

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-47/2005**

**ACTOR: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL**

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

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ  
DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ**

**SECRETARIO: DAVID CETINA  
MENCHI**

México, Distrito Federal, a veinte de octubre de dos mil cinco.

**VISTOS** para resolver los autos del expediente SUP-RAP-47/2005, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución CG174/2005, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión extraordinaria que dio inicio el veinticuatro de agosto de dos mil cinco y concluyó al día siguiente, mediante la cual se determinó imponer diversas sanciones a dicho partido político, con motivo de la revisión de su informe anual de ingresos y gastos correspondiente a dos mil cuatro, y

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

**I.** El veintinueve de marzo de dos mil cinco, el Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, su informe anual de ingresos y gastos ordinarios de sus recursos, correspondiente al ejercicio de dos mil cuatro.

**II.** Mediante diversos oficios, durante el periodo de revisión de los informes, el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, requirió al Partido Revolucionario Institucional, hoy actor, para que subsanara o aclarara, según el caso, diversas, irregularidades detectadas en el informe y la documentación comprobatoria.

**III.** El veinticuatro de agosto de dos mil cinco, dio inicio la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, concluyendo al día siguiente, en la cual, se conoció el Dictamen Consolidado que Presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral

respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio 2004. En dicha sesión, dicho órgano colegiado emitió la resolución CG/174/2005, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de dichos informes con relación al partido político hoy apelante.

**IV.** El treinta y uno de agosto de dos mil cinco, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Rafael Ortiz Ruiz, en calidad de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación en contra de la resolución precisada en el resultando precedente, expresando los agravios que consideró pertinentes.

**V.** El doce de septiembre de dos mil cinco, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio SCG/507/05, de misma fecha, suscrito por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por medio del cual, entre otros documentos, remitió: **A)** El escrito de recurso de apelación; **B)** Las constancias del expediente que se integró con motivo de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Revolucionario Institucional; **C)** Diversas constancias relativas a la tramitación del medio de impugnación, y **D)** El informe circunstanciado de ley.

**VI.** En misma fecha, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar y turnar el expediente SUP-RAP-47/2005 al Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VII.** El diecinueve de octubre de dos mil cinco, el Magistrado Electoral encargado de la sustanciación y elaboración del proyecto de sentencia, acordó, entre otros aspectos, admitir a trámite el presente recurso de apelación y, en virtud de que no existía trámite pendiente que realizar, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

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

**PRIMERO.** 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 lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, 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 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral por la que se imponen sanciones a los partidos políticos nacionales con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos.

**SEGUNDO.** De la lectura integral del recurso de apelación y atendiendo a la intención del promovente, en lo sustancial, se desprenden los agravios siguientes:

1. En el agravio primero, los motivos de inconformidad se encuentran dirigidos a controvertir lo determinado por la responsable en el inciso g) del considerando 5.2. de la resolución impugnada.

1.1. En cuanto a la determinación de la comisión de la falta que se analizó en el inciso de referencia, consistente en que el Partido Revolucionario Institucional no destinó por lo menos el dos por ciento sobre el financiamiento otorgado por actividades de operación ordinaria, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, el recurrente manifiesta que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, razón por la que considera que la autoridad responsable viola en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de lo siguiente:

a) El actor sostiene que la responsable le imputó de manera indebida la comisión de la falta, en razón de que la misma se fundó en una incorrecta interpretación del artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, a su parecer, el sentido de dicha disposición, es el relativo a la obligación de los partidos políticos de destinar, el dos por ciento de los recursos que realmente reciban, a sus fundaciones e institutos de investigación, y no como se sostiene en la resolución impugnada, el dos por ciento de lo que probable o presuntamente deben recibir, sin tomar en cuenta las sanciones o multas a las que se haya hecho acreedor, ya que ello implicaría imponer cargas no previstas por el legislador.

Agrega el recurrente, que la responsable realizó una indebida interpretación de la norma, pues considera que el sentido gramatical del precepto mencionado es claro, razón por la que no se debió interpretar de manera distinta; es decir, sostiene que el dos por ciento de los recursos que debe asignar a las fundaciones e institutos de investigación debe computarse con base en el financiamiento que reciba y no en lo que debería recibir, por lo que afirma que la responsable equiparó indebidamente el verbo "recibir" con los diversos "determinar, "autorizar" y "aprobar", pues arguye que el primero de los verbos se refiere a tomar materialmente algo, disponer de ello, mientras que el resto de los vocablos se refieren a fijar un objetivo o posición, por lo que reitera, los recursos que distribuye entre sus fundaciones e institutos de investigación deben de calcularse con base en el financiamiento que reciba y no en meras expectativas que no se materializan.

1.2. En lo que atañe a la calificación de la falta, el partido político recurrente manifiesta:

a) Que no se calificó debidamente el grado de responsabilidad o imputabilidad de la conducta, ni se efectuó un análisis de la gravedad de la falta.

b) Argumenta el apelante que la responsable fundó y motivó incorrectamente la calificación de la falta en que supuestamente incurrió, pues manifiesta que no se expresaron los fundamentos, motivos o razonamientos por los que consideró que la falta en que supuestamente incurrió la actora es "grave" y "especial", ya que es insuficiente que la calificación de la falta se sustente sobre el argumento de que no se cumplieron las

obligaciones legales del instituto político recurrente, dado que, además, se debieron verter argumentos justificativos del monto de la sanción impuesta, como lo sería la trascendencia de la irregularidad y los efectos que la comisión de la falta generaron.

1.3. Por lo que respecta a la individualización de la sanción, el actor argumenta lo siguiente:

Considera el recurrente que, en la resolución que ahora se combate, no se tomaron en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la ejecución de la conducta, ya que, según su dicho, se limitó a realizar menciones declarativas de los artículos supuestamente transgredidos, además de que no tomó en consideración que si se incurrió en una falta, fue por un error en la interpretación del derecho y no en un actuar indebido y doloso del partido.

2. En el segundo agravio, el actor aduce argumentos tendentes a desvirtuar las consideraciones del inciso i) del considerando 5.2, de la resolución impugnada.

2.1. En cuanto a la comisión de la irregularidad que se determinó en el inciso de referencia, consistente en que "El partido presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) a nombre de la Fundación Colosio, A.C. y no a nombre del partido", los motivos de agravio que aduce el recurrente, en lo esencial, estriban en lo siguiente:

a) Alega el apelante que los gastos efectuados por el instituto político, quedaron plenamente justificados al haberse entregado los comprobantes a nombre de la organización denominada "Fundación Colosio, A.C.", ya que la misma forma parte de la estructura del Partido Revolucionario Institucional y realiza actividades inherentes al mismo, al encontrarse prevista en la normativa interna del propio partido político, siendo que, desde la perspectiva del apelante, ello no constituyó un obstáculo para que la autoridad administrativa verificara el destino de las respectivas erogaciones, por lo que considera que no se debió determinar falta alguna.

b) Agrega el recurrente que no se tomaron en cuenta los hechos, pues no se consideró que las faltas que se le imputan fueron cometidas por un tercero, por lo que considera que la responsabilidad es indirecta.

c) Asimismo, aduce el apelante que la responsable actuó de manera ilegal al determinar que existió una falta con base en un reglamento que ella misma estableció para la verificación de los informes de los partidos políticos, siendo que, en manera alguna, se cometió una falta a la constitución o a las leyes electorales, sino más bien, se omitió dar cumplimiento a un requisito establecido en un ordenamiento accesorio tendente a garantizar la operatividad y funcionamiento de la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral.

2.2. En cuanto a la calificación de la falta, los motivos de inconformidad consisten en lo siguiente:

a) Argumenta el recurrente que aún cuando pudiera suponerse la adecuación de una conducta a la norma, se omitió atender las circunstancias particulares, así como calificar el

grado de responsabilidad o imputabilidad de la irregularidad y tampoco se realizó la correcta justipreciación de la gravedad de la falta como lo exige el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, desde la perspectiva del apelante, la autoridad responsable incurrió en una indebida valoración para calificar la gravedad de la falta, ya que debió analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que la probable transgresión produjo respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados.

b) Agrega el actor que la responsable, en manera alguna, aplicó un criterio certero y claro que explique y justifique, en base a qué justipreciación, entre los hechos y la norma violada, partió para calificar la falta como levísima, leve, grave ordinaria, grave especial o grave mayor ni tampoco expuso las razones, motivos o fundamentos por los que calificó la justificación de gastos con recibos no expedidos a nombre del Partido Revolucionario Institucional como grave ordinaria.

c) Asimismo, reitera el actor, que las actividades que realiza la Fundación Colosio, A.C., son propias e inherentes al Partido Revolucionario Institucional, por lo que los recursos destinados a dicha fundación se encuentran plenamente justificados, además, el hecho de que los comprobantes de las erogaciones se hayan expedido a nombre de la organización referida, en manera alguna, constituyó un obstáculo para que la autoridad administrativa constatará la transparencia y procedencia de dichas erogaciones, circunstancias que, a juicio del actor, no tomó en cuenta la responsable para calificar la falta.

d) También argumenta el accionante que los defectos que existen en su informe de ingresos y gastos son inconsistencias contables y administrativas que, en manera alguna, obstruyeron la verificación del destino de los recursos públicos otorgados al instituto político, por lo que considera que al no haber afectado el bien jurídico tutelado en la normativa electoral, que es la transparencia en el ejercicio de sus recursos, no había lugar a que se calificara como grave la falta.

e) Considera también el apelante, que la responsable calificó incorrectamente la conducta con base a sospechas, toda vez que, el requisito consistente en que en los recibos figure el nombre del partido político, es meramente formal, pues el objetivo de la fiscalización es verificar la aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos, garantizando de esta manera la transparencia y certeza en la aplicación de los mismos, lo cual pudo constatarse en todo momento, por lo que alega que no se debió de calificar de grave la falta que se le atribuye.

2.3. Respecto a la individualización de la sanción, el impetrante alega lo siguiente:

a) Aduce el actor que la responsable, por una parte, no fundó ni motivó la individualización de la sanción y, por otra, la sanción no es equitativa y proporcional en relación con la falta cometida, porque desde la perspectiva del enjuiciante, no se tomaron en cuenta las circunstancias específicas del infractor, la gravedad de la falta ni la reincidencia en la conducta, para determinar el monto de la sanción impuesta, por lo que considera que en ningún momento se individualizó la sanción.

También sostiene el apelante que la sanción se impuso de manera discrecional, al no haberse tomado en cuenta la naturaleza de la conducta y los medios de ejecución, las circunstancias particulares de modo, tiempo y lugar de la comisión de la falta; la forma y el grado de intervención, el comportamiento del infractor después de la comisión de la falta; la capacidad económica del infractor, y el beneficio obtenido por el infractor con motivo de la comisión de la falta.

b) Argumenta el impetrante que no se justifica la sanción impuesta, pues en otro caso, la cuantificación del monto fue distinta, a pesar de que la faltas cometidas fueron idénticas, pues al Partido Acción Nacional, que cometió la misma conducta, se le impuso una multa inferior, siendo que los gastos que pretendió comprobar con recibos no expedidos a nombre de dicho instituto político, fueron mucho mayores que los del enjuiciante, por lo que manifiesta que el criterio de la responsable para imponer sanciones no fue uniforme, beneficiando con ello al mencionado partido político y perjudicando al ahora actor.

Asimismo, aduce el apelante que la responsable no fue exhaustiva al momento de determinar la sanción, pues si hubiera tomado en cuenta el criterio adoptado para sancionar al Partido Acción Nacional por la comisión de la misma falta, la sanción hubiese sido de cien salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal o, incluso menor, pues el monto que el ahora apelante justificó con comprobantes no expedidos a nombre del partido político, fue inferior al que justificó el mencionado instituto político.

3. Por último, el actor solicita que se tengan por reproducidos los agravios sintetizados en el apartado anterior, pero enderezados a controvertir la consideraciones del inciso u) del considerando 5.2. de la resolución impugnada, en relación con la determinación de la falta, la calificación de la misma y la individualización de la sanción, con motivo de la diversa irregularidad que se le atribuye, consistente en que presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organización adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido.

I. Esta Sala Superior considera que el agravio identificado con el inciso a) del numeral 1.1. del resumen precedente, es sustancialmente **fundado** por los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En el inciso g) del considerando 5.2 de la resolución impugnada, se determinó la comisión de la falta consistente en que el Partido Revolucionario Institucional no destinó por lo menos el dos por ciento sobre el financiamiento otorgado por actividades de operación ordinaria, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

En lo esencial, el apelante aduce que la comisión de la falta que se le imputa de manera indebida se fundó en una incorrecta interpretación del artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, a su parecer, el sentido de dicha disposición es la obligación de los partidos políticos de destinar el dos por ciento de los recursos que realmente reciban a sus fundaciones e institutos de

investigación, y no, como se sostiene en la resolución impugnada, el dos por ciento de lo que probable o presuntamente deben recibir sin tomar en cuenta las sanciones o multas a las que se haya hecho acreedor, ya que ello implicaría imponer cargas no previstas por el legislador.

De acuerdo con los anteriores planteamientos, la cuestión a dilucidar versa sobre la interpretación del artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, particularmente en cuanto a la determinación de la base para calcular el dos por ciento que por lo menos los partidos políticos deben destinar anualmente para el desarrollo de su fundaciones e institutos de investigación.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, debe precisarse que, conforme con lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, en la fracción II el mencionado artículo 41 constitucional se dispone que, para el cumplimiento de esos fines, la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten con elementos para llevar a cabo sus actividades. Dentro de estos elementos se encuentra el financiamiento público.

Lo anterior se puede corroborar con lo señalado en la exposición de motivos, correspondiente a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis. Dicha exposición de motivos, en lo conducente, dice:

... En las condiciones actuales de la competencia electoral, **los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa.** Esto ha originado que se incrementen sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de poder efectuar los gastos ordinarios que exigen su operación y **el cumplimiento de los altos fines que les confiere la Constitución en tanto entidades de interés público.** En el incremento de estos requerimientos, también han influido las nuevas formas, espacios y tiempos en los que se desarrollan las campañas políticas.

En congruencia con la referida disposición, el artículo 36, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como derecho de los partidos políticos el de disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Lo antes expuesto hace patente que, si bien es verdad que en la Constitución y en la ley se les confiere a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público, también es cierto que, en atención a ello, los propios cuerpos normativos asignan importantes tareas a esos institutos políticos. Para el cumplimiento de dichas tareas es que se les proporciona financiamiento público a los partidos políticos. Sin embargo, ese financiamiento público debe ser utilizado para la realización de precisas actividades, tendentes a alcanzar las finalidades previstas en la propia Constitución y en la ley.

De aquí resulta que, si el financiamiento público que reciben los partidos políticos no se destina a la realización de las precisas actividades previstas en la ley, debe concluirse que se produce una infracción a la misma.

Ahora bien, la disposición jurídica, cuya interpretación efectuada por la autoridad administrativa electoral se cuestiona, es del tenor siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 49

...

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

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:



-- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

-- El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

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

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

Por otro lado, se debe tener presente que el primer párrafo del artículo 269 del mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

Artículo 269.- 1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

...

Esta Sala Superior considera que, conforme con los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional, el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 1, incisos c) y d), del propio ordenamiento, se desprende que cada partido político deberá destinar, por lo menos, el dos por ciento del financiamiento público anual que reciba por concepto de actividades ordinarias, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, entendiéndose por financiamiento público anual que reciba la cantidad de recursos económicos que la autoridad administrativa electoral entregue materialmente a cada uno de los institutos políticos mediante las respectivas ministraciones mensuales, una vez aplicadas, en su caso y exclusivamente, las sanciones relativas a la reducción o supresión de dichas ministraciones, en razón de lo siguiente:

En primer lugar, la palabra 'reciba' comprendida en el texto legal cuya interpretación se cuestiona, corresponde a la conjugación, en tercera persona del singular, del tiempo presente en modo subjuntivo del verbo 'recibir', mismo que el *Diccionario de la Real Academia*

*de la Lengua Española* define como *tomar uno lo que le dan o le envían*. En el idioma castellano, el modo subjuntivo se utiliza para expresar probabilidad, esto es, cuando no existe plena certeza de que dicho acontecimiento efectivamente se va a realizar. Así, la palabra ‘reciba’, en el contexto en que se encuentra inserta en el precepto jurídico a que se ha hecho referencia, debe interpretarse en el sentido de que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que tome, después de que efectivamente le den el mismo, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, en vista de que la recepción del financiamiento público no es un hecho de certeza absoluta sino que es meramente probable, dependiente de otro tipo de hechos. Lo anterior se robustece atendiendo a los criterios sistemático y funcional de interpretación de las normas jurídicas.

Así, tratándose de normas electorales, mediante la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas, el significado y sentido de las normas deben atenderse armónicamente con el contexto normativo al cual pertenecen, con miras a darle funcionalidad al precepto interpretado, pues seccionar el contexto (inciso, fracción, apartado, capítulo, título, libro) de un ordenamiento jurídico para interpretar los preceptos que lo configuran en forma aislada y literal, sólo trae como resultado, en muchos casos, la inaplicabilidad de unos en relación con otros, en virtud de que los órganos legislativos comúnmente utilizan la técnica de la llamada regla general y de los casos especiales, y, en estas condiciones, interpretar un artículo que contenga un caso especial en relación con la regla general podría traer como consecuencia la inoperancia de la misma o viceversa.

Conforme con lo anterior y atendiendo a los criterios de interpretación de las leyes y de sus normas en general, unas y otras han de ser estudiadas de manera conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para atender al significado que el legislador determinó y resolver la controversia sometida a consideración de la autoridad jurisdiccional a efecto de no otorgar a la norma un sentido incongruente o contradictorio.

Como resultado de lo anterior, los órganos jurisdiccionales deben interpretar las normas jurídicas de manera armónica con el resto del sistema jurídico sin darle a sus términos mayor alcance del que atañe a la situación que se regula, y además, en todo caso debe privilegiarse la finalidad perseguida por la norma.

En el caso concreto, en los distintos párrafos, incisos y fracciones del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se regula lo relativo a las modalidades del régimen de financiamiento de los partidos políticos, siendo que en el párrafo 7, inciso a), se prevén las disposiciones relativas al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

El referido inciso a) se integra de ocho fracciones. En las seis primeras se establece lo relativo a la determinación del mencionado financiamiento público que, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, les corresponde a los partidos políticos; en la fracción VII se prevé la entrega del financiamiento en ministraciones mensuales conforme con el calendario presupuestal que se apruebe anualmente, en tanto que en la fracción VIII se dispone la obligación de los partidos políticos de destinar

anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciban, para el desarrollo de sus fundaciones e institutos de investigación.

Dicha diferenciación tiene su origen en la propia disposición cuestionada, la cual debe analizarse a partir del tópico regulado.

En este tenor, un factor tomado en cuenta por el legislador para regular dicho tópico, es el relativo al momento en que la autoridad administrativa electoral debe actuar.

En un primer momento, como se advierte de las primeras seis fracciones del inciso invocado, se prevé la determinación del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes les corresponde a los partidos políticos nacionales.

En un segundo momento, como se advierte de la fracción VII del referido inciso a) del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos y Electorales, se dispone que la entrega del referido financiamiento público se efectuará en ministraciones mensuales conforme con el calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Una vez que el legislador estableció la diferencia entre el monto de los recursos económicos que le corresponden a los partidos políticos por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, de aquel que en realidad se les entrega en ministraciones mensuales, estableció la obligación de los partidos políticos de destinar anualmente, por lo menos, el dos por ciento del financiamiento público que efectivamente reciban, para el desarrollo sus fundaciones e institutos de investigación.

Lo anterior se corrobora cuando, del análisis de la normativa electoral, se desprende la posibilidad de que a los partidos políticos no se les entregue la totalidad del financiamiento público que originalmente les corresponda, como sería el caso de la reducción o supresión de las ministraciones mensuales, con motivo de la imposición y aplicación de las sanciones previstas en el artículo 269, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Situación distinta acontece tratándose de la sanción consistente en la multa a que se refiere el citado artículo 269, párrafo 1, inciso b), pues la imposición de la multa no tiene como consecuencia directa e inmediata la reducción o supresión de las ministraciones que por concepto de financiamiento público reciban los partidos políticos, toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 270 del mismo ordenamiento, las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación, en el entendido de que, transcurrido el plazo sin que el pago se hubiese efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Además, la interpretación funcional de las normas aplicables conduce a la misma conclusión, toda vez que la razón de que los partidos políticos deban destinar por lo menos

un porcentaje específico del financiamiento público anual que materialmente reciban por concepto de actividades ordinarias permanentes, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, radica en que, mediante la investigación de la problemática política, cultural, económica, etcétera, que atraviesa el país, se pueden desarrollar de mejor manera sus actividades, de tal forma que se constituye en una garantía para asegurarse de que cumplan con las finalidades que, como entidades de interés público tienen encomendadas; asimismo, a través de ese desarrollo permanente, se contribuye a la conformación de la cultura política, lo cual se debe realizar de manera permanente y regular, pero sin descuidar las otras obligaciones que la ley les impone ni su actividad ordinaria, por esa razón, el legislador consideró adecuado que los partidos políticos destinen, por lo menos, ese porcentaje del financiamiento público para el desarrollo de sus fundaciones o institutos.

En esas circunstancias, el dos por ciento del total del financiamiento que le corresponde a un partido político constituye un porcentaje mínimo idóneo para el desarrollo permanente de las fundaciones o institutos de investigación, y el restante suficiente para llevar a cabo todas las actividades que, como entidad de interés público, debe realizar para cumplir con las finalidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para hacer frente a las obligaciones normales que tiene como persona moral, tales como mantenimiento de sus instalaciones, pago de salarios, pago de servicios, etcétera.

No obstante, pueden presentarse situaciones en las cuales las ministraciones correspondientes a un partido político sean disminuidas como consecuencia de la aplicación de alguna sanción, de manera que reciba materialmente una cantidad inferior a la que le correspondería, en tal medida que, si destinara para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, el dos por ciento del financiamiento que originalmente se le determinó, necesariamente desatendería alguna otra de sus actividades ordinarias permanentes.

Lo anterior sería inadmisibles y atentaría contra la finalidad perseguida por la norma, porque se obligaría a un partido político, que no cuenta con todo el financiamiento que le correspondería, a canalizar una gran parte de sus recursos a una sola de las áreas o ámbitos de las actividades ordinarias permanentes, lo que indudablemente repercutiría de manera negativa en el desarrollo de las demás, siendo que, de acuerdo con lo previsto en la ley, aquéllas no tendrían el carácter de prioritarias.

Por lo anterior, es dable concluir que la obligación de cada partido político de destinar, por lo menos, el dos por ciento del financiamiento público anual que reciba por concepto de actividades ordinarias permanentes, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, debe calcularse sobre la cantidad de recursos económicos que la autoridad administrativa electoral entrega materialmente a cada uno de los institutos políticos mediante las respectivas ministraciones mensuales, una vez aplicadas, en su caso y, exclusivamente, sanciones relativas a la reducción o supresión de dichas ministraciones.

Una vez que se ha dilucidado el problema de interpretación planteado, lo procedente es verificar si el partido político destinó el dos por ciento del financiamiento público que

materialmente recibió para el sostenimiento de sus actividades ordinarias a sus fundaciones e institutos de investigación.

Conforme con la resolución impugnada y como lo afirma el actor en su escrito recursal, al Partido Revolucionario Institucional le correspondían \$550,797,172.80 (quinientos cincuenta millones setecientos noventa y siete mil ciento setenta y dos pesos 80/100 M.N.), de los cuales sólo recibió \$275,398,586.40 (doscientos setenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.), que equivale al cincuenta por ciento de lo que la autoridad administrativa electoral determinó que le correspondía, ya que el otro cincuenta por ciento, no entregado fue una reducción en su financiamiento a que se hizo acreedor por la comisión de una falta, misma sanción que constituye un hecho notorio para esta Sala Superior, que reconocen tanto la autoridad responsable como el propio instituto político recurrente.

Así, el monto que debe tomarse en cuenta para calcular el dos por ciento, que por lo menos el Partido Revolucionario Institucional debió destinar para el desarrollo de sus fundaciones e institutos de investigación, es la cantidad de \$275,398,586.40 (doscientos setenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.).

Como resultado de la operación aritmética se tiene que \$5,507,971.73 (cinco millones quinientos siete mil novecientos setenta y un pesos 73/100 M.N.), es el dos por ciento de los \$275,398,586.40 (doscientos setenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.) que le fueron entregados al Partido Revolucionario Institucional durante dos mil cuatro por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

La cantidad antes precisada \$5,507,970.73 (cinco millones quinientos siete mil novecientos setenta y un pesos 73/100 M.N.), se constituye como la mínima que dicho partido político se encontraba obligado a destinar a sus fundaciones e institutos de investigación.

Ahora bien, de conformidad con la resolución impugnada y en particular, con las consideraciones efectuadas en la página 427, se advierte que, después de la revisión del informe anual de los ingresos y gastos del Partido Revolucionario Institucional, la responsable determinó que el referido instituto político destinó \$5,833,356.50 (cinco millones ochocientos treinta y tres mil trescientos cincuenta y seis pesos 50/100 M.N.), a sus fundaciones o institutos de investigación, lo cual representa el 2.118% (dos punto ciento dieciocho por ciento) de los recursos económicos que recibió en dos mil cuatro, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

En este tenor, se concluye que el Partido Revolucionario Institucional cumplió con la obligación prevista en el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones, pues como se ha demostrado destinó el 2.118% (dos punto ciento dieciocho por ciento) del referido financiamiento, el cual es superior al porcentaje mínimo exigido en la ley.

En consecuencia, como se ha determinado que el ahora recurrente no incumplió lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, procede modificar la resolución impugnada en la parte conducente, para el efecto de revocar la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional en el inciso g) del resolutivo segundo de la propia resolución, consistente en "La reducción del 0.21% (cero punto veintiuno por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1,255,331.01 (un millón doscientos cincuenta y cinco mil trescientos treinta y un pesos 01/100 M.N.)".

Al haber resultado sustancialmente fundados, los planteamientos del actor relativos a la interpretación de la norma y la comisión de la irregularidad, resulta innecesario estudiar los agravios que dirige a cuestionar la gravedad de la falta y la individualización de la sanción.

II. Esta Sala Superior considera que los motivos de inconformidad identificados con numerales 2 y 3 del resumen precedente resultan, **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra, como se demuestra a continuación.

Cabe hacer notar, que los motivos de inconformidad aducidos por el apelante identificados con el numeral 2 del resumen respectivo, se encuentran dirigidos a controvertir la determinación de la falta, la calificación de la misma y la individualización de la sanción, con motivo de la irregularidad que se le atribuye, consistente en que presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) a nombre de la Fundación Colosio, A.C., y no a nombre del partido; siendo que el recurrente solicita que también se tomen en cuenta dichos motivos de inconformidad en relación con la determinación de la falta, la calificación de la misma y la individualización de la sanción, con motivo de la diversa irregularidad que le atribuye, consistente en que presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organización adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido.

En tal virtud y en obvio de repeticiones innecesarias, con base en los motivos de inconformidad identificados con el numeral 2 del resumen atinente, se procede a analizar en forma conjunta los motivos de inconformidad que aduce el apelante respecto de ambas irregularidades y, por razón de método, primero se analizarán los agravios relativos a la determinación de la comisión de cada una de las irregularidades, después los que se refieren a la calificación de cada falta y finalmente los concernientes a la individualización de cada una de las sanciones.

#### **A. Determinación de la comisión de las irregularidades**

Son **infundadas** las alegaciones sintetizadas en el inciso a) del numeral 2.1. del resumen respectivo, como se demuestra a continuación.

Del análisis de los motivos de inconformidad, puede advertirse que el apelante no controvierte las irregularidades que se le atribuyen, sino que trata de justificarlas, por lo que la cuestión a dilucidar estriba en determinar si las justificaciones aducidas por el apelante son aptas o no para desvirtuar la comisión de las respectivas irregularidades.

En relación con el problema planteado, se debe tener presente que el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Por otra parte, el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a), b) y c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación; establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, y vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

Así, en cumplimiento con sus atribuciones legales, la referida comisión elaboró el "Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes", el cual fue aprobado el dieciocho de diciembre de dos mil dos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 38, párrafo 1, inciso a), del citado código, dispone que son obligaciones de los partidos políticos nacionales, entre otras, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y las de sus militantes a los principios del Estado democrático.

En congruencia con lo anterior, el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del código de referencia, establece que las sanciones a que se refiere el párrafo 1, del propio precepto, podrán ser impuestas cuando los partidos políticos incumplan con las obligaciones señaladas en el citado artículo 38 y demás disposiciones del mismo código o con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, cuando los partidos políticos incumplan alguna obligación prevista en la ley, en el citado reglamento o con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal

Electoral, incurren en una conducta que está tipificada como infracción administrativa electoral, en términos de lo dispuesto en artículo 269, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del propio código.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que debe reunir la documentación comprobatoria en cuestión, deben tomarse en cuenta los artículos 8.2., 8.3., 8.5. y 11.1., del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, disponen lo siguiente:

## **CAPÍTULO II. DE LAS TRANSFERENCIAS INTERNAS DE RECURSOS ARTÍCULO 8**

...

**8.2.** Todos los recursos en efectivo que sean transferidos por un partido político nacional a una de sus organizaciones adherentes o instituciones similares deberán depositarse en cuentas bancarias por cada organización, que serán manejadas mancomunadamente por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas del partido, y a las cuales solamente podrán ingresar recursos de esta clase. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y el órgano de finanzas del partido deberá remitirlos a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o así lo establezca el presente Reglamento. Estas cuentas se identificarán como CBOA-(PARTIDO)-(ORGANIZACION)-(NUMERO). Sólo podrán realizarse transferencias de esta clase una vez que se haya incorporado la organización al registro a que se refiere el artículo 3.3 del presente Reglamento.

**8.3.** Todos los recursos que les sean transferidos a las fundaciones e institutos de investigación a que se refiere el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VIII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por los partidos políticos, se depositarán en cuentas bancarias específicas que serán identificadas como CBF o CBII-(PARTIDO)-(FUNDACION O INSTITUTO DE INVESTIGACION)-(NUMERO). A dichas cuentas sólo podrán ingresar transferencias del partido y serán manejadas por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas del partido. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y el órgano de finanzas del partido deberá remitirlos a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o así lo establezca el presente Reglamento.

...

**8.5.** Todos los egresos efectuados con los recursos transferidos conforme al presente artículo deberán estar soportados de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título. El partido político se encuentra obligado a recabar todos y cada uno de los comprobantes correspondientes.

...

## **CAPÍTULO III. DE LOS EGRESOS**

### **ARTÍCULO 11**

**11.1.** Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago.

...



De la correlación las disposiciones transcritas se advierte lo siguiente:

- a. Todos los recursos que sean transferidos por los partidos políticos a las fundaciones e institutos de investigación, así como a las organizaciones adherentes, se depositarán en cuentas bancarias específicas y a dichas cuentas sólo podrán ingresar transferencias del partido y serán manejadas por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas del partido, siendo que los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y el órgano de finanzas del partido deberá remitirlos a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o así lo establezca el citado reglamento;
- b. Todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a las fundaciones y organizaciones adherentes deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago; y
- c. El partido político se encuentra obligado a recabar todos los comprobantes correspondientes a tales erogaciones.

En esta tesitura, independiente de que la Fundación Colosio, A.C. y las organizaciones adherentes, formen parte de la estructura del Partido Revolucionario Institucional y realicen actividades inherentes al mismo, al encontrarse previstas en la normativa interna del propio partido político, todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a dichas organizaciones debieron justificarse con la documentación original expedida a nombre del partido político por la persona a quien se efectuó el pago, de manera que, si como sucedió en la especie, los comprobantes respectivos aparecen a nombre de la fundación u organizaciones adherentes, resulta evidente que se actualizó, por ese sólo hecho, la comisión de la irregularidad que se le determinó a dicho partido, dado que en conformidad con el citado artículo 8.5. se le impone la obligación directa de recabar los comprobantes correspondientes.

En efecto, el sistema de fiscalización del origen y destino de los recursos financieros impone ciertas obligaciones a los partidos políticos, dirigidas a facilitar la revisión de los informes correspondientes, para conocer plenamente la veracidad de lo reportado, de ahí que el sólo hecho de no cumplir con la obligación de presentar la documentación sujeta a revisión en la forma prescrita por la normatividad se incurre en falta, en conformidad con lo dispuesto en lo artículo 269, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del propio Código.

Sin que sea óbice para ello, lo aducido por el recurrente en el sentido de que el incumplimiento de dichas normas, en manera alguna, constituyó obstáculo para que la autoridad administrativa verificara el destino de las respectivas erogaciones, dado que no sólo se comete una irregularidad cuando se produzca imposibilidad o sería dificultad para que se verifique el destino de las erogaciones respectivas, pues la comisión de la falta se actualiza desde el momento en que el partido político sujeto a revisión incumpla con su obligación de exhibir la documentación con la totalidad de los requisitos previstos en las disposiciones conducentes, independientemente de que, para una mejor fiscalización, la autoridad pueda allegarse de la información que estime pertinente, ya que el partido político

tiene la ineludible obligación de contar con la documentación original que reúna todos los requisitos previstos legalmente, para soportar el origen y destino de los recursos respectivos y, además, debe presentarla a la autoridad con motivo de la revisión del informe de ingresos y gastos o cuando ésta se los requiera.

Además, cabe destacar que de las disposiciones transcritas se infiere que es deber de los partidos políticos justificar el destino de los recursos transferidos a sus fundaciones e institutos de investigación, así como a sus organizaciones adherentes con los comprobantes que se expidan a nombre del propio partido, a efecto de que la autoridad fiscalizadora cuente con la totalidad de elementos para llevar a cabo la revisión y verificación de los egresos aplicados y estar en posibilidad de compulsar cada uno de los egresos dentro del periodo en el que deben ser reportados y registrados contablemente.

En tal virtud, contrariamente a lo aducido por el apelante, la falta se actualizó desde el momento en que incumplió con su obligación de exhibir los referidos comprobantes a nombre del partido, como lo exigen los preceptos de mérito, ya que la omisión de tal requisito tiene como consecuencia que los comprobantes presentados carezcan de validez para los efectos de acreditación de las erogaciones respectivas e impide que la Comisión de Fiscalización tenga la posibilidad de revisar integralmente los egresos aplicados por el partido político en el periodo correspondiente y, por lo tanto, estará impedida para informar cabalmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el destino de todos los recursos que efectivamente aplicó el partido político, tal como lo sostiene la responsable en la parte conducente de la resolución impugnada.

Lo anterior es así, porque debe tomarse en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 11.1. se obliga a los partidos políticos a llevar cabo el registro contable de sus egresos y a soportarlos con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago, con el propósito fundamental de que se conozca el destino final de los recursos transferidos a sus fundaciones e institutos de investigación, es decir, la aplicación de la norma busca que dichas operaciones dejen evidencias verificables e incontrovertibles de la veracidad de lo informado, por lo que tal exigencia legal, en manera alguna, podría considerarse arbitraria, inútil o de imposible cumplimiento.

En consecuencia, si el partido político apelante incumplió la obligación antes referida, desatendió una obligación que hace nugatorias las tareas de fiscalización, de manera que al estimarlo así, la responsable actuó legalmente.

Por otra parte, igualmente son **infundadas** las alegaciones sintetizadas en el inciso b) del numeral 2.1. del resumen atinente, como se demuestra a continuación.

Sostiene el recurrente que no se tomaron en cuenta los hechos, pues no se consideró que las faltas que se le imputan fueron cometidas por un tercero, por lo que considera que la responsabilidad es indirecta.

Contrariamente a lo alegado por el apelante y como se señaló con anterioridad, en conformidad con las disposiciones atinentes todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a las citadas organizaciones, se deben registrar contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago, siendo que el partido político se encuentra obligado a recabar todos los comprobantes correspondientes a tales erogaciones, por lo que en consecuencia, la obligación de comprobar las erogaciones de los recursos transferidos por el partido político a la referidas organizaciones debió ser cumplida única y exclusivamente por el partido y no así por la fundación o las organizaciones adherentes. Es decir, el sujeto obligado es el partido político y correspondía al mismo exhibir ante la Comisión de Fiscalización los respectivos comprobantes a nombre del partido, por establecerlo así de manera imperativa artículo 8.5 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes.

Así, cuando el partido político omite cerciorarse de que los respectivos comprobantes contienen todos los requisitos legales y acepta los que le entreguen, a pesar de faltarles requisitos y luego los presenta ante la autoridad electoral, con el propósito de acreditar gastos, es inconcuso que no cumple con las exigencias de la normativa electoral, por causa única y exclusivamente imputable a él en el ámbito de la presentación de sus informes sobre el origen y destino del financiamiento, toda vez que si el partido político se encuentra obligado a recabar todos y cada uno de los comprobantes correspondientes, igualmente se encuentra constreñido a efectuar alguna clase de previsión, control o supervisión sobre tales comprobantes, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, conforme a su deber de vigilancia del manejo y destino de las transferencias de recursos a la citada fundación.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio en el sentido de que, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos están sujetos al principio del respeto absoluto de la norma, consistente en que su mera transgresión constituye la base de la responsabilidad de tales entidades, las cuales adquieren la posición de garantes respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al tener la obligación de velar porque dicha conducta se ajuste a los principios del Estado Democrático de Derecho, de manera que las infracciones cometidas por tales individuos, se traducen en el incumplimiento de las obligaciones a cargo del garante (partido político) especialmente el deber de vigilancia de la conducta de sus militantes y simpatizantes, y ello constituye el sustento de la responsabilidad del partido, por haber aceptado o simplemente tolerado las conductas ilícitas realizadas por terceros, en relación con las actividades que le son propias.

En esta tesitura, cabe concluir que la falta imputada al hoy apelante es de su exclusiva responsabilidad, especialmente en cuanto a su deber de vigilancia de la conductas que atribuye a la Fundación Colosio, A. C. y a las organizaciones adherentes Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C. (máxime que la mismas, como lo afirma el recurrente, forman parte de la

estructura del Partido Revolucionario Institucional y realizan actividades inherentes al mismo, al encontrarse previstas en la normativa interna del propio partido político), en tanto que, en lugar de aceptar y tolerar que determinados egresos efectuados fuesen soportados con comprobantes expedidos a nombre de la respectivas organizaciones, debió tomar las precauciones pertinentes para que en cumplimiento con las disposiciones antes invocadas, se expidieran a nombre del partido político.

También son **infundadas** las alegaciones sintetizadas en el inciso c) del numeral 2.1. del resumen de agravios, como se demuestra a continuación.

Esta Sala Superior considera que contrariamente a lo que sostiene el apelante, la responsable actuó de manera legal al determinar que existió una falta con base en el incumplimiento de los preceptos conducentes del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, toda vez que el mismo, por disposición constitucional y legal, forma parte de la normativa electoral aplicable al procedimiento para el control y vigilancia del origen y destino de los recursos con que cuenten los partidos políticos y, por ende, resulta de observancia obligatoria, no sólo para garantizar la operatividad y funcionamiento de la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral, como lo pretende el impugnante, sino preponderantemente, en cuanto a la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación; para que dichos institutos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos, y cuenten con la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

En efecto, el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Así, en cumplimiento con sus atribuciones legales, la referida comisión elaboró el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, el cual fue aprobado el dieciocho de diciembre de dos mil dos por el Consejo General de Instituto Federal Electoral.

En tal virtud, es evidente que el referido reglamento desarrolla disposiciones constituciones y legales y, por ende, forma parte de la normativa electoral aplicable al procedimiento para el control y vigilancia del origen y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos y, en razón de ello, es de observancia obligatoria sobre: La presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación; para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos; y cuenten con la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Además, cabe señalar que al haber incumplido con una obligación prevista en el citado reglamento, el Partido Revolucionario Institucional incurrió en una conducta que está tipificada como infracción administrativa electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del propio código.

## **B. Calificación de la falta**

Esta Sala Superior estima que son **inoperantes** los agravios en los que el actor aduce que la calificación de cada una de las faltas carece de la debida fundamentación y motivación, en virtud de que, si bien, le asiste la razón al actor cuando afirma que la autoridad responsable determinó que las faltas eran graves sólo porque violó disposiciones jurídicas, sin analizar la trascendencia o bien jurídico protegido de la norma transgredida y los efectos producidos con la transgresión o infracción, este órgano jurisdiccional advierte que, contrariamente a lo que afirma el apelante, las faltas cometidas se consideran graves, en razón de lo siguiente:

De la lectura de la resolución impugnada se puede advertir que, en cuanto a la calificación de la falta consistente en que se presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100) a nombre de la Fundación Colosio, A.C., y no a nombre del partido, en el inciso i) del considerando 5.2. de la resolución impugnada, la responsable solamente sostuvo lo siguiente:

...

En función de los hechos y fundamentos de derecho que anteceden, este Consejo General concluye que la falta se acredita y conforme a lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, amerita una sanción.

Ahora bien, en la sentencia identificada como SUP-RAP-018-2004, la Sala Superior del Tribunal Electoral afirmó lo siguiente:

*(...) una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y el grado de responsabilidad, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar, en términos generales, si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar la magnitud de esa gravedad, para decidir cuál de las siete sanciones previstas en el párrafo 1 del artículo 269 del código electoral federal, debe aplicarse. Posteriormente, se debe proceder a graduar o individualizar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley.*

Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las Tesis de Jurisprudencia identificadas con los rubros "ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL" y "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN", con números S3ELJ 09/2003 y S3ELJ 24/2003 respectivamente, señala que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

La falta se califica como **grave** porque se trata, precisamente, de un incumplimiento a la obligación de presentar documentación comprobatoria de egresos a nombre del partido político, y la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, parte del hecho de que el partido está obligado a reportar, registrar contablemente y comprobar todos sus egresos en el informe sujeto a revisión. No tener en cuenta esta situación implicaría dejar sin contenido normativo una disposición legal que impone una obligación a los partidos políticos, que además tiene relación con la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos que aplican los partidos políticos.

...

En tanto que, en cuanto a la calificación de la falta consistente en que se presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organizaciones adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C., y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido, en el inciso u) del considerando 5.2. de la resolución impugnada, la responsable solamente expuso lo siguiente:

...

En función de los hechos y fundamentos de derecho que anteceden, este Consejo General concluye que la falta se acredita y conforme a lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, amerita una sanción.

Ahora bien, en la sentencia identificada como SUP-RAP-018-2004, la Sala Superior del Tribunal Electoral afirmó lo siguiente:

*(...) una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y el grado de responsabilidad, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar, en términos generales, si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar la magnitud de esa gravedad, para decidir cuál de las siete sanciones previstas en el párrafo 1 del artículo 269 del código electoral federal, debe aplicarse. Posteriormente, se debe proceder a graduar o individualizar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley.*

Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las Tesis de Jurisprudencia identificadas con los rubros "ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL" y "SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN", con números S3ELJ 09/2003 y S3ELJ 24/2003 respectivamente, señala que respecto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político por la comisión

de alguna irregularidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

La falta se califica como **grave** porque se trata, precisamente, de un incumplimiento a la obligación de presentar documentación comprobatoria de egresos a nombre del partido político, y la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, parte del hecho de que el partido está obligado a reportar, registrar contablemente y comprobar todos sus egresos en el informe sujeto a revisión. No tener en cuenta esta situación implicaría dejar sin contenido normativo una disposición legal que impone una obligación a los partidos políticos, que además tiene relación con la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos que aplican los partidos políticos.

De tal forma, como se evidencia de lo antes transcrito, la autoridad responsable no realizó una adecuada calificación de las respectivas faltas, pues nada se dice en cuanto a la trascendencia o bien jurídico protegido por la norma que se estimó infringida y tampoco por lo que hace a los efectos producidos con la transgresión o infracción, entre otros aspectos.

En tales condiciones, al existir en autos los elementos necesarios y a efecto de reparar dicha violación, esta Sala Superior en plenitud de jurisdicción, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede a realizar la calificación de cada falta y determinar, en su caso, si atendiendo a la trascendencia de la norma o bien jurídico protegido por la norma infringida, así como los efectos que produjo la transgresión o la infracción, corresponde estimar grave la falta cometida, como lo consideró la responsable.

Es necesario advertir que, dependiendo de la trascendencia de la norma o bien jurídico protegido, así como de los efectos que produce la transgresión o la infracción, la conducta podrá ser calificada como levísima, leve, ligeramente grave, medianamente grave, grave o gravísima, en el entendido que dicha graduación podría verse disminuida o incrementada, atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas, mismas que, dependiendo de su contenido, funcionan como atenuantes o agravantes, respectivamente, de la conducta que debe ser sancionada, con independencia que derivado del análisis de dichas circunstancias, la calificación de la conducta, realizada en un primer momento, deba mantenerse.

#### **a) Trascendencia de la norma o bien jurídico protegido.**

En el caso concreto, se determinó la comisión de la falta consistente en que el ahora recurrente presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) a nombre de la Fundación Colosio, A.C. y no a nombre del partido, así como también presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organización adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido.

Cabe reiterar que las disposiciones jurídicas transgredidas por el partido político recurrente, son los artículos 8.5. y 11.1., del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos

Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes.

Como se precisó con antelación, de la correlación de las disposiciones transcritas se advierte que, por una parte, todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a las referidas organizaciones, se deben registrar contablemente y estar soportados con la documentación original que, nombre del partido político, expida la persona a quien se efectuó el pago y, por otra, que el partido político se encuentra obligado a recabar todos los comprobantes correspondientes a tales erogaciones.

En tal virtud, es posible advertir que el bien jurídico tutelado por dichas normas es el principio de certeza respecto del monto y destino de los recursos que los partidos políticos transfieran a sus fundaciones e institutos de investigación, ya que tales normas tienen, entre otras finalidades, el que la autoridad administrativa electoral fiscalizadora cuente con la documentación comprobatoria para verificar que los recursos erogados correspondan real y efectivamente a los recursos transferidos.

En este tenor, si la documentación comprobatoria de los pagos efectuados es expedida a nombre de las citadas organizaciones, en contravención a los preceptos de mérito, como sucedió en la especie, existe incertidumbre y duda fundada en cuanto a que si tales recursos corresponden a las transferencias efectuadas por el partido político o a los respectivos recursos propios de la Fundación Colosio, A.C. o de las organizaciones adherentes Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C., sobre todo si se toma en cuenta que de acuerdo con lo previsto en los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, la referida fundación en su carácter de asociación civil, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encuentra facultada para realizar eventos que le den autonomía financiera y, tiene, entre otras, la atribución de ejercer el presupuesto que la legislación federal determine corresponda al partido, en cuanto a la materia de investigación y de estudios; en tanto que, las organización adherentes, en su carácter de asociaciones civiles, por su propia especial naturaleza, también cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que, igualmente se encuentran facultadas legalmente para allegarse recursos económicos distintos a los transferidos por el Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, por lo que hace a la Fundación Colosio, A.C., los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional disponen lo siguiente:

El artículo 201 establece que los organismos especializados en actividades de investigación, educación, capacitación política, divulgación y tareas editoriales, son los órganos competentes del partido para realizar las funciones que en esta materia establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en su desempeño administrativo podrán contar con personalidad jurídica y patrimonio propios y, realizar eventos que les den autonomía financiera, para que su gestión les otorgue mayor flexibilidad en el trabajo, acercamiento político con otras fuerzas políticas y grupos ciudadanos y para el fortalecimiento de las finanzas del partido.



Asimismo, el artículo 202, fracción I, de los citados estatutos dispone que son organismos especializados, rectores y de coordinación de las actividades de investigación, educación, capacitación política, divulgación y tareas editoriales, entre otros, la Fundación Colosio, A.C.

También, de acuerdo con lo previsto en el artículo 203, de la referida normativa intrapartidaria la Fundación Colosio, A.C., es la instancia rectora y coordinadora del Partido Revolucionario Institucional para realizar funciones de investigación y análisis de orden político, económico y social, de divulgación ideológica y de apoyo a la capacitación política, que contribuyan al desarrollo de la cultura democrática en el país, así como para elaborar los planes de gobierno y plataformas electorales. En su desempeño administrativo contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. En los términos de la fracción V del propio precepto, la Fundación Colosio, A.C. tendrá, entre otras, la atribución de ejercer el presupuesto que la legislación federal determine corresponda al partido, en cuanto a la materia de investigación y de estudios.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que del análisis del marco normativo sobre la materia, se desprende que no existe disposición legal alguna que obligue a los partidos políticos a presentar informes anuales sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento sus fundaciones u organizaciones adherentes, así como de su empleo y aplicación.

En esta tesitura, dado que existe la posibilidad de que, además de los recursos que les transfiera el Partido Revolucionario Institucional, las referidas organizaciones cuenten con recursos propios, se arriba a la conclusión de que si en el caso concreto, se determinó la comisión de la falta consistente en que el ahora recurrente presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) a nombre de la Fundación Colosio, A.C. y no a nombre del partido, así como también presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organizaciones adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido, en contravención a las disposiciones aplicables, se vulneró el principio de certeza sobre el origen y destino de dichos recursos.

En este tenor, al no existir certeza respecto del origen y destino de los recursos en cuestión y, a efecto de que este órgano jurisdiccional determine la gravedad de la falta, debe precisarse que, una falta será grave cuando atendiendo a la finalidad de la norma y las circunstancias en que se cometió, se determine que quebrantan uno o varios de los principios rectores de la función electoral.

Como se advierte de lo anterior, al haberse acreditado que el partido político apelante vulneró el principio de certeza en la justificación de la erogación de las cantidades de referencia, lo procedente es considerar, en un primer momento, grave la conducta cometida, esto con independencia de que al analizar los restantes parámetros, así como las circunstancias particulares del caso concreto, dicha valoración pueda verse disminuida o, por el contrario, incrementada.

## **b) Los efectos producidos con la transgresión o infracción.**

Sobre este parámetro, considerando la naturaleza de la infracción y las circunstancias particulares del caso, el hecho de que los comprobantes respectivos fueran expedidos a nombre de las referidas organizaciones y no a nombre del partido político, implicó que carecieran de validez para la acreditación de las erogaciones respectivas y, a su vez, ello impidió que la Comisión de Fiscalización contara con los elementos necesarios para revisar integralmente el origen y destino de los egresos en cuestión, por lo tanto, estuvo imposibilitada para informar cabalmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el origen y destino de tales erogaciones.

En efecto, de lo dispuesto en los artículos 8.5. y 11.1., del multicitado reglamento, en el sentido de que todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a las fundaciones e institutos de investigación, así como a las organizaciones adherentes o instituciones similares, se deben registrar contablemente, estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago y que el partido político se encuentra obligado a recabar todos los comprobantes correspondientes a tales erogaciones, se infiere que tales preceptos tienen como propósito fundamental que, a partir de los registros contables y de la documentación comprobatoria, se pueda conocer el destino de los recursos transferidos, es decir, la aplicación de la norma tiene como efecto primordial que dichas operaciones dejen evidencias verificables e incontrovertibles que ofrezcan certeza respecto de la veracidad de lo informado, dado que el sistema de fiscalización del origen y destino de los recursos financieros impone ciertas obligaciones a los partidos políticos, dirigidas a facilitar la revisión de los informes correspondientes, para conocer plenamente la veracidad de lo reportado.

En consecuencia, si en el caso se detectó que los comprobantes respectivos fueron expedidos a nombre de las citadas asociaciones civiles, en contravención a las normas de referencia, los mismos no pueden tomarse en cuenta para tener por justificadas erogaciones de los recursos que le hayan sido transferidos por el partido político, sino que, en todo caso, al haber sido expedidos a nombre de las referidas organizaciones por las personas a quienes se efectuó el pago, se genera la presunción *iuris tantum* de que los egresos se cubrieron con recursos propios de las respectivas organizaciones y, por tanto, dichos comprobantes carecen de eficacia jurídica para formar parte de los registros contables del partido, en atención a que dichas organizaciones, en su carácter de asociaciones civiles, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y, por ende, se encuentran en la posibilidad de allegarse recursos propios, mediante diversas vías, como podrían ser por ejemplo el autofinanciamiento, aportaciones de sus miembros, donaciones de terceros, etc.

Entonces, ante la posibilidad de que dichas asociaciones civiles obtengan recursos propios y aunado a que no existe disposición legal alguna que obligue a los partidos políticos a rendir informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, cabe concluir que, de la sola verificación de los comprobantes expedidos a nombre de las propias organizaciones, la autoridad administrativa electoral fiscalizadora se encontraba imposibilitada materialmente para determinar que, los recursos económicos erogados por dichas organizaciones,

correspondieran a los que real y efectivamente les hayan sido transferidos por el Partido Revolucionario Institucional.

Situación distinta hubiera acontecido, si con motivo de los requerimientos que, en su oportunidad, formuló el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización al Partido Revolucionario Institucional para que subsanara o aclarara la irregularidad detectada, éste hubiese aportado la totalidad de la documentación contable generada por cada una de las referidas asociaciones civiles durante el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

Ante tales circunstancias, contrariamente a lo aducido por el recurrente, la exigencia legal de que los comprobantes se expidan a nombre del partido, en manera alguna, se trata de un requisito meramente formal, cuyo incumplimiento se traduzca en inconsistencias contables o administrativas; tampoco constituye un requisito arbitrario, inútil o de imposible cumplimiento, sino que es un requisito de naturaleza sustancial, que tiene como propósito fundamental la verificación de que, las erogaciones de los recursos respectivos, correspondan real y efectivamente al financiamiento que los partidos transfieran a las citadas organizaciones, por lo que si los comprobantes en cuestión no fueron expedidos a nombre del Partido Revolucionario Institucional, como sucedió en la especie, carecen de validez para la acreditación del uso y destino de tales transferencias efectuadas por el propio partido.

Además, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que, la exigencia legal de que los multicitados comprobantes se expidan a nombre del partido político por la persona a quien se efectuó el pago, no tiene el carácter de requisito meramente formal, porque tal exigencia también resulta vinculatoria en cuanto a las obligaciones fiscales que debe cumplir el propio instituto político en relación a las transferencias de recursos a las referidas asociaciones civiles, conforme al criterio que sostuvo esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-52/2004 que, en lo conducente, dice:

En relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la fundación, es importante recordar que, como se señaló con anterioridad, la cuenta bancaria a la que ingresen los recursos correspondientes debe estar a nombre del partido político y que la documentación soporte también deberá estar a nombre del partido, por lo que en consecuencia, las obligaciones fiscales derivadas de los recursos transferidos por el partido político a sus fundaciones o institutos de investigación deberán ser cumplidas única y exclusivamente por el partido y no así por la fundación. Es decir, el sujeto obligado es el partido político y será éste quien deba reportar ante la Secretaría de Hacienda el cumplimiento a las obligaciones correspondientes.

En tal virtud, cabe concluir que los comprobantes expedidos a nombre de las multicitadas asociaciones civiles, no sólo carecen de validez para la acreditación del uso y destino de transferencias respectivas, sino también para el cumplimiento de las correspondientes obligaciones fiscales a cargo del partido político.

Consecuentemente, ante los efectos producidos con la transgresión o infracción de las normas de referencia, la conducta también se debe estimar grave, tal como fue calificada por la responsable, de ahí la inoperancia de los agravios aducidos sobre el particular por el partido político apelante.

## C. Individualización de la sanción

Esta Sala Superior estima que son **inoperantes** los motivos de agravio sintetizados en el inciso a) del numeral 2.3. del resumen respectivo.

En lo medular, aduce el actor que la responsable, por una parte, no fundó ni motivó debidamente la individualización de la sanciones y, por otra, las sanciones son excesivas y desproporcionadas en relación con las faltas cometidas, porque desde la perspectiva del enjuiciante, no se tomaron en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas para determinar el monto de las sanciones impuestas.

En efecto, en relación con la falta consistente en que el ahora recurrente presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 a nombre de la Fundación Colosio, A.C. y no a nombre del partido, de la lectura de la resolución impugnada se puede advertir que, en cuanto a la individualización de la sanción, en el inciso i) del considerando 5.2. de la resolución impugnada, la autoridad responsable, solamente sostuvo lo siguiente:

...

Para efectos de la individualización de la sanción debe tomarse en consideración que el Partido Revolucionario Institucional no podría argumentar la ignorancia de las disposiciones legales citadas y por otra parte, conoció desde la sesión del Consejo General del 18 de diciembre del 2002, el Reglamento de fiscalización vigente, por lo que conocía los alcances de los artículos 38 párrafo 1, inciso k) del código electoral federal y 8.5, 11.1 y 19.2 del Reglamento multicitado.

También debe tenerse en cuenta que el Partido Revolucionario Institucional no ha sido sancionado por este tipo de falta. Además, debe considerarse que la omisión de presentar la documentación comprobatoria de egresos a nombre del partido político, afecta la verificación del monto y destino de los egresos de los partidos políticos.

No es posible presumir una falta de cooperación del partido político con la autoridad fiscalizadora, así como tampoco un ánimo de ocultar información respecto al informe anual, pues aún y cuando no presentó la documentación solicitada, aceptó expresamente que la documentación comprobatoria de los egresos se encontraba a nombre de la fundación. Sin embargo, era su deber recabar la documentación a nombre del partido político y con la totalidad de requisitos fiscales.

Se observa que el partido presenta, en términos generales, condiciones adecuadas respecto al control de sus registro y documentación de sus ingresos y egresos, particularmente en cuanto a su apego a las normatividad electoral, reglamentaria y contable. Asimismo, debe considerarse que el monto implicado en la falta asciende a \$602,791.39.

Esta autoridad, en la determinación de la gravedad de la falta estima que es necesario disuadir en el futuro la comisión de este tipo de faltas, ya que el partido se encontraba obligado a respetar las leyes y reglas establecidas y a permitir que la autoridad electoral llevara a cabo cabalmente la función de fiscalización que la ley le asigna.

En mérito de lo que antecede, este Consejo General llega a la conclusión de que la falta debe considerarse **grave ordinaria**, atendiendo a las circunstancias particulares citadas.

**En mérito de lo que antecede, este Consejo General llega a la convicción de que debe imponerse al partido político una sanción que, dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tome en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, por lo que se fija la sanción en una reducción del 0.04% (cero punto cero cuatro por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanente, hasta alcanzar un monto líquido de \$241,116.55 (doscientos cuarenta y un mil ciento dieciséis pesos 55/100 M.N.).**

Por lo tanto, debe considerarse la capacidad económica del infractor, para lo cual se recuerda que este Consejo General aprobó la cantidad de \$602,558,884.31 por concepto de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes del Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio 2005, por lo que le corresponde una ministración mensual de \$50,213,240.36. Sin embargo, como consecuencia de la resolución del Consejo General respecto a la queja Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI, confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia relativa al expediente SUP-RAP-018/2003, el partido fue sancionado con la supresión del financiamiento público que empezó a aplicarse a partir del mes de agosto y hasta el mes de diciembre del 2003; y a partir del mes de enero del 2004 se le redujo la ministración en un 50% hasta que cubra el monto de \$1,000,000,000.00 por el que fue sancionado; en consecuencia, por lo que resta del 2005 recibirá \$25,106,620.18 mensuales.

Con base en las consideraciones precedentes, queda demostrado fehacientemente que la sanción que por este medio se le impone al Partido Revolucionario Institucional, en modo alguno resulta arbitraria, excesiva o desproporcionada, sino que, por el contrario, se ajusta estrictamente a los parámetros exigidos por el artículo 270, párrafo 5, en relación con el artículo 269, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, por lo que hace la falta consistente en que el ahora recurrente presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organizaciones adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido, de la lectura de la resolución impugnada se puede advertir que, en cuanto a la individualización de la sanción, en el inciso u) del considerando 5.2. de la resolución impugnada, la autoridad responsable, solamente sostuvo lo siguiente:

...

Para efectos de la individualización de la sanción debe tomarse en consideración que el Partido Revolucionario Institucional no podría argumentar la ignorancia de las disposiciones legales citadas y por otra parte, conoció desde la sesión del Consejo General del 18 de diciembre del 2002, el Reglamento de fiscalización vigente, por lo que conocía los alcances de los artículos 38 párrafo 1, inciso k) del código electoral federal y 8.5, 11.1 y 19.2 del Reglamento multicitado.

También debe tenerse en cuenta que el Partido Revolucionario Institucional no ha sido sancionado por este tipo de falta. Además, debe considerarse que la omisión de presentar la documentación comprobatoria de egresos a nombre del partido político, afecta la verificación del monto y destino de los egresos de los partidos políticos.

No es posible presumir una falta de cooperación del partido político con la autoridad fiscalizadora, así como tampoco un ánimo de ocultar información respecto al informe anual, pues aún y cuando no presentó la documentación solicitada, aceptó expresamente que la documentación comprobatoria de los egresos se encontraba a nombre de la CNC y del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos. Sin embargo, era su deber recabar la documentación a nombre del partido político y con la totalidad de requisitos fiscales.

Se observa que el partido presenta, en términos generales, condiciones adecuadas respecto al control de sus registro y documentación de sus ingresos y egresos, particularmente en cuanto a su apego a las normatividad electoral, reglamentaria y contable. Asimismo, debe considerarse que el monto implicado en la falta asciende a \$120,472.28.

Esta autoridad, en la determinación de la gravedad de la falta estima que es necesario disuadir en el futuro la comisión de este tipo de faltas, ya que el partido se encontraba obligado a respetar las leyes y reglas establecidas y a permitir que la autoridad electoral llevara a cabo cabalmente la función de fiscalización que la ley le asigna.

En mérito de lo que antecede, este Consejo General llega a la conclusión de que la falta debe considerarse **grave ordinaria**, atendiendo a las circunstancias particulares citadas.

En mérito de lo que antecede, este Consejo General llega a la convicción de que debe imponerse al partido político una sanción que, dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tome en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, por lo que se fija como sanción una multa consistente en **1,332** días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el año 2004, equivalente a **\$60,236.10** (sesenta mil doscientos treinta y seis pesos 10/100 M.N.).

Por lo tanto, debe considerarse la capacidad económica del infractor, para lo cual se recuerda que este Consejo General aprobó la cantidad de \$602,558,884.31 por concepto de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes del Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio 2005, por lo que le corresponde una ministración mensual de \$50,213,240.36. Sin embargo, como consecuencia de la resolución del Consejo General respecto a la queja Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI, confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia relativa al expediente SUP-RAP-018/2003, el partido fue sancionado con la supresión del financiamiento público que empezó a aplicarse a partir del mes de agosto y hasta el mes de diciembre del 2003; y a partir del mes de enero del 2004 se le redujo la ministración en un 50% hasta que cubra el monto de \$1,000,000,000.00 por el que fue sancionado; en consecuencia, por lo que resta del 2005 recibirá \$25,106,620.18 mensuales.

Con base en las consideraciones precedentes, queda demostrado fehacientemente que la sanción que por este medio se le impone al Partido Revolucionario Institucional, en modo alguno resulta arbitraria, excesiva o desproporcionada, sino que, por el contrario, se ajusta estrictamente a los parámetros exigidos por el artículo 270, párrafo 5, en relación con el artículo 269, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como se evidencia de lo antes transcrito, la autoridad responsable no realizó una adecuada individualización de cada sanción, ya que, los únicos aspectos que precisa, consisten en que el partido Revolucionario Institucional no había sido sancionado por este tipo de faltas; que no era posible presumir una falta de cooperación del partido político con la autoridad fiscalizadora; que el partido aceptó expresamente que la documentación comprobatoria de

los egresos se encontraba a nombre de la Fundación Colosio, A.C., de la Confederación Nacional Campesina, A.C. y del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C., respectivamente; que el partido presentaba, en términos generales, condiciones adecuadas respecto al control de sus registros y documentación de sus ingresos y egresos, y que el monto implicado en la falta ascendía a \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) y \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.), respectivamente, por lo que llegaba a la convicción de que debía imponerse al partido político una sanción que, dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tome en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, pero no identificó y menos explicó cuáles eran las razones que, atendiendo a las circunstancias del caso y a la gravedad de la falta, llevaban a imponer la respectiva sanción económica ni el monto de cada una de ellas, pues se limitó a señalar una cantidad determinada en cada caso, sin la justificación respectiva, además de omitir exponer los motivos por los que consideró, que, con base en los aspectos precisados, debían aplicarse los tipos de sanciones que impuso y no algún otro tipo de los previstos en el citado precepto.

Por lo anterior, en el presente caso, le asiste la razón al apelante cuando afirma que no se fundó ni motivó debidamente la individualización de cada una de las sanciones que le fueron impuestas.

En tales condiciones, a efecto de reparar dicha violación, esta Sala Superior en plenitud de jurisdicción, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede a formular la individualización y determinar, en su caso, si atendiendo a la gravedad de la falta y a las circunstancias tanto objetivas como subjetivas, corresponde aplicar la sanción impuesta por la responsable.

#### **a) Gravedad de la falta**

En relación con este aspecto, como se precisó con antelación, las faltas deben estimarse graves, ya que si en el caso concreto, se determinó la comisión de las faltas consistentes en que el ahora recurrente, por una parte, presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.) a nombre de la Fundación Colosio, A.C. y no a nombre del partido y, por otra, presentó documentación comprobatoria de egresos por un importe total de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.) a nombre de organizaciones adherentes (Confederación Nacional Campesina, A.C. y Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, A.C.) y no a nombre del partido, en contravención a las disposiciones aplicables, se vulneró el principio de certeza sobre el origen y destino de dichos recursos.

#### **b) Circunstancias objetivas**

Debe tomarse en cuenta que el monto implicado en la falta cometida por el instituto político apelante en relación con los comprobantes expedidos a nombre de la Fundación Colosio, A.C., asciende a \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.), el cual representa el 0.218% del financiamiento público que recibió durante dos mil cuatro, el cual, como se precisa en la resolución impugnada, correspondió a la cantidad de \$275,398,586.40 (doscientos setenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.).

Derivado de lo anterior se advierte que el partido político incumplió con la obligación legal de justificar el 0.218% del financiamiento que recibió en dos mil cuatro, pues el hecho de que los comprobantes respectivos fueran expedidos a nombre de la referida fundación y no a nombre del partido, implicó que carecieran de validez para la acreditación de las erogaciones respectivas y, a su vez, ello impidió que la Comisión de Fiscalización contara con los elementos necesarios para revisar integralmente el origen y destino de los egresos en cuestión.

Asimismo, el monto implicado en la falta cometida por el instituto político apelante en relación con los comprobantes expedidos a nombre de organizaciones adherentes, asciende a \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.), el cual representa el 0.043% (cero punto cero cuarenta y tres por ciento) del financiamiento público que recibió durante dos mil cuatro, el cual, como se precisa en la resolución impugnada, ascendió a \$275,398,586.40 (doscientos setenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil quinientos ochenta y seis pesos 40/100 M.N.).

Por lo anterior se advierte que el partido político incumplió con la obligación legal de justificar el 0.043% (cero punto cero cuarenta y tres por ciento) del financiamiento que recibió en dos mil cuatro, pues el hecho de que los comprobantes respectivos fueran expedidos a nombre de organizaciones adherentes y no a nombre del partido, implicó que carecieran de validez para la acreditación de las erogaciones respectivas y, a su vez, ello impidió que la Comisión de Fiscalización contara con los elementos necesarios para revisar integralmente el origen y destino de los egresos en cuestión.

### **c) Circunstancias subjetivas**

En conformidad con las disposiciones atinentes, todos los egresos efectuados con los recursos transferidos a las fundaciones e institutos de investigación, así como a las organizaciones adherentes, se deben registrar contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago, siendo que el partido político se encuentra obligado a recabar todos los comprobantes correspondientes a tales erogaciones, por lo que en consecuencia, la obligación de comprobar las erogaciones de los recursos transferidos por el Partido Revolucionario Institucional a las organizaciones de referencia constituye responsabilidad directa e inmediata del propio partido político.

Además, la comisión de las faltas determinadas al hoy apelante son de su exclusiva responsabilidad, especialmente en cuanto a su deber de vigilancia de los recursos



transferidos a las organizaciones de referencia, en tanto que, en lugar de aceptar y tolerar que los respectivos egresos fuesen soportados con comprobantes expedidos a nombre de dichas organizaciones, debió tomar las precauciones pertinentes para que en cumplimiento con las disposiciones antes invocadas, se expidieran a nombre del partido político.

#### **d) Reincidencia**

Como se señaló sobre el particular en la resolución impugnada, el Partido Revolucionario Institucional no ha sido sancionado por este tipo de faltas, respecto de informes anuales anteriores.

Por todo lo anterior (especialmente, el bien jurídico protegido y los efectos de las infracciones), cada una de las faltas en que incurrió el Partido Revolucionario Institucional deben ser objeto de la respectiva sanción que, sin dejar de desconocer la gravedad de cada falta, también tenga en cuenta las circunstancias particulares que se presentaron en el caso concreto (circunstancias objetivas y subjetivas), a efecto de determinar las sanciones que deban imponerse, sin que ello implique que las mismas sean de tal monto que no cumplan con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar el principio protegido por la norma transgredida y que se ha precisado previamente.

En este sentido, es necesario tomar en cuenta que las sanciones que se pueden imponer al partido político infractor se encuentran especificadas en el artículo 269, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales son:

- a) Amonestación pública;
- b) Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Negativa del registro de las candidaturas;
- f) Suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) La cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

Esta Sala Superior considera pertinente establecer que la interpretación sistemática y funcional, en términos del artículo 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo dispuesto en los artículos 269 y 270, en relación con los artículos 38, 39 y 49, párrafo 6, del citado código electoral federal, permite arribar a la conclusión de que para la determinación de alguna de las sanciones anteriores debe atenderse al tipo de infracción o conducta ilícita; las circunstancias en que se efectuó la misma (circunstancias objetivas y subjetivas); su gravedad (el bien jurídico afectado y los efectos de la transgresión) y, en su caso, la reincidencia, así como la eficacia de la propia sanción para la prevención específica y general que sea necesario asegurar.

Considerando todos estos aspectos es que se puede proceder a la determinación e individualización de la sanción, en el entendido de que, por ejemplo, aún dentro de una

misma sanción que admite diversos grados (esto es, aquella de una misma especie que va de un monto mínimo a un máximo o cierta temporalidad, como ocurre con la multa, la reducción de ministraciones del financiamiento público o la suspensión del registro), no se puede establecer el monto o temporalidad específica en función de los extremos de la propia sanción sino en consideración a los aspectos anteriores.

Lo anterior, porque si bien el límite máximo de una multa sería de cinco mil días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, puede haber supuestos en que esa suma sea insignificante en atención al infractor, al monto del beneficio ilícito o a las demás circunstancias (por lo que cabe ponderar si debe imponerse la reducción de ministraciones), o bien, otros casos en que ese mismo máximo sea desproporcionado para otro sujeto si se consideran esos mismos aspectos para determinar e individualizar la sanción, inclusive, casos en que el término medio o el mínimo de la multa (dos mil quinientos veinticinco o cincuenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito federal) pueda estimarse como grave o gravísimo, por ejemplo, en función del sujeto y el tipo de conducta.

De acuerdo con lo anterior, en principio, la sanción prevista en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 269 del código invocado, atendiendo al momento y demás circunstancias que imperen cuando se imponga, puede catalogarse como adecuada para una infracción ligeramente grave, ya que una cierta amonestación pública puede afectar seriamente la imagen que del partido político infractor tengan los ciudadanos, como ocurre si se decreta durante un proceso electoral específico, mientras que la sanción prevista en el inciso b) del párrafo 1 de dicho precepto, debe aplicarse cuando se trata de infracciones leves o ligeramente graves, particularmente atendiendo a que las multas previstas en dicho inciso tienen un rango entre el cual se puede optar para su individualización, a efecto de que la misma no resulte tan onerosa, en el primer supuesto, o bien, tenga una cuantía significativa, en el segundo.

Asimismo, la sanción prevista en el inciso c) del párrafo 1 del precepto en cita, consistente en la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda a un partido político o agrupación política, está prevista para el caso de las infracciones graves, admitiendo también un margen de graduación, según las circunstancias particulares de cada caso, las cuales igualmente llevan a que la sanción pueda ser de un monto significativo y un relativo o gran impacto en las finanzas de la organización infractora.

Por otra parte, las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 del citado artículo 269, en términos del párrafo 3 del propio precepto, se deben imponer cuando la infracción sea muy grave o reiterada.

En tanto que, la sanción prevista en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 269 del código de la materia, atendiendo a su génesis legislativa, se aplica tratándose del caso concreto del registro de candidaturas. En efecto, dicha sanción fue adicionada mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de junio de dos mil dos; dicha reforma tuvo como principal propósito establecer la obligación de que los partidos políticos promuevan y garanticen una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a

cargos de elección popular. De tal forma, independientemente de que en el caso de la amonestación se pueda aplicar tratándose de otro tipo de infracciones, es el caso de que presentándose el incumplimiento de las reglas de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, la sanción que puede imponerse a los partidos políticos infractores es la contemplada en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 269 del código de la materia.

Ahora bien, conforme con lo antes razonado, se procede a individualizar las respectivas sanciones en relación con cada una de las faltas previamente determinadas y calificadas.

1. En cuanto a la falta consistente en haber presentado la documentación comprobatoria a nombre de la Fundación Colosio, A.C., por la cantidad de \$602,791.39 (seiscientos dos mil setecientos noventa y un pesos 39/100 M.N.), toda vez que la infracción se ha calificado como grave y no se advierten circunstancias que justifiquen la imposición de una amonestación pública y tampoco de una multa, ya que el límite máximo de ésta es de cinco mil días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, el monto respectivo cuando mucho implicaría la cantidad de \$226,111.48 (doscientos veintiséis mil ciento once pesos 48/100), la cual es inferior a la mitad del monto involucrado en la comisión de la falta, es el caso de aplicar al partido político una reducción del financiamiento público, dado que como se precisó con antelación, está prevista para el caso de las infracciones graves, admitiendo también un margen de graduación, según las circunstancias particulares de cada caso, las cuales igualmente llevan a que la sanción pueda ser de un monto significativo y un relativo o gran impacto en las finanzas de la organización infractora, para lo cuales es necesario tener en cuenta otros elementos para determinar la cantidad que se le habrá de imponer al infractor.

En este sentido, debe considerarse la capacidad económica del infractor y al respecto en la resolución impugnada se precisa que, se aprobó la cantidad de \$602,558,884.31 (seiscientos dos millones quinientos cincuenta y ocho mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 31/100 M.N.) por concepto de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes del Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio de dos mil cinco, por lo que le correspondía una ministración mensual de \$50,213,240.36 (cincuenta millones doscientos trece mil doscientos cuarenta pesos 36/100 M.N.); sin embargo, como consecuencia de la resolución del Consejo General respecto a la queja Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI, confirmada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-018/2003, el partido fue sancionado con la supresión del financiamiento público que empezó a aplicarse a partir del mes de agosto y hasta el mes de diciembre de dos mil tres; y a partir del mes de enero de dos mil cuatro se le redujo la ministración en un cincuenta por ciento hasta que cubra el monto de \$1,000,000,000.00 (mil millones de pesos 00/100) por el que fue sancionado; en consecuencia, por lo que resta de dos mil cinco recibirá \$25,106,620.18 (veinticinco millones ciento seis mil seiscientos veinte pesos 18/100 M.N.) mensuales.

Es importante destacar que, si bien, la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que, en cada caso, debe ponerse

particular atención en las circunstancias objetivas y subjetivas a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

Con los anteriores elementos se puede concluir que teniendo en cuenta la gravedad de la falta, las circunstancias particulares que se dieron en el caso concreto, así como la capacidad económica del infractor, como se ha explicitado previamente, toda vez que la sanción que debe aplicarse al caso concreto es la reducción de las ministraciones del financiamiento público que corresponda, misma que, sin ser demasiado gravosa para el patrimonio del partido político infractor, sí sea significativa, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro, se llega a la convicción de debe imponerse al partido político una sanción dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se fija la sanción consistente en una reducción del 0.04% (cero punto cero cuatro por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$241,116.55 (doscientos cuarenta y un mil ciento dieciséis pesos 55/100 M.N.).

En efecto, la imposición de de la sanción precisada se estima razonable, pues a pesar de que la conducta infractora se calificó como grave, lo cual podría implicar que inclusive se llegara hasta el límite de la reducción de ministraciones mensuales que se puede imponer y que es hasta del cincuenta por ciento, en el presente caso se tiene en cuenta que el monto de la sanción que la propia autoridad responsable determinó, si bien sin una adecuada motivación y fundamentación, fue precisamente una reducción del 0.04% (cero punto cero cuatro por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$241,116.55 (doscientos cuarenta y un mil ciento dieciséis pesos 55/100 M.N.), además se debe tomar en cuenta que el monto de la sanción impuesta, atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas presentes en el caso concreto, debe ser inferior a la mitad del monto involucrado en la falta cometida, para el efecto de que no sea considerada excesiva o desproporcionada en relación con la falta cometida, el bien jurídico tutelado, el monto involucrado en la irregularidad, la capacidad económica del partido sancionado y la conducta del infractor durante la revisión de su informe anual.

Por todo lo anterior, debe confirmarse el monto total de la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional, consistente en una reducción del 0.04% (cero punto cero cuatro

por ciento) de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$241,116.55 (doscientos cuarenta y un mil ciento dieciséis pesos 55/100 M.N.), por lo que, consecuentemente, devienen inoperantes los motivos de inconformidad en estudio, al resultar insuficientes para modificar o revocar dicha sanción.

2. En cuanto a la falta consistente en haber presentado la documentación comprobatoria a nombre de organizaciones adherentes, por la cantidad de \$120,472.28 (ciento veinte mil cuatrocientos setenta y dos pesos 28/100 M.N.), toda vez que la infracción se ha calificado como grave y no se advierten circunstancias que justifiquen la imposición de una amonestación pública y tampoco de la reducción de las ministraciones de financiamiento hasta de un cincuenta por ciento, ya que, si bien es cierto, tal reducción se debe aplicar en el caso de faltas graves, también lo es, que el monto involucrado en la comisión de la falta en el caso concreto, es inferior al límite máximo de la multa que se podría imponer, el cual, como ya se dijo, implicaría la cantidad de \$226,111.48 (doscientos veintiséis mil ciento once pesos 48/100), por lo que atendiendo al monto involucrado en la comisión de la falta, es el caso de aplicar al partido político una multa, admitiendo también un margen de graduación, según las circunstancias particulares de cada caso, las cuales igualmente llevan a que la sanción pueda ser de un monto significativo y un relativo o gran impacto en las finanzas de la organización infractora, para lo cuales es necesario tener en cuenta otros elementos para determinar la cantidad que se le habrá de imponer al infractor.

En este sentido, debe considerarse la capacidad económica del infractor y al respecto en la resolución impugnada se precisa que, se aprobó la cantidad de \$602,558,884.31 (seiscientos dos millones quinientos cincuenta y ocho mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 31/100 M.N.) por concepto de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes del Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio de dos mil cinco, por lo que le correspondía una ministración mensual de \$50,213,240.36 (cincuenta millones doscientos trece mil doscientos cuarenta pesos 36/100 M.N.); sin embargo, como consecuencia de la resolución del Consejo General respecto a la queja Q-CFRPAP 01/02 PRD VS PRI, confirmada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-018/2003, el partido fue sancionado con la supresión del financiamiento público que empezó a aplicarse a partir del mes de agosto y hasta el mes de diciembre de dos mil tres; y a partir del mes de enero de dos mil cuatro se le redujo la ministración en un cincuenta por ciento hasta que cubra el monto de \$1,000,000,000.00 (mil millones de pesos 00/100) por el que fue sancionado; en consecuencia, por lo que resta de dos mil cinco recibirá \$25,106,620.18 (veinticinco millones ciento seis mil seiscientos veinte pesos 18/100 M.N.) mensuales.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas y subjetivas a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Efectivamente, mientras que una determinada conducta puede no resultar grave en determinado caso, atendiendo a todos los elementos y circunstancias antes precisados, en otros casos, la misma conducta puede estar relacionada con otros aspectos, como puede ser un beneficio o lucro ilegalmente logrado, o existir un determinado monto económico involucrado en la irregularidad, como puede darse en el caso de la revisión de informes anuales y de campaña, o un procedimiento administrativo sancionador electoral relacionado con una queja en contra de un partido político por irregularidades derivadas del manejo de sus ingresos y egresos, de tal forma que tales elementos sea necesario tenerlos también en consideración, para que la individualización de la sanción sea adecuada.

Con los anteriores elementos se puede concluir que teniendo en cuenta la gravedad de la falta, las circunstancias particulares que se dieron en el caso concreto, así como la capacidad económica del infractor, como se ha explicitado previamente, toda vez que la sanción que debe aplicarse al caso concreto es una multa, misma que, sin ser demasiado gravosa para el patrimonio del partido político infractor, sí sea significativa, a efecto de disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro, se llega a la convicción de debe imponerse al partido político una sanción dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se fija como sanción una multa consistente en 1,332 (mil trescientos treinta y dos) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en el año 2004, equivalente a \$60,236.10 (sesenta mil doscientos treinta y seis pesos 10/100 M.N.).

En efecto, la imposición de de la sanción precisada se estima razonable, pues a pesar de que la conducta infractora se calificó como grave, lo cual podría implicar que inclusive se llegara hasta el límite de la multa que se puede imponer y que es hasta de cinco mil días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, en el presente caso se tiene en cuenta que el monto de la sanción que la propia autoridad responsable determinó, si bien sin una adecuada motivación y fundamentación, fue precisamente, una multa consistente en 1,332 (mil trescientos treinta y dos) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en dos mil cuatro, equivalente a \$60,236.10 (sesenta mil doscientos treinta y seis pesos 10/100 M.N.), además se de tomar en cuenta que el monto de la sanción impuesta representa aproximadamente la mitad del monto involucrado en la falta cometida, por lo que, en manera alguna, se podría considerar excesiva o desproporcionada en relación con la falta cometida, el bien jurídico tutelado, el monto involucrado en la irregularidad, la capacidad económica del partido sancionado y la conducta del infractor durante la revisión de su informe anual.

Por todo lo anterior, debe confirmarse el monto total de la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional, consistente en una multa de 1,332 (mil trescientos treinta y dos) días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal en dos mil cuatro, equivalente a \$60,236.10 (sesenta mil doscientos treinta y seis pesos 10/100 M.N.), de lo que deriva la inoperancia de los agravios objeto de estudio, al resultar insuficientes para modificar o revocar dicha sanción.

No constituyen obstáculo para arribar a las conclusiones anteriores, los motivos de inconformidad identificados con el inciso b) del numeral 2.3. del resumen de agravios, ya

que contrariamente a lo aducido por el impugnante, si bien es cierto, al Partido Acción Nacional le fue impuesta una multa de cien días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, por la comisión de la falta consistente en que, la documentación comprobatoria de la cantidad \$10,180,528.00 (diez millones ciento ochenta mil quinientos veintiocho pesos 00/100), fue expedida a nombre de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., y no a nombre del partido, también lo es, que ello obedeció a circunstancias diversas a las que ocurrieron en el caso de las sanciones impuestas al Partido Revolucionario Institucional, como son, entre otras, los efectos producidos con la transgresión o infracción, toda vez el Partido Acción Nacional proporcionó a la autoridad fiscalizadora la totalidad de la documentación contable generada por la referida fundación.

En efecto, sobre el particular y sin prejuzgar si son correctas o incorrectas las consideraciones atinentes por no ser materia del presente asunto, en la resolución respectiva la responsable sostuvo lo siguiente:

En la parte conducente a la determinación de la comisión de la falta, dice:

El concepto "Fundación RPH Servicios Generales", se revisó un monto de \$ 10,180,528.00 que representa el 100% del total reportado por el partido. Lo anterior, toda vez el partido proporcionó a la autoridad fiscalizadora la totalidad de la documentación contable generada por la Fundación. Es decir, aun cuando la documentación soporte de las transferencias realizadas a la Fundación no fue expedida a nombre del partido y por lo tanto no formaba parte de los registros contables del partido, la Comisión de Fiscalización estuvo en posibilidad de conocer los registros contables y la documentación soporte de las operaciones realizadas por la Fundación con los recursos que le fueron transferidos por el partido.

Asimismo, dicha resolución, en cuanto a la individualización de la sanción, dice:

Asimismo, este Consejo General estima que no es posible presumir una falta de cooperación del partido político con la autoridad fiscalizadora, así como tampoco un ánimo de ocultar información respecto al informe anual, pues como se señaló con anterioridad el partido presentó la documentación contable de la Fundación, mediante la cual se logró conocer el destino final de los recursos transferidos, con la salvedad de que la documentación comprobatoria fue expedida a nombre de la Fundación y no a nombre del partido.

Ante tales circunstancias, se desestiman los respectivos motivos de inconformidad aducidos por el recurrente.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento, además, en los artículos 2°, 6°, 42, 44, 47 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 1° y 10, fracción 1, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se modifica la resolución CG174/2005 de dos mil cinco, en la parte conducente, para el efecto de revocar la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional en el inciso g) del resolutivo segundo de la propia resolución, consistente en "La reducción del 0.21% (cero punto veintiuno por ciento) de la ministración mensual que corresponda al

partido, por concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar un monto líquido de \$1,255,331.01 (un millón doscientos cincuenta y cinco mil trescientos treinta y un pesos 01/100 M.N.)".

**SEGUNDO.** Se confirman las sanciones impuestas al Partido Revolucionario Institucional en los incisos i) y u) del resolutivo segundo de la resolución CG174/2005 de dos mil cinco.

**Notifíquese personalmente** al actor, en el domicilio precisado en autos; por **oficio**, a la autoridad responsable, acompañándole copia certificada de la sentencia, y por **estrados** a los demás interesados. Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Eloy Fuentes Cerda, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. Conste.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ ALEJANDRO RAMOS**

**MAGISTRADO**

**LUNA ALFONSINA**

**NAVARRO HIDALGO**

**MAGISTRADO**

**BERTA**

**JOSÉ FERNANDO MARTÍNEZ PORCAYO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ**

**MAURO MIGUEL REYES ZAPATA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**