda vez que no se ofreció algún medio de convicción para tal efecto.

Finalmente, se precisa que el análisis de la relación existente entre el partido recurrente y la referida persona se limita al ámbito del cumplimiento o no de las obligaciones de carácter electoral que le fueron reprochadas al propio partido, por lo que los efectos del procedimiento ahora controvertido y de la presente resolución no trascienden a cualquier otra reclamación de carácter civil o laboral que, en su caso, la persona interesada pueda enderezar en contra del partido ante las autoridades que estime competentes.

QUINTO. Tocante a los correctivos impuestos al recurrente, a que se hizo mención en los incisos d) y e) del considerando tercero, esto es, las sanciones impuestas por no acreditar el objeto partidista de los gastos efectuados en la realización de trivias y la entrega de premios por ciento setenta y cuatro mil quinientos ochenta y treinta y cuatro mil ochocientos pesos respectivamente, se aduce que la autoridad:

a) Pasó por alto los argumentos que el inconforme externó, por medio de los cuales pretendió justificar la finalidad partidista de los concursos que llevó a cabo.

b) Desestimó las acciones realizadas por el partido, tendientes a difundir su plataforma e ideología, así como para lograr informar y capacitar a la ciudadanía en materia ecológica, pues de lo que manifestó con motivo de los requerimientos que le fueron formulados, se aprecia que el objeto de las erogaciones tiene que ver con las actividades que se encuentra obligado a realizar, como lo reconoce la autoridad, quien tuvo conocimiento de que los gastos fueron realizados en atención a las actividades inherentes a un partido político, pero de manera arbitraria la autoridad electoral los consideró ilegales, lo cual, afirma el inconforme, es equivocado, toda vez que en atención a los artículos 41 constitucional y 38, párrafo 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos deben aplicar el financiamiento público para el desarrollo de sus actividades.

c) No cuestionó la legalidad de las trivias que llevó a cabo el partido, sino que, se limitó a considerar que las dádivas son

indebidas; por tanto, afirma el impugnante, debe considerarse que la trivía es legal, ya que atiende a la finalidad de cumplir con las obligaciones de los partidos políticos, razón por la que realizar una erogación que tiene relación directa con las actividades a las que se encuentra obligado a llevar a cabo, es totalmente legal, por lo que justificó el objeto partidista de la erogación que hizo.

Asimismo, el recurrente alega que:

d) El sistema de trivias utilizado por el Partido Verde Ecologista de México, es un método que más que ilegal es novedoso, que permite promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, así como informar y capacitar a la ciudadanía en materia ecológica; y si la autoridad no calificó al sistema como ilegal, toda vez que se limitó a establecer que eran indebidos los gastos en incentivos, entonces, asegura el recurrente, el sistema que implementó es legal, toda vez que no existe alguna prohibición que impida a los partidos incentivar a sus simpatizantes, por lo que de acuerdo con el principio general de derecho que establece que lo que no está prohibido está permitido, “queda plenamente demostrado” que no incurrió en alguna falta, en virtud de que la finalidad partidista de las erogaciones realizadas, armonizan con los objetivos de los partidos políticos, establecidos en la Carta Magna.

e) Las trivias que llevó a cabo, están directamente relacionadas con la plataforma e ideología del Partido Verde Ecologista de México, ya que su temática se enfocó al medio ambiente y a la ecología, con lo que se demuestra que constituyen un medio

alternativo de difusión de su plataforma a la población, sin que ello infrinja la legislación electoral, “en razón de que la Constitución en el artículo 41 garantiza únicamente el acceso a radio y televisión (sic), lo que es un hecho que no son todos los medios de comunicación existentes”, además de que los ciudadanos que participaron en las trivias, son aquéllos que simpatizan con la ideología del partido, puesto que la suscripción es voluntaria y se relaciona con temas de medio ambiente y ecología.

f) Es un exceso de la autoridad responsable, sancionarlo “por proporcionar incentivos a los ciudadanos” que manifestaron su voluntad de participar en un mecanismo implementado para difundir la plataforma del partido, a través de mecanismos diversos a la radio y televisión, en tanto que, la entrega de premios fue únicamente para aquéllos ciudadanos que voluntariamente manifestaron su deseo de participar en la trivia, personas que estaban de acuerdo en recibir información relevante del partido, así como su plataforma e ideología, que aceptaron poner a prueba su conocimiento en materia ambiental, entregándose premios para reconocer su participación.

Análisis de los motivos de inconformidad antes sintetizados.

Los antecedentes que interesan, son los siguientes:

Respecto de la sanción mencionada en el inciso d), se advierte que la autoridad fiscalizadora, al revisar el informe anual de ingresos y egresos del Partido Verde Ecologista de México,

SUP-RAP-460/2012

relativo al ejercicio dos mil once, en particular lo relativo a un egreso relacionado con servicios generales del Comité Ejecutivo Nacional (que por tanto debe entenderse hecho con cargo al financiamiento para actividades ordinarias permanentes, pues al ser servicios generales, no se advierte que pueda emplearse otro tipo de financiamiento, como el relativo a la obtención del voto o para actividades específicas, ni el recurrente alega que por alguna circunstancia se haya hecho con cargo a otro tipo de financiamiento), la autoridad fiscalizadora observó pólizas que presentaban como documentación soporte, facturas y copias de cheques; sin embargo, no localizó las muestras o evidencias de los gastos realizados, ni los contratos de prestación de servicios; tales casos fueron, entre otros, los siguientes:

REFERENCIA CONTABLE	FACTURA						REFERENCIA
	NÚMERO		PROVEEDOR	CONCEPTO	PARCIAL	IMPORTE	
PD-043/08-11 (A)	C9349	17-08-11	Best Buy Store, S. de R.L. de C.V.	Compra de 10 Netbookasus con un precio unitario de \$3,499.00; 10 Ipad 2 de 16 GB WB cuyo precio unitario es de \$6,999.00		\$104,980.00	(2) (b)
PE-106/10-11	834	01-10-11	Héctor Guillermo Smith Mac Donald González	1 Mantenimiento del Sistema para trivias, 1 mantenimiento del sistema multicódigos		\$69,600.00	(1) (a)

La autoridad también advirtió que en la póliza referenciada como (A), se anexó como soporte documental una factura por la adquisición de diez "Ipad 2, 16 GB WB", con un valor unitario de seis mil novecientos noventa y nueve pesos (\$6,999.00) más el

impuesto al valor agregado (mil ciento diecinueve pesos, ochenta y cuatro centavos) [\$1,119.84], lo que da un total de ocho mil ciento dieciocho pesos ochenta y cuatro centavos (\$8,118.84) por unidad, desconociéndose el objeto partidista de la operación, “asimismo al exceder el monto de cien días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal se debieron contabilizar como activo fijo”.

En virtud de lo anterior, la autoridad solicitó al Partido Verde Ecologista de México presentar, entre otras cosas, lo siguiente:

- Las muestras o evidencia de los bienes y servicios adquiridos o realizados que se indican en las facturas señaladas en el cuadro que antecede.
- Los contratos celebrados entre el partido y los prestadores de servicio detallados en el cuadro anterior, en los que se precisaran los servicios proporcionados, las condiciones, términos y precios pactados.
- La evidencia que justificara el objeto partidista por la adquisición de los bienes y servicios.
- En su caso, la reclasificación de los gastos de la póliza contable indicada con (A) en la columna “Referencia contable” del cuadro que antecede, a la cuenta de activo fijo correspondiente.
- Los auxiliares contables y la balanza de comprobación a último nivel, en donde se reflejara la reclasificación efectuada, de forma impresa y en medio magnético.
- La balanza de comprobación acumulada a último nivel, en la cual se reflejara la corrección realizada, de forma impresa y en medio magnético.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

Al respecto, el Partido Verde Ecologista de México manifestó, en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:

La evidencia que justifique el objeto partidista por la adquisición de los bienes y servicios, esos **fueron adquiridos para entregar a los participantes de las trivias que llevó a cabo el partido para concientizar a la ciudadanía en general sobre temas de interés general, y así mostrar las actividades que lleva a cabo nuestro partido.**

Tocante a lo alegado por el partido citado, la autoridad consideró, en lo que interesa, que no se justificaba el objeto partidista que generó el gasto, pues si bien el partido señaló que la compra fue para efecto de concientizar a la ciudadanía y otorgarles dichos objetos a los ganadores de la trivia, “ello no justifica de modo alguno la finalidad, pues el que el partido desarrolle las actividades a que está obligado, no implica el otorgamiento de dádivas”. Por tanto, nuevamente requirió al partido para que, entre otras cuestiones, indicara el objeto partidista de lo antes mencionado e hiciera las aclaraciones que a su derecho convinieran.

El Partido Verde Ecologista de México señaló lo siguiente:

Del proveedor Best Buy Store, S de R.L. de C.V. y Héctor Guillermo Smith Mac Donald González se anexan las actas de entrega de los premios según anexo “A”; asimismo, aclaramos que en el ejercicio 2011 no fue entregado (sic) dos premios que consistieron en la siguiente computadora Netbook y ipad 2 de 16 GB derivado de lo anterior procedimos a corregir nuestros registros contables ... **El objeto partidista por el cual llevó a cabo las operaciones detalladas con la referencia (2), este fue para obtener la atención de la ciudadanía en general con temas de relevancia nacional y así invitarlos a visitar a visitar nuestra página y conocer más del partido.**

La autoridad determinó, en lo que interesa, que aun cuando el instituto político presentó recibos firmados que amparaban la entrega de premios, con dicha entrega no se señaló el objeto partidista por el cual llevó a cabo la trivía, pues si bien indicó que fue para obtener la atención de la ciudadanía en general, con temas de relevancia nacional y así invitarlos a visitar la página y conocer más del partido, ello no justificaba de modo alguno la finalidad, “pues, que el partido desarrolle las actividades a que está obligado, no implica el otorgamiento de dádivas; por tal motivo, la observación quedó no subsanada respecto a estas pólizas, por \$174,580.00. En consecuencia, al no acreditar el objeto partidista de los gastos realizados en la realización de eventos de trivias y entrega de premios que ascienden a la cantidad de \$174,580.00, el partido incumplió con lo dispuesto por el artículo 38, numeral 1, inciso o), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

Respecto de la sanción mencionada en el inciso e), se advierte que la autoridad fiscalizadora, al revisar el informe anual de ingresos y egresos del Partido Verde Ecologista de México, relativo al ejercicio dos mil once, en particular lo relativo a un egreso relacionado con servicios generales (que por tanto debe entenderse hecho con cargo al financiamiento para actividades ordinarias permanentes, pues al ser servicios generales, no se advierte que pueda emplearse otro tipo de financiamiento, como el relativo a la obtención del voto o para actividades específicas, ni el recurrente alega que por alguna circunstancia se haya hecho con cargo a otro tipo de financiamiento), la autoridad fiscalizadora observó pólizas que presentaban como soporte

SUP-RAP-460/2012

documental, facturas y copias de cheque; sin embargo, no localizó evidencia de los gastos realizados, ni los contratos de prestación de servicios; en tal situación se encontraban, entre otros, la que a continuación se menciona:

REFERENCIA CONTABLE	RECIBO					REFERENCIA
	NÚMERO	FECHA	PROVEEDOR	CONCEPTO	IMPORTE	
PD-0101/12-11	855	09-12-11	Héctor Guillermo Smith Mac Donald	Entrega de premios del concurso de trivias de telefonía fija.	34,800.00	(2) (c)

En consecuencia, la autoridad solicitó al partido presentar lo siguiente:

- La evidencia de los servicios realizados, que se indica en las facturas señaladas en el cuadro que antecede.
- Los contratos de prestación de servicios donde se establecieran las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe tratado, forma de pago, penalizaciones y demás condiciones establecidas en el contrato.
- Las aclaraciones que a su derecho convinieran.

El Partido Verde Ecologista de México manifestó lo siguiente:

- Las evidencias de los servicios realizados, que se indica (sic) en las facturas señaladas en el cuadro que antecede.
- Los contratos de prestación de servicios donde se establezcan las obligaciones y derechos de ambas partes, el objeto del contrato, tiempo, tipo y condiciones del mismo, importe tratado, forma de pago, penalizaciones y demás condiciones establecidas en el contrato.
- Respecto del prestador de servicios Grupo Somika, S.A. de C.V., estos nos prestan los servicios de asesoría jurídica, los cuales nos apoyaron asistiendo a sesiones de Tribunal Electoral se anexa memorándum

donde da su reporte respecto de los temas tratados en las sesiones que asistió.

Al analizar la respuesta y revisar la documentación proporcionada, la autoridad determinó lo siguiente:

...

En relación a las pólizas señaladas con (2) en la columna "Referencia" del cuadro que antecede, se constató que presentó los contratos de prestación de servicios respectivos, sin embargo aun cuando el partido manifestó que presentó evidencias de los servicios realizados, éstas no se localizaron.

...

En relación a las pólizas referenciadas con (4), se constató que presentó el contrato de presentación de servicios respectivo, sin embargo, aun cuando el partido manifestó que presentó documentos en donde el proveedor da su reporte respecto de los temas tratados en las sesiones que asistió, dichos documentos no fueron localizados.

Por tanto, la autoridad pidió al partido, entre otras cosas, que precisara la finalidad partidista por la que se efectuaron los gastos "referenciados con (2) y (4) en la columna 'referencia' del cuadro que antecede", y las aclaraciones que a su derecho conviniera.

El Partido Verde Ecologista de México señaló, en lo conducente, que:

El objeto partidista por el cual llevó a cabo las operaciones detalladas con la referencia 2 y 4, este fue para obtener la atención de la ciudadanía en general con temas de relevancia nacional y así invitarlos a visitar nuestra página y conocer más del partido.

La autoridad consideró, en lo conducente, que aun cuando el instituto político señaló que el objeto partidista por el cual llevó a cabo la trivia fue para obtener la atención de la ciudadanía en general con temas de relevancia nacional y así invitarlos a “visitar la página” y conocer más del partido, ello no justificaba de modo alguno “la finalidad, pues el que el partido desarrolle las actividades a que está obligado, no implica el otorgamiento de dádivas”.

Cabe decir que el Partido Verde Ecologista de México hizo llegar durante el procedimiento de revisión, las bases del concurso de trivias, las cuales a continuación se reproducen:

Dinámica de Trivias SMS con Código

Recibirás una carta en tu domicilio en la cual encontrarás un código único de 9 dígitos. Deberás enviar el código vía sms al número 89999 para activarlo, inmediatamente recibirás un mensaje de retorno con las instrucciones para poder participar en el concurso de trivias.

Todos los viernes a las 12 del día recibirás una trivia en tu celular para que la respondas lo más rápido posible. Los ganadores del concurso de trivias serán aquellos que contesten de manera correcta y en el menor tiempo posible la Trivia, enviando sus respuestas al 89999.

Bases:

- Debes ser mayor de edad.
- Sólo podrán participar aquellas personas que tengan un código válido, enviado a través de una carta a su domicilio.
- Cada participante sólo podrá dar de alta un código por teléfono celular.
- Cada participante sólo podrá participar una vez en cada concurso de trivias semanalmente.

SUP-RAP-460/2012

- En caso de resultar ganador, la entrega del premio se hará únicamente a mayores de edad, en la dirección que indiquen expresamente.

Los ganadores se darán a conocer todos los días miércoles en la página web www.partidoverde.org.mx

- Calendario y Premios de Trivias SMS con Código
- Ganadores por semana

Legales:

Servicio disponible para usuarios Telcel, Movistar, Iusacell y Unefón a nivel nacional. El costo del mensaje de texto es de \$0.88 más IVA que cobra tu compañía celular, el Partido Verde no recibe ningún beneficio económico de dicho cobro. Servicio a clientes 01800221 2000 para el interior de la República y 5670 8687 para el Distrito Federal. Para cancelar el servicio, envía BAJA al 89999 o envía un correo electrónico a trivias@partidoverde.org.mx

Dinámica de Trivias SMS sin Código

Para poder participar en las trivias deberás darte de alta en nuestra marcación, enviado desde tu celular la palabra SI al 89999.

Al darte de alta en nuestra marcación recibirás un mensaje de retorno con las instrucciones para participar.

Todos los viernes a las 12 del día recibirás una trivia en tu celular para que la respondas lo más rápido posible. Los ganadores del concurso de trivias serán aquellos que contesten de manera correcta y en el menor tiempo posible la Trivia, enviando sus respuestas al 89999.

Bases:

- Debes ser mayor de edad.
- Podrán participar todas las personas mayores de edad que se den de alta enviando la palabra SI al 89999.

SUP-RAP-460/2012

- Cada participante solo podrá participar una vez en cada concurso de trivias semanalmente.
- En caso de resultar ganador, la entrega del premio se hará únicamente a mayores de edad, en la dirección que indiquen expresamente.

Los ganadores se darán a conocer todos los días miércoles en la Página Web www.partidoverde.org.mx

- Calendario y Premios de Trivias SMS sin Código
- Ganadores por semana

Legales:

Servicio disponible para usuarios Telcel, Movistar, Iusacell y Unefón a nivel nacional. El costo del mensaje de texto es de \$0.88 más IVA que cobra tu compañía celular, el Partido Verde no recibe ningún beneficio económico de dicho cobro. Servicio a clientes 01800221 2000 para el interior de la República y 5670 8687 para el Distrito Federal. Para cancelar el servicio, envía BAJA al 89999 o envía un correo electrónico a trivias@partidoverde.org.mx

Igualmente, el partido nombrado hizo llegar el reporte de ganadores de las trivias y los recibos que éstos suscribieron, por los premios que se les entregaron, lo cual se encuentra en la carpeta anexa del expediente; de dicha documentación se advierte que las fechas en que tuvieron lugar las trivias, fueron: Dieciséis, veintitrés y treinta de septiembre; siete, catorce, veintiuno y veintiocho de octubre, así como cuatro y dieciocho de noviembre, todos de dos mil once.

Sin embargo, en autos no se mira cuáles fueron las preguntas que se formularon en cada trivia.

Relatado lo anterior se advierte que son inoperantes los motivos de agravio en los que se aduce que:

— El sistema de trivias utilizado por el Partido Verde Ecologista de México, es un método que más que ilegal es novedoso, que permite promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, así como informar y capacitar a la ciudadanía en materia ecológica.

— Las trivias que llevó a cabo, están directamente relacionadas con la plataforma e ideología del Partido Verde Ecologista de México, ya que su temática se enfocó al medio ambiente y a la ecología, con lo que se demuestra que constituyen un medio alternativo de difusión de su plataforma a la población, sin que ello infrinja la legislación electoral, en razón de que “la Constitución en el artículo 41 garantiza únicamente el acceso a radio y televisión (sic), lo que es un hecho que no son todos los medios de comunicación existentes”.

— Los ciudadanos que participaron en las trivias, son aquéllos que simpatizan con la ideología del partido, puesto que la suscripción es voluntaria y se relaciona con temas de medio ambiente y ecología.

— La entrega de premios fue únicamente para aquéllos ciudadanos que voluntariamente manifestaron su deseo de participar en la trivia, que estaban de acuerdo en recibir información relevante del partido, así como su plataforma e ideología, que aceptaron poner a prueba su conocimiento en materia ambiental, entregándose premios para reconocer su participación, por lo que es un exceso de la autoridad responsable, sancionarlo “por proporcionar incentivos a los ciudadanos” que manifestaron su voluntad de participar en un

sistema implementado para difundir la plataforma del partido, a través de mecanismos diversos a la radio y televisión, entregándose los premios para reconocer su participación.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, como se dijo, por tratarse del recurso de apelación cuya finalidad es, precisamente, revisar lo actuado y resuelto por una instancia administrativa electoral federal, se genera la correlativa carga procesal de que los motivos de disenso que se hagan valer en ese medio de impugnación, se vinculen a los puntos de hecho o de derecho originalmente planteados, de ahí que los argumentos novedosos, que no fueron hechos valer en la instancia primigenia, no resulten aptos para enfrentar y tratar de desvirtuar las consideraciones en que se sustente el órgano electoral responsable.

Esto es así, ya que ante la existencia de una nueva instancia o un proceso diferente para combatir la resolución dada en la instancia precedente, como es el caso del recurso de apelación, el impugnante tiene la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la postura asumida por el órgano que decidió la instancia anterior, con elementos orientados a evidenciar que las consideraciones que fundan la resolución que se revisa no están ajustadas a la ley, lo que no se colma cuando se incorporan elementos novedosos sobre los cuales la autoridad responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse.

En el caso, de lo manifestado por el Partido Verde Ecologista de México frente a los requerimientos que le formuló la autoridad, con motivo del gasto a que se hizo alusión, se

desprende que dicho instituto político fijó su postura en el sentido de que llevó a cabo las trivias para obtener la atención de la ciudadanía en general con temas de relevancia nacional y así invitarlos a visitar su página (se entiende que su sitio web) y conocer más del partido; y los bienes a que se refirió la autoridad fiscalizadora, los adquirió para entregarlos a los participantes.

Sin embargo, el inconforme nada dijo ante la autoridad fiscalizadora, relativo a que el sistema de trivias que utilizó, es un método novedoso que permite promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, así como informarla y capacitarla en materia ecológica; que las trivias que llevó a cabo, están directamente relacionadas con la plataforma e ideología del Partido Verde Ecologista de México, ya que su temática se enfocó al medio ambiente y a la ecología, por lo que constituyen un medio alternativo de difusión de su plataforma a la población; que los ciudadanos que participaron en las trivias, son aquéllos que simpatizan con la ideología del partido, puesto que la suscripción es voluntaria y se relaciona con temas de medio ambiente y ecología; que las trivias constituyen un sistema implementado para difundir la plataforma del partido, a través de mecanismos diversos a la radio y televisión, en tanto que, la entrega de premios fue únicamente para aquéllos ciudadanos que voluntariamente manifestaron su deseo de participar en la trivia, personas que estaban de acuerdo en recibir información relevante del partido, así como su plataforma e ideología, que aceptaron poner a

prueba su conocimiento en materia ambiental, entregándose premios para reconocer su participación.

Por tanto, al ser argumentos novedosos sobre los cuales la autoridad responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse, los mismos devienen inoperantes; habida cuenta que, lo expuesto por el impugnante, en el sentido de que “la Constitución en el artículo 41 garantiza únicamente el acceso a radio y televisión (sic), lo que es un hecho que no son todos los medios de comunicación existentes”, son meras afirmaciones genéricas, imprecisas e incoherentes, que no están encaminadas a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, lo que los torna inoperantes.

No es óbice a la conclusión de que los argumentos antes citados constituyen cuestiones novedosas, lo argüido por el apelante en el sentido de que, desde su punto de vista, de lo que manifestó con motivo de los requerimientos que le fueron formulados, se aprecia que el objeto de las erogaciones que realizó, tiene que ver con las actividades que se encuentra obligado a realizar.

Lo anterior es así, en virtud de que el recurrente no explica y este Tribunal no advierte cómo la organización de trivias para obtener la atención de la ciudadanía en general con temas de relevancia nacional e invitarla a visitar el sitio web del partido para que conozcan más del mismo, otorgando a los participantes regalos cuyo valor era de varios miles de pesos, permite promover la participación del pueblo en la vida

democrática, se contribuye a la integración de la representación nacional o se hace posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

Además, es verdad que la autoridad, durante el procedimiento de fiscalización, estableció que “el que el partido desarrolle las actividades a que está obligado, no implica el otorgamiento de dádivas”; empero, ello es una mera expresión genérica, que sólo concluye específicamente en la imposibilidad de otorgar dádivas, sin que pueda entenderse de esa expresión, que la organización de trivias en los términos expuestos, permite promover la participación del pueblo en la vida democrática, se contribuye a la integración de la representación nacional o se hace posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

Por otro lado, devienen infundados los motivos de disenso resumidos en el inciso a), en los que se aduce que la autoridad fiscalizadora pasó por alto los argumentos que el inconforme externó, por medio de los cuales pretendió justificar la finalidad partidista de los concursos que llevó a cabo.

Lo anterior es así, ya que de lo mencionado anteriormente, se advierte que opuestamente a lo que se alega, la autoridad sí se ocupó de lo manifestado por el inconforme, a través de lo cual pretendió justificar los gastos que realizó.

En efecto, frente a lo alegado por el impugnante, en el sentido de que las trivias las llevó a cabo para obtener la atención de la ciudadanía en general, con temas de relevancia nacional e invitarla a visitar su página y conocer más del partido, la autoridad consideró que ello no justificaba el objeto partidista

que generó el gasto, pues la circunstancia de que el partido desarrolle las actividades a que está obligado, no implicaba el otorgamiento de dádivas.

Lo expuesto pone de relieve que no es verdad que la autoridad haya pasado por alto los argumentos que el inconforme externó, por medio de los cuales pretendió justificar la finalidad partidista de los concursos que llevó a cabo, lo que provoca que se califiquen como infundados dichos agravios.

Por otra parte, se estima que son infundados los restantes agravios hechos valer, que se estudiarán en forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí; para realizar tal quehacer jurídico, es menester abordar las cuestiones relativas al principio relativo a que todo lo que no está prohibido, está permitido, así como el de equidad en la contienda; financiamiento de los partidos políticos; y establecer qué es una trivía.

Principio de que todo lo que no está prohibido, está permitido.

Opuestamente a lo que alega el recurrente, ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior, que a los partidos políticos no les es aplicable en todos sus actos, el principio de que pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley, ya que son entidades de orden público.

En efecto, los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se

enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido.

Empero, este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público; además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Carta Magna y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en la norma, no pueda llegar al extremo de contravenir con sus actos, esos magnos fines colectivos o los principios que rigen el sistema jurídico electoral, sino que, en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública y con esos principios, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales.

En consecuencia, efectivamente, los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma contravenga los principios que rigen el sistema jurídico electoral o altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución, ni contravengan disposiciones de orden público.

La anterior conclusión encuentra apoyo en la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior¹, que es del tenor siguiente:

¹ Publicada en la Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 451-452.

PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS.- Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

Principio de equidad en la contienda.

De la lectura del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los principios rectores de la función electoral son los de certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad y objetividad, mismos que resultan obligatorios no sólo para la autoridad electoral, sino también para los partidos como entidades de interés público.

Empero, es de considerarse que los principios inspiradores de la actividad electoral no son tan sólo los arriba enumerados, sino, en general, todo el conjunto de bases normativas intrínsecas al sistema jurídico electoral, que permiten su pleno y adecuado funcionamiento.

En otras palabras, son los criterios generales que justifican las diversas disposiciones que regulan las cuestiones electorales.

Dichos principios electorales dimanán directamente de aquellos fundamentos constitucionales que hacen evidente la base general de la normatividad electoral; los mencionados valores o principios rectores en materia electoral pueden estar expresamente mencionados en el texto jurídico constitucional o legal, o pueden inferirse del cuerpo sistemático en su conjunto.

Ejemplo de los primeros es aquél que dispone que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo, cuestión que es indispensable para el ejercicio diáfano de la voluntad colectiva por medio del acto jurídico electoral.

Especie de los segundos, es el principio de equidad en la contienda, que deriva de lo estatuido en el propio artículo 41 constitucional, en el sentido de que la ley:

a) Establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de

elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

b) La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada.

c) Fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos.

d) 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.

e) 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 las anteriores disposiciones, se hace evidente que el principio de equidad en la contienda rige en el sistema electoral mexicano, ya que, verbigracia, el valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, consiste en mantener a salvo,

precisamente, el principio de equidad en la contienda, lo que no se conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan ese tipo de conductas a efecto de posicionarse entre los afiliados o la ciudadanía para la obtención del voto, pues en cualquier caso se produce el mismo resultado, a saber: inequidad o desigualdad en la contienda partidista o electoral, ya que, por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

En apoyo de que el principio de equidad rige en la contienda electoral, se cita la jurisprudencia emitida por este órgano jurisdiccional², que es del tenor siguiente:

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.- De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

² Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1, página 537.

se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, **atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral**. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

Financiamiento de los partidos políticos.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, ya se hicieron algunas consideraciones anteriormente; por tanto, dadas las cuestiones que aquí se analizarán, sólo cabe agregar, a lo ya establecido, 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, por lo que a pesar de que una actividad de un partido político pudiera perseguir alguno de los fines que les encomienda la Carta Magna, no quedará al arbitrio del instituto político escoger de qué tipo de financiamiento tomará para financiar la actividad, sino que, necesariamente tendrá que hacer uso de la clase de financiamiento que se relacione con la actividad partidaria.

Por ende, se puede decir que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan,

exclusivamente a la modalidad para la que se les otorgó; por ejemplo, el financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, sólo deben aplicarlo en tal clase de actividades, como lo son, por ejemplo, la designación y sostenimiento de sus órganos directivos y representantes ante las autoridades electorales; la administración y conservación de su patrimonio, mediante el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, etcétera; en caso de incumplimiento, se cometerá una infracción a la norma legal en la materia.

Además, 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) 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 que reciben exclusivamente para sus actividades o fines propios, de tal manera que dichos recursos no se utilicen para afectar los principios de imparcialidad y equidad en la materia electoral.

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

SUP-RAP-460/2012

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.

En este orden de ideas, se puede establecer que a través del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, en observancia al principio de equidad en la contienda, los partidos políticos no pueden adquirir bienes o servicios (por ejemplo, viajes), para entregarlos a la ciudadanía como regalos, premios o cualquier otro concepto similar, porque con tal acción es claro que quien lo hiciera, estaría buscando un posicionamiento ante los receptores de los bienes o servicios, presumiblemente electores, con independencia de que se logre o no ese fin, ya que el recibir bienes o servicios como regalo, premio o cualquier otro concepto análogo, podría generar en algunos casos simpatía del receptor del bien o servicio, hacia quien se lo entrega, lo que de alguna manera ayudaría a posicionar al partido, pero en detrimento del principio de equidad, ya que se utilizarían recursos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para financiar acciones que de alguna forma más bien tienden a la obtención del voto; más aún al tener en cuenta que el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se otorga cada año, con independencia de que haya o no un proceso electoral; por tanto, de permitirse que los partidos políticos entregaran bienes o servicios como regalo, premio o cualquier otro concepto similar, con cargo a ese tipo de financiamiento,

podría generar una grave inequidad en la contienda, ya que durante un proceso electoral, los partidos políticos podrían hacer una campaña paralela a sus candidatos, toda vez que estarían en aptitud de entregar regalos o premios, utilizando el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, lo que incluso podría provocar un fraude a la ley, en razón de que sería una forma de burlar el tope de gastos de campaña, violándose el principio de equidad en la contienda.

Qué es una trivia.

En los diccionarios comúnmente usados, no se encuentra definido qué es una trivia; empero, popularmente se conoce como trivia, a los juegos, en la modalidad de concurso, en los que por lo general se enfrentan varios participantes, a quienes se les formulan varias preguntas y ordinariamente se les entrega un premio a los ganadores; cabe agregar que los temas de las trivias son diversos, pues pueden tratar aspectos culturales, deportivos, etcétera.

Dada la mecánica de las trivias, no se puede establecer en forma genérica, si su realización por un partido político es contraventora o no de la normatividad electoral, por lo que dependerá de cada caso su calificación como legal o ilegal, tomando en cuenta, por ejemplo, la forma en que se convoca a los concursantes, las preguntas que se formulan, si se otorga algo a los participantes o a los ganadores, y en su caso, qué es lo que se entrega, etcétera.

Por tanto, si entre otros, alguno de esos aspectos es contraventor de la normativa electoral o sus principios, ello será

suficiente para que su organizador y/o beneficiario (partido político, candidato o precandidato) pueda ser sancionado.

Así, por ejemplo, si se hacen preguntas que por la forma en que estén redactadas, de la respuesta que tenga que recaer a las mismas o que por cualquier circunstancia, se advierta que tiendan a posicionar a un precandidato, candidato o partido, en un periodo en que la ley no lo autorice a hacerlo, la trivía será ilegal.

Igualmente, incluso en el caso de que las preguntas formuladas en una trivía no se califiquen de ilegales, pero a los participantes o ganadores se les entregue algún reconocimiento o premio, entre otras cosas, y que ello contravenga la equidad en la contienda o si para la compra de los reconocimientos o premios se utiliza alguna clase de financiamiento diferente a los fines buscados con las trivias, como podría ser el caso de que se haga uso de financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de un partido, no obstante que se advierta que la finalidad de la organización del concurso y/o la entrega de premios, busque posicionar a un partido, candidato o precandidato.

Análisis de la cuestión controvertida.

El inconforme aduce que la responsable no cuestionó la legalidad de las trivias que llevó a cabo el partido, sino que se limitó a considerar que las dádivas son indebidas; por tanto, afirma el impugnante, debe considerarse que la trivía es legal, ya que atiende a la finalidad de cumplir con las obligaciones de los partidos políticos, razón por la que realizar una erogación

que tiene relación directa con las actividades a las que se encuentra obligado a llevar a cabo, es totalmente legal, por lo que justificó el objeto partidista de la erogación que llevó a cabo. Que si la autoridad no calificó al sistema como ilegal, toda vez que se limitó a establecer que eran indebidos los gastos en incentivos, entonces, asegura el recurrente, el sistema que implementó es legal, toda vez que no existe alguna prohibición que impida a los partidos incentivar a sus simpatizantes, por lo que de acuerdo con el principio general de derecho que establece que lo que no está prohibido está permitido, “queda plenamente demostrado” que no incurrió en alguna falta, en virtud de que la finalidad partidista de las erogaciones realizadas, armonizan con los objetivos de los partidos políticos, establecidos en la Carta Magna.

Tocante a ello, cabe efectuar las siguientes consideraciones jurídicas.

Como se explicó, las trivias son juegos, en la modalidad de concurso, en los que por lo general se enfrentan varios participantes, a quienes se les formulan preguntas respecto de diversos temas y ordinariamente se les entrega un premio a los ganadores. Pero dada su mecánica, no se puede establecer en forma genérica, si su realización por un partido político es contraventora o no de la normatividad electoral, por lo que dependerá de cada caso su calificación como legal o ilegal, tomando en cuenta, por ejemplo, la forma en que se convoca a los concursantes, las preguntas que se formulan, si se otorga algo a los participantes o en su caso a los ganadores, y en su caso, qué es lo que se entrega, etcétera; por tanto, si entre

SUP-RAP-460/2012

otros, alguno de esos aspectos es contraventor de la normativa electoral o sus principios, ello es suficiente para que su organizador y/o beneficiario pueda ser sancionado.

En consecuencia, en el caso, aunque la autoridad recurrida no hubiera establecido expresamente que la trivia era ilegal, fue suficiente que calificara de ilegal la entrega de premios a los participantes o ganadores de las referidas trivias, para estar en aptitud de sancionar al partido inconforme.

Determinación de la responsable que se estima ajustada a derecho, ya que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando lo que hagan no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma contravenga los principios que rigen el sistema jurídico electoral o altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución, ni contravengan disposiciones de orden público; por ende, a pesar de que no exista algún precepto que en forma expresa prohíba “incentivar” a los participantes de las trivias que organicen los partidos, sucede que del sistema jurídico electoral que rige en nuestro país, emerge el principio de equidad en la contienda, cuya transgresión provoca que al infractor se le deba de imponer una sanción.

En este orden de ideas, el obsequio de premios por parte del recurrente a los participantes o ganadores de las trivias que organizó, fue ilegal, como bien lo apreció la responsable, ya que con tal entrega se violó el principio de equidad, toda vez que los premios el impugnante los adquirió a través del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, con lo que violó el principio de equidad en la contienda, pues a pesar de que una actividad de un partido político pudiera perseguir alguno de los fines que les encomienda la Carta Magna, no quedará al arbitrio del instituto político escoger de qué tipo de financiamiento tomará para financiar la actividad, sino que, necesariamente tendrá que hacer uso de la clase de financiamiento que se relacione con la actividad partidaria; habida cuenta que, con el obsequio de los premios, es claro que se está buscando un posicionamiento ante los receptores de los mismos, con independencia de que se logre o no ese fin, ya que el recibir bienes o servicios como regalo, premio o cualquier otro concepto análogo, puede generar en algunos casos simpatía del receptor del bien o servicio, hacia quien se lo entrega, lo que es violatorio del principio de equidad, al utilizar financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para acciones que de alguna forma más bien se relacionan con la obtención de voto; más aún que en el caso, algunas de las trivias que organizó el Partido Verde Ecologista de México, tuvieron lugar pocos días antes del inicio del proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce, y otras incluso se llevaron a cabo cuando ya había iniciado éste.

A mayor abundamiento, el recurrente insiste en el medio de impugnación, en que a través de las trivias pretendió, entre otras cosas, dar a conocer su plataforma, siendo que las plataformas electorales se presentan por los partidos políticos al registrar a sus candidatos, para que el electorado tenga conocimiento de lo que éstos se proponen efectuar en caso de obtener el triunfo en la elección respectiva, lo que otro elemento más que corrobora la intención de recurrente de posicionarse mediante el obsequio de regalos a los participantes de las trivias que organizó, por lo que fue correcto que la responsable calificara de ilegal tal entrega.

Consecuentemente, ante lo inoperante en una parte e infundado en otra de los agravios hechos valer, lo que procede es confirmar, en la materia de la impugnación, la resolución recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma, en lo que es materia de la impugnación, el acuerdo identificado con la clave CG628/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente, **por correo electrónico** a la responsable y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27 apartado 6, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Subsecretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

SUP-RAP-460/2012

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ
SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA