

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a dos de junio de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-120/2017, SUP-RAP-125/2017, SUP-RAP-127/2017, SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, interpuestos, respectivamente, por los partidos de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Morena, Acción Nacional, del Trabajo y Revolucionario Institucional, contra el Acuerdo INE/CG61/2017, que en lo conducente aprobó los “LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE SANCIONES IMPUESTAS POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES, DEL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL; ASÍ COMO PARA EL REINTEGRO O RETENCIÓN DE

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

LOS REMANENTES NO EJERCIDOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA”.

RESULTANDOS

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos que los recurrentes hacen en sus demandas, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) **Impugnación de la omisión que se atribuyó al Consejo General¹ del Instituto Nacional Electoral², de ordenar la devolución de financiamiento público.** Mediante acuerdo Plenario, esta Sala Superior ordenó escindir la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-558/2015, a efecto de abordar en un recurso de apelación diverso, el planteamiento formulado por Morena, en el que cuestionó la omisión del CG, de ordenar a los partidos políticos la devolución del financiamiento público otorgado para gastos de campaña que no fue erogado o cuyo uso y destino no fue acreditado, lo que dio origen al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-647/2015.

Al resolver el asunto citado en último término, esta Sala Superior determinó que eran fundados los agravios hechos valer, por lo que ordenó al CG que realizara lo siguiente:

¹ En lo sucesivo el CG.

² En lo sucesivo el INE.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

1. *Emita un acuerdo por el que se establezcan las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos, a fin de respetar los principios de certeza y legalidad. Para ello deberá tomar en consideración los lineamientos de la presente ejecutoria.*

2. *Asimismo, deberá emitir las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.*

b) Acuerdo INE/CG471/2016. En cumplimiento a la ejecutoria señalada en el punto anterior, el CG expidió el Acuerdo INE/CG471/2016, mediante el cual emitió los "*Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales*", en los que estableció el procedimiento y los plazos para la determinación del remanente y reintegro a dicho Instituto o a los organismos públicos locales, de los recursos precisados, que no hayan sido devengados o comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes.

Tales lineamientos se impugnaron mediante recurso de apelación, el cual fue registrado con el número SUP-RAP-299/2016; al resolverlo, esta Sala Superior confirmó el acuerdo impugnado.

c) Acuerdo INE/CG61/2017 (acto reclamado en los presentes recursos de apelación). Posteriormente, el CG

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

emitió el Acuerdo INE/CG61/2017 *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el Instituto Nacional Electoral y por autoridades jurisdiccionales electorales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña”*.

SEGUNDO. Medios de impugnación. Inconformes con tal Acuerdo, los partidos de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Morena, Acción Nacional, del Trabajo y Revolucionario Institucional interpusieron recurso de apelación.

TERCERO. Trámite y sustanciación. Recibidas las demandas y sus anexos en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó integrar los expedientes SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-120/2017, SUP-RAP-125/2017, SUP-RAP-127/2017, SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La Magistrada instructora radicó y admitió a trámite los medios de impugnación; en su oportunidad, cerró la instrucción.

CONSIDERANDOS

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

PRIMERO. Competencia. Al reclamarse un Acuerdo emitido por el CG del INE, que es un órgano central de dicho Instituto, la competencia para conocer y resolver el asunto corresponde a esta Sala Superior, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación. De la lectura integral de las demandas, se advierte que en todos los casos se señala como autoridad responsable al CG del INE, y se reclama el Acuerdo INE/CG61/2017, que dicho órgano emitió.

En ese sentido, al existir identidad en los actos impugnados y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los recursos de apelación SUP-RAP-120/2017, SUP-RAP-125/2017, SUP-RAP-127/2017, SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, al diverso SUP-RAP-115/2017, por ser este medio de impugnación el que se recibió primero en la oficialía de partes de esta Sala Superior, según se advierte de las constancias de autos.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos, en los términos siguientes:

1. Forma. Los recursos se presentaron por escrito; se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien los interpone en representación de los partidos inconformes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y los agravios que se afirma causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Se considera que los recursos fueron interpuestos de manera oportuna, en atención a lo siguiente:

El Acuerdo reclamado se emitió el quince de marzo pasado, y regula lo concerniente al cobro de sanciones y al reintegro de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña, por lo que no está vinculado con el desarrollo de algún proceso electoral; por tanto, para el cómputo del plazo, sólo deben tomarse en cuenta los días hábiles, descontando sábados, domingos e inhábiles en términos de la normativa aplicable, de conformidad con el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que se considera como día inhábil, entre otros, el veintiuno de marzo.

Además, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 3/2008, el cual es del tenor siguiente:

[...]

ACUERDO GENERAL

PRIMERO. Para los efectos del cómputo de los plazos procesales de los medios de impugnación, que no se encuentren relacionados con un proceso electoral federal o local, se considerarán como días inhábiles los siguientes:

1. Los sábados y domingos;
2. El primero de enero;
3. El primer lunes de febrero;
4. El cinco de febrero;
5. **El tercer lunes de marzo;**
6. **El veintiuno de marzo;**
7. El primero de mayo;
8. El dieciséis de septiembre;
9. El doce de octubre;
10. El tercer lunes de noviembre;
11. El veinte de noviembre;
12. El primero de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y
13. El veinticinco de diciembre.

Lo anterior, sin perjuicio de aquellos días en los cuales la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

autoridad u órgano señalado por la ley para recibir el medio impugnativo no labore, por disposición legal que rijan específicamente su actuación o por acuerdo del órgano competente, en cuyo caso concreto también se considerarán inhábiles.

SEGUNDO. Para el caso de los asuntos en los que el Instituto Federal Electoral sea demandado o autoridad responsable, que no estén vinculados directamente con un proceso electoral, adicionalmente se considerarán inhábiles los señalados en el artículo 300 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, así como sus periodos vacacionales y los días adicionales de asueto que, anual y oficialmente, informe a la Sala Superior, a cuyo efecto, el Presidente del Tribunal Electoral los hará del conocimiento público, mediante aviso que se coloque en los estrados de las salas del Tribunal Electoral, en la página electrónica con que cuenta, así como, en su caso, por cualquier otro medio que considere eficaz.

Aquellos días adicionales a los mencionados, en los que el **Instituto Federal Electoral deje de laborar, también serán considerados inhábiles, siempre y cuando, además de informarse oficialmente a este Tribunal, se hagan del conocimiento público, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

TERCERO. Para los efectos del cómputo de los plazos procesales de los medios de impugnación que no se encuentren relacionados con un proceso electoral federal o local, se considerarán como horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas, con excepción de los términos procesales que se contabilicen por horas, en cuyo caso, se considerarán hábiles las comprendidas hasta las veinticuatro horas para la presentación de cualquier promoción.

El mencionado Acuerdo General 3/2008, emitido por el Pleno de esta Sala Superior, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil ocho, por lo que obliga a las partes en los medios de impugnación que son del conocimiento de este órgano jurisdiccional.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Dicho Acuerdo establece que son inhábiles, entre otros, el tercer lunes de marzo y el veintiuno de dicho mes; igualmente, prevé que adicionales a los días que ahí se mencionan, también serán inhábiles aquéllos en los que la autoridad electoral administrativa federal deje de laborar, siempre y cuando, además de informarse oficialmente a este Tribunal, se hagan del conocimiento público, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Acorde con ello, el veintitrés de enero de dos mil diecisiete, mediante oficio SE/23/2017, el Secretario Ejecutivo del INE hizo del conocimiento de este Tribunal que el veinte de marzo, entre otros, es día de descanso obligatorio y de asueto para el personal del propio Instituto.

Asimismo, en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de enero del año que transcurre, se publicó el *"Aviso relativo a los días de descanso obligatorio y de asueto a que tiene derecho el personal del Instituto Nacional Electoral"*, suscrito por el Secretario Ejecutivo de ese instituto y en el cual se prevé el día veinte de marzo como no laborable.

En este orden de ideas, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que los días veinte y veintiuno de marzo no se deben tomar en cuenta para el computó del plazo de presentación de los medios de impugnación que nos

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

ocupan³.

Pues bien, en el recurso de apelación SUP-RAP-115/2017, el recurrente afirma que tuvo conocimiento del acto reclamado el propio día en que se emitió, es decir, el quince de marzo; en consecuencia, el cómputo del plazo inició el día siguiente, esto es, el dieciséis y concluyó el veintitrés del mismo mes, toda vez que no se toman en cuenta los días dieciocho y diecinueve, por haber sido sábado y domingo, respectivamente, ni el veinte y veintiuno, en términos de lo explicado en párrafos precedentes.

Por tanto, si la demanda se presentó ante la responsable el veintiuno de marzo, como se observa del sello correspondiente, se considera oportuna su presentación.

Los recursos de apelación SUP-RAP-120/2017 y SUP-RAP-125/2017, se presentaron el veintidós de marzo, como se mira en el sello correspondiente, por lo que acorde con lo expuesto, también se considera oportuna su presentación.

En los recursos de apelación SUP-RAP-127/2017, SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, los recurrentes afirman que el engrose del Acuerdo reclamado les fue notificado el veintiuno de marzo, y para demostrarlo acompañan la

³ Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al resolver el incidente de regularización del procedimiento del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral SUP-JLI-73/2016.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

constancia correspondiente; tal afirmación y prueba no se encuentran desvirtuadas en autos, por lo que debe tenerse esa fecha como la del conocimiento del acto reclamado.

Por tanto, el cómputo del plazo inició el día veintidós y concluyó el veintisiete siguiente, sin contar los días veinticinco y veintiséis, por haber sido sábado y domingo, respectivamente.

Ahora bien, en el recurso de apelación SUP-RAP-127/2017, la demanda se presentó el veinticuatro de marzo; y en los recursos de apelación SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, las demandas se presentaron el veintisiete de marzo, según se observa del respectivo sello de recibido, por lo que se estima que es oportuna su presentación.

3. Legitimación, interés y personería. Los partidos políticos se encuentran legitimados para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del INE, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por tanto, si en la especie son partidos los que impugnan un acto del CG del INE, se concluye que están legitimados para interponer los presentes medios de impugnación; y tienen interés jurídico para hacerlo, en virtud de que estiman contrarias a derecho algunas disposiciones de los lineamientos aprobado en el Acuerdo combatido, las cuales pudiera darse el caso de que se les llegaran a

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

aplicar, por ejemplo, si tuvieran remanente de financiamiento público para gastos de campaña no ejercido, que tendrían que reintegrar.

En cuanto a la personería de los representantes de los partidos impugnantes, la misma se encuentra reconocida por la responsable al emitir en cada caso su informe circunstanciado.

4. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación para alcanzar su pretensión.

CUARTO. Estudio de Fondo.

4.1. Antecedentes que interesan en el justiciable. Morena reclamó la omisión que le atribuyó al CG del INE, de ordenar la devolución de financiamiento público, lo que dio origen al recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

Al resolver dicho recurso, esta Sala Superior estimó que le asistía la razón al recurrente, por lo que ordenó al CG que realizara lo siguiente:

1. Emitiera un acuerdo en el que estableciera las normas que regulen todo el procedimiento necesario que deben

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos, a fin de respetar los principios de certeza y legalidad, tomando en cuenta los lineamientos de la ejecutoria.

2. Emitiera las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino.

En cumplimiento a tal resolución, el CG expidió el Acuerdo INE/CG471/2016, mediante el cual emitió los "*Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales*", en los que estableció el procedimiento y los plazos para la determinación del remanente y reintegro a dicho instituto o a los organismos públicos locales, de los recursos precisados, que no hayan sido devengados o comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes.

Dichos Lineamientos fueron reclamados en el recurso de apelación SUP-RAP-299/2016; al resolverlo, esta Sala Superior los confirmó.

Posteriormente, dicho CG emitió el Acuerdo INE/CG61/2017, en el que aprobó, entre otras cosas, los lineamientos para el

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña, que es lo que se reclama en los presentes recursos.

Ese Acuerdo no dejó sin efecto los anteriores lineamientos (los aprobados mediante Acuerdo INE/CG471/2016), sino que fueron complementados con los nuevos lineamientos.

En efecto, los lineamientos ahora cuestionados, aprobados mediante Acuerdo INE/CG61/2017, disponen que el procedimiento para el reintegro, será el establecido en los Lineamientos aprobados mediante Acuerdo INE/CG471/2016, pero agregan diversas reglas.

4.2. Síntesis de agravios.

4.2.1. Recurso de apelación SUP-RAP-115/2017 (interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática). Se aduce que:

- En el lineamiento séptimo, fracción III, la responsable, sin justificar ni fundamentar, pretende iniciar procedimientos sancionadores, para imponer sanciones excesivas, calificadas como faltas sustantivas, sin establecer los criterios para imponerles tal calificativo, y además de la multa, pretende aumentar mes con mes el monto de los remanentes a devolver, con lo que viola el principio *non bis in ídem*, además de que pretende que los remanentes del

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

financiamiento público para gastos de campaña local, sea devuelto con financiamiento público federal.

- Cuando un partido no devuelve el remanente, la autoridad electoral procede a su cobro mediante descuentos de la ministración mensual del financiamiento público, por lo que resulta ocioso el inicio del procedimiento con el que la responsable pretende imponer una sanción al sujeto obligado, el cual es contrario al artículo 22 de la Constitución federal, al imponer sanciones excesivas por desproporcionadas, por cuestiones simples y subjetivas; procedimiento que está viciado de indebida motivación y fundamentación, dado que no existe alguna disposición constitucional, legal o reglamentaria que lo soporte, puesto que con la sola contestación al requerimiento del sujeto obligado, se acredita el cumplimiento o incumplimiento de la aludida devolución y, en su caso, iniciar su cobro mediante los descuentos atinentes.

- La responsable, sin fundamento ni motivación, determina actualizar mensualmente el importe de los remanentes del financiamiento no ejercido, lo que es ilegal, porque los montos de tales remanentes, así como las multas, una vez que son aprobadas por el CG, no pueden modificarse, salvo con orden judicial, por lo que la responsable carece de facultades para modificar los montos de los remanentes ya dictaminados.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- No existe alguna norma constitucional, legal o reglamentaria, que faculte a la responsable a actualizar mensualmente, los remanentes no devueltos, con lo que se excede en su facultad reglamentaria, al establecer cargas a los sujetos obligados, que no están contempladas en el derecho positivo mexicano.
- La responsable viola el principio *non bis in ídem*, ya que por una misma conducta, consistente en la omisión de devolver el remanente respectivo, se pretende imponer dos sanciones a los partidos: una de ellas es la que deriva del procedimiento establecido por la responsable, en el que la califica como falta sustantiva, y la otra, mediante la imposición de una actualización de los remanentes, cuyo monto aumentaría cada mes, hasta que se liquide.
- La responsable, sin fundamentación y motivación, pretende que la devolución de remanentes del financiamiento público local, sea efectuada con recursos federales, los cuales tienen origen y naturaleza distinta, por lo que es contraria a derecho, pues cambia el destino y naturaleza del financiamiento público, lo que viola el artículo 41, Base I, párrafos primero y segundo, y II, de la Constitución federal, así como 3, 50 y 51 de la Ley General de Partidos, de los que se desprende que los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que para el desarrollo de sus actividades, tienen derecho a recibir financiamiento público

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

para sus actividades ordinarias permanentes, y si bien se pudiera utilizar el financiamiento federal para devolver los remanentes respecto de recursos relativos a campañas federales, no así tocante a locales, ya que ello impide que desarrollen las funciones que tienen como entidades de interés público.

- La responsable parte de una falsa premisa, en el sentido de que al ser un partido nacional, es quien aglutina todos los financiamientos públicos recibidos, tanto de la Tesorería de la Federación, como de las de los Estados, y que por ello nace la obligación de devolver los remanentes a las tesorerías locales, con dinero proveniente de la Tesorería de la Federación, lo cual es incorrecto porque al contar con un registro estatal, tiene derecho a recibir su propio financiamiento público, con el cual responde y enfrenta sus compromisos partidarios, esto es, cuenta con patrimonio propio, para el debido cumplimiento de sus fines, razón por la que la devolución de los remanentes del financiamiento público de campañas locales no ejercido, debe efectuarse con financiamiento público que reciba el partido en la Entidad en la que se actualice el supuesto.

4.2.2. Recurso de apelación SUP-RAP-120/2017 (interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México). El impugnante se queja de que cuando un partido político nacional con acreditación local, deba reintegrar un remanente por financiamiento público de campaña local no erogado, y

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

ello se prolongue por más de seis meses, la obligación del reintegro se traslade al Comité Ejecutivo Nacional⁴; al respecto alega que:

- Tal obligación está indebidamente fundada, ya que se hace una interpretación errónea de lo considerado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-458/2016, porque en ese precedente se trató del caso en que el partido político nacional contendió en el proceso electoral local, y no alcanzó el porcentaje mínimo para mantener su acreditación; así, en ese precedente se involucra al CEN cuando el partido político nacional no cuenta con acreditación, ni financiamiento público local, así como que la obligación no pueda cobrarse en dicho ámbito, por lo que se trata de una medida extraordinaria que no debe aplicarse en todos los casos, en tanto que, es ilegal aplicar de manera general, un criterio particular.

- Los votos de la Consejera Beatriz Galindo y del Consejero Marco Antonio Baños, *“en obvio de repeticiones innecesarias deberán tenerse por reproducidas en el presente documento”*.

- El aludido remanente no puede ser descontado del financiamiento federal, porque el CEN no es responsable solidario.

⁴ En lo sucesivo el CEN.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- El Acuerdo impugnado, al establecer un plazo de seis meses a los partidos políticos nacionales con acreditación local, para devolver el remanente antes de que la obligación sea trasladada al CEN, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, habida cuenta que, la responsable no lo funda ni motiva, por lo que fue impuesto de manera arbitraria.

- En el considerando 22, la responsable establece que en los casos en que la obligación de devolver remanentes de campaña no erogados a cargo de los partidos políticos nacionales con acreditación local se prolongue por más de seis meses, la obligación se traslada al CEN del partido en cuestión, lo que es "inoperante", dado que no existe justificación para otorgar un plazo indefinido y, por tanto, mayor a los partidos locales para la devolución de los remanentes, cuando a los partidos nacionales se les concede únicamente un plazo de seis meses, *"aunado a que el partido nacional con acreditación se encuentra en estado de solvencia para seguir cumpliendo con la obligación de reintegrar el remanente de gastos de campaña no ejercido. Es aquí donde radica la ilegal distinción que realiza la autoridad"*, sin considerar que los partidos nacionales, cuando participan en elecciones locales, se rigen por normas también locales, *"en esta lógica, al tratarse de condiciones de igualdad, no es dable*

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

otorgar un trato diferenciado para la devolución de los remanentes".

- Tratándose del reintegro de remanentes no ejercidos, la responsable sólo debe tomar en cuenta si el partido nacional cuenta con acreditación local y si recibe financiamiento público también local, puesto que con el primero se demuestra que se rige bajo la normativa de la Entidad federativa correspondiente, y con lo segundo, que tiene solvencia económica para cumplir las obligaciones adquiridas en el ámbito local, *"en este orden de ideas, se tiene que la responsable realiza un trato desigual a los iguales, puesto que los lineamientos carecen de fundamentación y motivación que soporte la distinción que realiza en los plazos para la devolución de los remanentes"*.

- El Acuerdo reclamado contempla plazos distintos para la devolución de remanentes para los involucrados, aun cuando se encuentran en igualdad de condiciones, lo que viola el principio de igualdad.

- Trasladar la obligación de devolución de los remanentes al CEN, atenta contra los fines de la fiscalización, puesto que no cumple con la rendición de cuentas a que están obligados los partidos, omitiendo la autoridad sus deberes vigilancia y fiscalización, alejándose de los criterios de la Sala Superior, pues en el SUP-RAP-647/2015, estableció como un deber sustancial, generar lineamientos homogéneos de

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

contabilidad, a partir del acceso por medios electrónicos, para potencializar el control del gasto de recursos públicos, siendo que con los lineamientos impugnados, los sujetos obligados pueden violentar las disposiciones legales, sin implicar sanciones que inhiban la conducta infractora, trasladando la carga y responsabilidad del pago de los sujetos obligados a un tercero, lo que incentiva a los infractores a no modificar su conducta, para apegarla a la legalidad.

4.2.3. Recurso de apelación SUP-RAP-125/2017 (interpuesto por Morena). Se aduce que:

- Es indebido que se traslade al CEN la obligación de reintegrar los remanentes de financiamiento público, porque de conformidad con el artículo 134 constitucional, los recursos de que disponga la Federación, sólo pueden emplearse para satisfacer los objetivos para los que están destinados, y en el caso del financiamiento que otorga el INE para actividades ordinarias, su fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder, razón por la cual no es posible que los recursos del financiamiento público, se destinen a las Tesorerías locales, por lo que el reintegro debe hacerse con recursos de origen local.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- El derecho de los partidos nacionales a participar en elecciones estatales, no implica confusión en el manejo de los recursos federales y locales, ni con sus destinos, y la Unidad Técnica de Fiscalización tiene el deber de transparentar la ruta del dinero público y su destino final, por lo que la autoridad administrativa debe procurar el regreso del recurso; de otra manera, se incentiva la eventual práctica de no aplicar todo el recurso público destinado a las campañas electorales, pues se sabría que ante la omisión o negativa de los responsables de finanzas de los órganos locales, de reintegrar lo no erogado o comprobado, de cualquier manera se deduciría del CEN, lo que provoca incertidumbre y *“poca objetividad respecto a si aún estaría obligado a devolver a las autoridades locales o al INE dicha cantidad”*.

- No hay certeza de que los recursos del financiamiento público ordinario federal, se puedan aplicar para saldar el eventual reembolso al erario estatal, *“y que al mismo tiempo, el recurso federal aplicado localmente, y teniéndose como gasto de campaña no erogado, se pueda reportar al informar sobre el gasto ordinario de origen federal pero destino estatal, y sobre si al mismo tiempo, quienes hubieren sustraído, no comprobado en forma debida o desviado parte de los recursos locales estarían obligados a devolverlos y en su caso a quién”*, lo que implica una deficiente regulación normativa.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- La responsable infringe el principio de reserva de la ley, porque el destino del financiamiento público de los partidos nacionales, es el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, no el pago de reintegros, pero incluso si esa solución jurídica fuera admisible, debería estar regulada en la ley federal, ya que el deber de los partidos políticos de regresar lo no erogado en una campaña, no significa que lo puedan devolver con recursos distintos a los recibidos para ese objeto.
- Los lineamientos impugnados traen aparejada una sanción eventualmente económica, para un sujeto que no cometió alguna irregularidad frente al INE, pues en dado caso, el partido pudiera incurrir en una infracción, únicamente respecto de recursos locales.
- De multarse a un partido político por no reintegrar oportunamente los aludidos remanentes, el destino de su importe es el organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia y tecnología, a pesar de ser de origen federales los recursos, por lo que deberían destinarse al CONACYT, *“lo que aumenta la incertidumbre acerca del destinatario de dichos recursos”*, es decir, *“la devolución del remanente no reintegrado por el partido político se reintegraría a la tesorería local, y el importe de la multa que eventualmente se imponga al mismo partido, pagados ambos con recursos otorgados por*

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

el INE, se destinarían al ámbito local, no obstante que en ese ámbito haya ocurrido la infracción".

- El plazo mayor a seis meses, no puede ser un parámetro que obligue a notificar al CEN de un partido, de modo tal que legitime "la aparente deducibilidad del saldo total y en una sola exhibición de los remanentes no integrados en el ámbito local".

- Por analogía del artículo 458, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberían destinarse al CONACYT o a los órganos locales de ciencia y tecnología, los recursos retenidos a los sujetos obligados, pues si bien el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos, que no se encuentren devengadas al treinta y uno de diciembre, no podrán ejercerse, "*ello implica, contrario sensu, que las que se devenguen con antelación a esa fecha sí pueden ejercerse*", y la lógica del financiamiento público para campañas, es que se ejerzan en éstas, o sus remanentes en la promoción y desarrollo de la ciencia y la tecnología, por lo que de no hacerse así, se violaría el artículo 3º constitucional.

- Si bien el INE y los organismos públicos electorales locales deben reintegrar a las tesorerías, a más tardar el quince de enero del año siguiente a cada ejercicio fiscal, los

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

remanentes no erogados en las campañas, también están autorizados implícitamente a destinar al CONACYT y a los organismos locales de ciencia y tecnología, en forma análoga a lo previsto en el artículo 458, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos provenientes de los remanentes retenidos, como los importes de las sanciones, como multas o la reducción de financiamiento público, ya que si la Sala Superior determinó que los partidos tienen la obligación implícita de reintegrar al erario público los recursos para gastos de campaña que les fueron asignados, y que no hayan devengado o comprobado, de ello se deduce también el deber implícito de las autoridades electorales, de redestinar esos recursos a dichos organismos de ciencia y tecnología, con tal que ello sea antes del treinta y uno de diciembre de cada ejercicio fiscal.

4.2.4. Recurso de apelación SUP-RAP-127/2017 (interpuesto por el Partido Acción Nacional). Se aduce que:

- No se puede establecer de manera directa, que en caso de incumplir con un plazo, se procederá a realizar la actualización del monto correspondiente, de conformidad con el índice de precios al consumidor, ya que ello viola la garantía de audiencia de los partidos políticos, al no ser oídos y vencidos en un procedimiento, además de que la posibilidad de imponer sanciones deriva de un procedimiento específico, siendo que el artículo 443 de la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, no prevén alguna hipótesis en la que encuadre el supuesto impugnado, además de que el artículo 456 de la ley citada, establece un catálogo de sanciones aplicables a los partidos políticos, entre las que no se encuentra la de reintegrar los remanentes del financiamiento público, dentro de ciertos plazos, por lo que es indebido establecer la actualización de alguna cantidad, sin que exista fundamento para ello, y sin respetar las formalidades del procedimiento.

- La responsable interpreta erróneamente lo establecido por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-45/2016, en cuya sentencia se estableció que el máximo órgano de dirección de un partido, debe responder de los remanentes no devueltos en el ámbito local, por haber dejado de percibir financiamiento en el Estado correspondiente, pero tal determinación no se debe extender a otros casos que no son coincidentes o parecidos, pues el acuerdo impugnado parte de la premisa falsa de que los partidos políticos a nivel nacional, tienen mayor capacidad económica, que lo que pudieran llegar a tener a partir del financiamiento público local, por lo que podrían cubrir los remanentes en menor tiempo, lo cual no guarda relación con la insolvencia, como sí sucedió en dicho precedente.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- Se viola el principio de proporcionalidad, dado que se pretende realizar el reintegro de remanente en una sola exhibición, sin tomar en cuenta que podría obligarse a dicho comité a reintegrar simultáneamente los remanentes respecto de lo recibido en varios estados, lo que puede representar una carga excesiva o desproporcionada, o bien hacer nugatoria la medida establecida por la autoridad, en cuanto a que toda reducción estará topada al 50% de la ministración que cada partido reciba, por lo que, en su caso, debe permitirse que la devolución se haga en mensualidades.

4.2.5. Recurso de apelación SUP-RAP-128/2017 (interpuesto por el Partido del Trabajo). Se aduce que:

- No existe fundamento que soporte la determinación de la responsable, de transferir la obligación de reembolsar remanentes que originalmente corren a cargo del partido con acreditación estatal, al ámbito federal, ya que ello implica una afectación indebida al financiamiento público federal ordinario, máxime cuando el partido puede, razonablemente, hacer frente con el propio financiamiento estatal.
- El financiamiento público federal ordinario, sólo puede ser utilizado para los fines para los que fue destinado, y el fin de dicho financiamiento, es precisamente sostener las actividades ordinarias del partido a nivel nacional, y no

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

subrogarse en las obligaciones del partido nacional a nivel estatal.

- Hace suyo lo considerado por la ex Consejera electoral Galindo, lo que de acuerdo con el impugnante revela que la responsable parte de la falsa premisa de que los partidos políticos a nivel nacional, tienen mayor capacidad económica de la que pudiera llegar a tener, a partir del financiamiento público otorgado en los Estados, y que por esa razón pagarán los remanentes en menor tiempo, que si continúan los descuentos a nivel estatal, lo cual no guarda relación con un supuesto real de insolvencia, por lo que podría llegarse al extremo de que el CEN de un partido, tenga que hacerse cargo de los remanentes determinados hasta en diez Estados, que a la postre puede representar una carga excesiva y desproporcionada, o a la postre hacer nugatoria la medida aprobada por la responsable, en virtud de que toda reducción con motivo de remanentes, estará topada al 50% de la ministración que reciba cada partido.

- Al reintegrarse a las tesorerías locales los referidos remanentes de campañas locales, con financiamiento público federal, se crea una distorsión financiera, dado que se pretende que recursos federales, paren en la tesorería local, por lo que, en dado caso, deberían reintegrarse a la Tesorería federal, que es la fuente del financiamiento público ordinario federal.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

4.2.6. Recurso de apelación SUP-RAP-129/2017 (interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional). Se aduce que:

- Los lineamientos impugnados son genéricos e imprecisos, al determinar la transferencia de la obligación de pago al CEN, en los casos en que el Comité Estatal no logre "*obtener financiamiento público en el ámbito local*", así como que "*no cuente por cualquier causa con financiamiento público ordinario local*", o bien, "*pierdan su acreditación local*", dado que, se deja de considerar otros supuestos por los que un partido nacional con acreditación local, puede no contar con recursos, por ejemplo, no recibir financiamiento por causas atribuibles a las Secretarías de Finanzas de las Entidades federativas, sin que los Lineamientos realicen alguna salvedad, en la que deje de trasladar la obligación al CEN, como la citada, supuesto en el cual el partido puede impugnar, y una vez que obtenga sentencia favorable, se encontraría en posibilidad de cumplir con sus obligaciones.

- En los lineamientos impugnados, la responsable erróneamente determina que los partidos políticos nacionales con acreditación local que no tengan derecho a recibir financiamiento público, quedan en estado de insolvencia, sin considerar que a pesar de que no se les otorgue dicha prerrogativa, cuentan con patrimonio propio, entendiéndose como tal, al conjunto de los bienes y

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

derechos adquiridos por cualquier título, por lo que se encuentran en posibilidad de cumplir las obligaciones que derivan de la comisión de sus faltas, además de que pueden recibir recursos de origen privado, por lo que resulta contrario a derecho, que se pretenda que en todos los casos en que un partido político nacional no obtenga financiamiento público en el ámbito local, en automático se traslade la obligación de pago de las sanciones al CEN, sin seguir un procedimiento previo para determinar la capacidad económica real del CEN.

Robustece lo anterior, el hecho de que los bienes y derechos adquiridos con financiamiento estatal por los partidos políticos nacionales, deben ser puestos a disposición de la autoridad local, en caso de que los mismos pierdan su acreditación en ese ámbito, sin embargo, ello no afecta el patrimonio adquirido con financiamiento público federal, de conformidad con la tesis de rubro: "*BIENES Y DERECHOS ADQUIRIDOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEBEN PONERLOS A DISPOSICIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL CUANDO PIERDEN SU ACREDITACIÓN. (LEGISLACIÓN DE GUERRERO)*".

- Al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-705/2015, la Sala Superior estableció que "... *tratándose del patrimonio de un partido político nacional, resulta necesario diferenciar entre el patrimonio adquirido con*

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

recursos del erario estatal, pues constituye un patrimonio diverso y específico, por ello, los partidos políticos nacionales como entes de interés público y atendiendo a las normas que rigen sus actividades, pueden tener diversos patrimonios treinta y tres en total, los que son obtenidos del financiamiento público de las entidades federativas -treinta y uno de los estados y uno del Distrito Federal- y uno del financiamiento público federal. De tal forma, si un partido político nacional, no alcanza el porcentaje de votación exigido para tener derecho a las prerrogativas previstas en la normativa electoral del Estado, ello puede implicar, como consecuencia de lo que ha quedado previamente precisado, que tengan que determinarse los activos que dicho instituto político haya adquirido con financiamiento público local, para que puedan ser reintegrados al patrimonio de la autoridad electoral local, o de alguna otra institución en la entidad federativa correspondiente".

De lo anterior se desprende, según el recurrente, que ha sido criterio de esta Sala Superior, que tratándose del patrimonio de un partido político nacional, resulta necesario diferenciar el patrimonio adquirido con recursos del erario estatal, por lo que si se determinan los activos de un partido nacional con registro local, con éstos se debe realizar el pago de las obligaciones que hubieren contraído, como el pago de las multas, y no como lo pretende la autoridad responsable en el Acuerdo impugnado, lo que se robustecerse al considerar que el artículo 3 del Acuerdo

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

INE/CG100/2016, estatuye que *"los bienes o remanentes de recursos federales serán adjudicados a la Tesorería de la Federación y los remanentes de los recursos locales serán adjudicados a la Tesorería de la Entidad que corresponda"*, por lo que se entiende que cada recurso retenido con motivo de las sanciones, debe tener el destino de la Tesorería que otorgó el financiamiento.

- Los partidos políticos que no alcancen el porcentaje mínimo de votación para recibir financiamiento público local, no necesariamente se quedan sin éste, sin que la responsable hubiera realizado, ni de manera ejemplificativa o muestral, el análisis correspondiente a las legislaciones locales.
- De aplicarse los lineamientos reclamados, la responsable impondría una sanción al CEN, respecto de una conducta que no realizó, aunado a que se dejaría de considerar que éste cuenta con sus propias obligaciones a cubrir y que derivan del ejercicio de sus atribuciones como ente nacional, tales como pagos por concepto de sueldos y salarios, proveedores, de sanciones propias, entre otras, con lo que el partido político a nivel federal ya tiene comprometido su financiamiento, además de que no se fija un procedimiento mediante el cual valore la capacidad económica del CEN del partido, y deja de considerar el supuesto en el que éste, no únicamente deba hacerse responsable del actuar indebido de un solo Comité Estatal,

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

sino que, en un caso extremo, lo tenga que hacer respecto de la totalidad de Comités que cuentan con representación local, lo que provocaría un detrimento en los fines constitucionales que tiene a nivel nacional.

- La aplicación de los lineamientos reclamados, generan un incentivo negativo para los Comités Estatales, puesto que provoca una especie de desahogo de sus responsabilidades, y lejos de favorecer la fiscalización, la debilita, porque les relevan de las obligaciones con motivo de su actuar, ante el panorama de que el CEN responda de sus actuaciones indebidas, lo que estimularía el incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización a nivel local, de manera que los Comités Estatales se podrían beneficiar de su propio actuar indebido, lo que generaría un incentivo perverso para los mismos.

- De conformidad con el numeral 4, del artículo 89, del Reglamento de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización, con el apoyo de la Unidad Técnica, tiene la facultad de evaluar situaciones excepcionales del sujeto obligado, por ejemplo, el que los partidos políticos aspiren a contratar créditos hipotecarios para su financiamiento, para lo cual emitirá un dictamen sobre la capacidad de endeudamiento; dicha circunstancia, debería considerarse dentro de los lineamientos impugnados, dado que, si para verificar si el partido puede obligarse en créditos

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

hipotecarios, para apoyar su financiamiento, también debe tomarse en cuenta para saber su situación financiera real, antes de trasladarle la obligación de pagar las sanciones de los Comités Estatales.

- La capacidad económica del CEN se merma con los lineamientos reclamados, al pretender que además de las obligaciones que ya tiene adquiridas, se le impongan cargas con las que no contaba y que no fueron contempladas en el modelo de financiamiento público establecido en la Constitución federal.

- Si bien es cierto que el partido político nacional corresponde a una unidad, no se puede dejar de lado que cada una de las acreditaciones a nivel local, brinda derechos y obligaciones directos a los Comités Estatales, dado que cuentan con patrimonio propio y son capaces de realizar diversas operaciones de manera autónoma, habida cuenta que el artículo 3, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, determina que los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales, tendrán el mismo trato que un partido político local, por lo que se puede concluir que deben ser sujetos responsables en su totalidad de las sanciones que se les impongan, derivadas de las infracciones que por sí mismos puedan cometer.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- La responsable parte de la indebida interpretación de lo considerado por la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-458/2016, toda vez que pasó desapercibido el contexto referido por la Sala Superior, mismo que se actualiza cuando el partido político nacional con acreditación local, ha dejado de recibir financiamiento público, por no haber alcanzado el porcentaje de votación requerida, y bajo ese entendido, resulta pertinente que sea el máximo órgano nacional del partido, quien deba responder por los remanentes no devueltos en el ámbito local, lo que se refiere como una medida extraordinaria, y no como erróneamente lo pretende aplicar la responsable; al respecto, el impugnante transcribe parte del voto particular de una Consejera Electoral, en el que establece que la Sala Superior, en el SUP-RAP-458/2016, se limitó para el caso de que los partidos nacionales con acreditación local pierdan dicha calidad por no obtener la votación mínima requerida y no así ante cualquier supuesto.

- La porción normativa impugnada, trastoca los derechos del CEN, puesto que de manera arbitraria y sin fundamento, busca realizar el cobro de los remanentes, partiendo del supuesto de que al término de seis meses, se descuente de sus prerrogativas una obligación que pertenece a un Comité Estatal, sin mediar procedimiento previo que permita garantizar la debida defensa al CEN, en el que pueda alegar en relación con la posible capacidad de pago del partido en el ámbito local y, por lo tanto, su

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

garantía de audiencia se vulneraría, incumpléndose con el debido proceso.

- De aplicarse los lineamientos reclamados, se impondría una carga económica al CEN, respecto de una conducta que debe atribuirse solamente al Comité Estatal.
- Para ejemplificar lo que el recurrente llama detrimento que le causarían los lineamientos impugnados, afirma realizó un "ejercicio", tomando como referencia el Estado de Baja California Sur, y concluye que CEN tendría obligación de pagar seiscientos dos mil ochocientos veintisiete pesos, treinta y ocho centavos, lo que afirma resulta contrario a derecho y excede en las facultades que la ley le otorga a la Autoridad responsable.
- El artículo 3, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, determina que los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales, tendrán el mismo trato que un partido político local, por lo que se concluye que deben ser sujetos responsables en su totalidad de las sanciones que se les impongan, derivadas de las infracciones que por sí mismos puedan cometer.
- Indebidamente se prevé el inicio de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, con la finalidad de determinar posibles sanciones por el incumplimiento al reintegro de remanentes no ejercidos; sin embargo, la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

responsable no fundamenta ni motiva su determinación, pues ni de la lectura del artículo 222 bis del Reglamento de Fiscalización, ni de alguna otra disposición normativa, se desprende que la autoridad cuente con facultades para implementar un procedimiento sancionador en materia de fiscalización por este concepto, ya que dicho artículo establece que el CG aprobará los lineamientos para regular los procedimientos para realizar el reintegro del financiamiento público de campaña que no hubiera sido utilizado para para estos fines, por lo que la autoridad responsable excede sus facultades al regular un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, para investigar el incumplimiento del reintegro de los recursos de financiamiento de campaña no erogado y, en su caso, imponer una sanción, toda vez que de dicho precepto se desprende que en caso de no cumplir con la obligación de realizar el reintegro, la responsable debe iniciar el procedimiento atinente, con la finalidad de hacer exigible la devolución, no así para imponer una sanción.

En consecuencia, resulta contrario a derecho que la autoridad administrativa pretenda regular que se lleven a cabo dos procedimientos, uno para el cobro de remanentes de campaña no ejercidos, y otro buscando sancionar una conducta que no se encuentra prevista como infracción en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- Le causa agravio, la omisión del CG, de instrumentar a nivel reglamentario, el destino de la remisión de los remanentes de campaña de los partidos políticos, según sea el ámbito, a los organismos públicos encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación nacional o estatales.

- El destino final de los montos no ejercidos, no se encuentra expresamente normado por el INE, a pesar de que tiene la obligación implícita, por lo que solicita a esta Sala Superior, ordenar a la responsable, incluir un apartado en los Lineamientos reclamados, en el que determine que el sobrante del gasto no ejercido por los partidos políticos, sea destinado a los respectivos órganos públicos que se encarguen de diseñar y ejercer políticas públicas encaminadas promover, fomentar y desarrollar la ciencia, tecnología e innovación en México, habida cuenta que, en la materia no existe reserva de ley que impida al INE regular este tipo de disposiciones relacionadas con la fiscalización de recursos de campaña de los partidos políticos.

4.3. Consideraciones de esta Sala Superior. De la síntesis de agravios, se advierte que tienen relación con los siguientes temas:

- Actualización del saldo a reintegrar, desde la fecha en que el remanente debió ser entregado.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- ▶ Obligación del CEN, de cubrir remanentes de financiamiento estatal, cuando se trata de un partido político nacional con acreditación en el Estado, que reintegraría en un plazo mayor a seis meses, el remanente de financiamiento público de campaña local.

- ▶ Inicio de un procedimiento sancionatorio, ante la falta de entrega de los remanentes, dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable.

- ▶ Destino de los remanentes retenidos.

Asimismo, se observan dos argumentos que se alegan en forma recurrente en los diversos temas, el relativo a la falta de fundamentación y motivación de los lineamientos reclamados, así como la falta de facultades de la responsable, para regular lo concerniente a los tres primeros temas.

Por tanto, en principio se analizará ese vicio formal que se aduce y, posteriormente, de ser el caso, se analizarán los restantes motivos de inconformidad, abordándolos por temática.

4.3.1. Agravios en los que se alega falta de fundamentación y motivación de los lineamientos reclamados.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Son inoperantes los motivos de inconformidad en los que se arguye falta de fundamentación y motivación de los lineamientos impugnados reclamados; tal calificativo obedece a opera la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada, dado que esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-299/2016, ya estableció que los lineamientos relativos al reintegro del remanente del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, los emite el CG del INE en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asiste, y que la cuestión relativa a tal devolución, es de indispensable regulación, con lo que se cumple la fundamentación y motivación de tales lineamientos.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la institución de la cosa juzgada tiene por objeto primordial, proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, de tal forma que su actualización constituye un obstáculo para que un órgano jurisdiccional analice en un juicio posterior, planteamientos que ya hayan sido estudiados y resueltos en uno previo.

Así, el impacto y actualización de la cosa juzgada en juicios diversos, puede ser analizada desde dos vertientes:

- Eficacia directa, la cual opera cuando resultan idénticos en las dos controversias de que se trate los elementos: sujetos, objeto y causa.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- Eficacia refleja, en la cual no es indispensable la concurrencia de los tres elementos citados, pues únicamente se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero, y que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto en un segundo proceso.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior de rubro: COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.

Ahora bien, como se mencionó en la parte de antecedentes que interesan en el justiciable, los lineamientos que primigeniamente expidió el CG para regular el reintegro del remanente del financiamiento público (aprobados mediante Acuerdo INE/CG471/2016), fueron impugnados en el recurso de apelación SUP-RAP-299/2016.

En dicho recurso también se alegó la falta de fundamentación y motivación de esos lineamientos; sin embargo, los motivos de inconformidad correspondientes fueron desestimados al considerarse, esencialmente, que

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

existen actos de autoridad producidos con motivo de la facultad reglamentaria, como era el caso de dichos lineamientos, los cuales se fundan y motivan en forma diferente, a los actos concretos de autoridad.

Así, se estimó en la ejecutoria, un reglamento estará fundado, cuando la facultad reglamentaria que asista a la autoridad responsable correspondiente se encuentre prevista en la ley, y que la motivación se reflejará, cuando el ejercicio de esa facultad se refiera a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas.

Tocante a los aludidos lineamientos en materia de reintegro de remanente de financiamiento público, esta Sala Superior estableció que se emitieron en ejercicio de la facultad reglamentaria con la que cuenta el CG, y que en la diversa sentencia dictada al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, se estableció la necesidad de regular jurídicamente la reintegración del remanente del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, a pesar de que no existía disposición expresa que previera la facultad explícita del INE para ordenar el reembolso conducente, ya que dicha atribución se encuentra en lo que la doctrina jurisprudencial ha considerado como facultades implícitas. Por tanto, se concluyó que los lineamientos entonces impugnados se encontraban fundados y motivados.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

En ese sentido, si bien en el presente asunto se reclaman lineamientos diferentes a los reclamados en el SUP-RAP-299/2016, lo cierto es que ambos se refieren a la regulación de la devolución del remanente del financiamiento público otorgado para gastos de campaña, por lo que opera la eficacia refleja de la cosa juzgada, ya que como se puso de relieve, esta Sala Superior ya determinó que el CG emite tal clase de lineamientos en ejercicio de la facultad reglamentaria con cuenta, y se refieren a una cuestión que es de indispensable regulación, lo que torna inoperantes los agravios de que se trata.

4.3.2. Motivos de inconformidad en los que se aduce la falta de facultades de la responsable, para regular diversas cuestiones previstas en los lineamientos reclamados.

En los motivos de disenso, se afirma que la responsable no cuenta con facultades para regular lo relativo a la actualización del saldo a reintegrar; la obligación del CEN, de cubrir remanentes de financiamiento estatal; y el inicio de un procedimiento sancionador, ante la falta de entrega de los remanentes, dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable.

Son infundados tales conceptos de queja, toda vez que es inexacto que al regular tales aspectos en los

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

lineamientos reclamados, la responsable se exceda en su facultad reglamentaria, ya que como se mencionó, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015, esta Sala Superior consideró, en lo conducente, que el CG del INE tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos, el reintegro de los recursos no devengados o no comprobados, destinados para las campañas electorales, a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

Por tanto, para estar en aptitud de ejercer esa atribución, este órgano jurisdiccional incluso le ordenó a la responsable que emitiera las determinaciones conducentes, a fin de, en su caso, reintegrara al erario, el financiamiento público para gastos de campaña que no fue erogado o no se acreditó su uso y destino, lo cual debe entenderse en un sentido amplio, es decir, que comprenda diversos aspectos vinculados con el reintegro, como lo son las consecuencias de no cumplir oportunamente con la devolución de los recursos, y no en un sentido restringido, como lo sería, sólo ordenar, sin más, la aludida devolución.

En consecuencia, la responsable, al regular los referidos aspectos que se relacionan con el reintegro de los remanentes de financiamiento público (actualización del saldo a reintegrar, obligación del CEN de cubrir remanentes de financiamiento estatal en ciertos casos, y

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

el inicio de un procedimiento sancionador ante la falta de reintegro de los remanentes), particularmente con la falta de cumplimiento oportuno, acató lo que le ordenó esta Sala Superior, por lo que es infundado que haya infringido el principio de reserva de la ley.

4.3.3. Motivos de inconformidad relacionados con la actualización del saldo a reintegrar, desde la fecha en que el remanente debió ser devuelto.

La normativa cuestionada, en lo conducente, estatuye lo siguiente:

...

Séptimo

Del procedimiento para el reintegro o retención de los remanentes

...

III. De la retención del reintegro de los remanentes no ejercidos

...

2. En los casos en los que el INE o el OPLE, según corresponda, deban retener recursos de los sujetos obligados por el incumplimiento de los plazos previstos, deberán actualizar el saldo a reintegrar de forma mensual, aplicando al saldo insoluto el factor de inflación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), desde la fecha en que el remanente debió ser reintegrado y hasta el mes del cálculo, de acuerdo con la siguiente fórmula:

...

De lo reproducido se desprende que, efectivamente, los lineamientos impugnados prevén que en los casos en los que el INE o el OPLE, según corresponda, deban retener recursos de los sujetos obligados por el incumplimiento de

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

los plazos previstos para la devolución del remanente, deberán actualizar el saldo a reintegrar de forma mensual, en los términos que indica la propia normativa; sin embargo, son infundados los agravios que se hacen valer, de conformidad con las siguientes consideraciones jurídicas.

Así es, la actualización del monto a reintegrar, no constituye una sanción, sino darle su valor real al momento en que se efectúa su pago, para que el erario reciba una suma equivalente a la que hubiera percibido, de haberse cubierto dentro del plazo legal.

En efecto, la devolución de los remanentes del financiamiento, debe llevarse a cabo dentro de los plazos previstos por la norma aplicable; de no hacerse así, la demora en el reintegro provoca un menoscabo en la hacienda pública, ya que, entre otras cosas, el dinero pierde poder de compra.

Por tanto, si es responsabilidad de los partidos políticos devolver recurso no ejercidos, la consecuencia en caso de incumplir ese deber, es la posibilidad de exigir el reintegro correspondiente actualizado.

Incluso, en materia fiscal, la normativa aplicable establece que el monto de las contribuciones se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual dicha normativa establece

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

que se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar.

Acorde con ello, la actualización opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios que pudiera haber en el país, con el objeto de dar el valor real al monto del remanente a reintegrar en el momento del pago, con el fin de que el erario perciba una suma equivalente a la que hubiera recibido, de haberse devuelto oportunamente el aludido remanente, por lo que no implica una sanción al infractor.

En relación con el tema, resultan orientadoras las razones esenciales de la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe⁵:

ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE CONTRIBUCIONES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SIRVA DE BASE PARA CALCULAR LOS RECARGOS Y LAS MULTAS, NO REVELA UNA DOBLE O TRIPLE SANCIÓN. La actualización del monto de las contribuciones implica darles su valor real al momento en que se efectúa su pago, para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera percibido de haberse cubierto dentro del plazo legal, mas con ello no se le resarcen los perjuicios ocasionados por la falta de pago oportuno, concretamente, por no haber podido disponer en su momento de las cantidades de dinero derivadas del pago puntual de las contribuciones, a fin de sufragar los gastos públicos, ni tampoco sanciona al infractor, aspectos que distinguen a la actualización tanto de los recargos, como de las multas. Además, conforme al último párrafo del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, las cantidades actualizadas conservan la

⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998, Página: 220.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización, es decir, se trata de contribuciones, a diferencia de los recargos y las sanciones, que aunque participan de la naturaleza de aquéllas, son accesorios. Por consiguiente, la circunstancia de que las contribuciones deban actualizarse y, sobre la cantidad obtenida, calcularse los recargos y las multas, no revela una doble o triple sanción, ya que son rubros diversos que nacen a la vida jurídica por diferentes conceptos.

En este orden de ideas, resultan infundados los motivos de inconformidad en los que se aduce que la actualización que prevén los lineamientos reclamados, constituye la imposición de una doble sanción, por una sola conducta omisiva; que se viola la garantía de audiencia de los partidos, al no ser oídos y vencidos en un procedimiento, porque la posibilidad de imponer sanciones deriva de un procedimiento específico, sin que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización prevean alguna hipótesis en que encuadre tal supuesto, además de que en el catálogo de sanciones previstas por el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se encuentra la de reintegrar los remanentes dentro de ciertos plazos.

Lo infundado de tales agravios radica en que parten de la premisa de que la actualización del saldo a reintegrar constituye una sanción, pero como se puso de relieve, esa base de que parten es incorrecta.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

4.3.4. Agravios relacionados con la obligación del CEN, de cubrir remanentes de financiamiento estatal, cuando se trata de un partido político nacional con acreditación en el Estado, que reintegraría en un plazo mayor a seis meses, el remanente de financiamiento público de campaña local.

La normativa cuestionada, en lo conducente, estatuye lo siguiente:

...

Séptimo

Del procedimiento para el reintegro o retención de los remanentes

...

III. De la retención del reintegro de los remanentes no ejercidos

...

a) Tratándose de partidos políticos.

...

4. En caso de que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el INE o el OPLE según corresponda, deberán aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por el 50% del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado.

5. Cuando un partido político nacional con acreditación local deba reintegrar un remanente de financiamiento público de campaña no erogado, por un plazo mayor a los 6 meses se estará a lo siguiente:

a. El OPLE deberá informar a la DEPPP el saldo de los remanentes no reintegrados en el ámbito local, a fin de que ésta notifique al Comité Ejecutivo Nacional del partido político y proceda a deducir, el saldo de los remanentes no reintegrados en el ámbito local, con cargo a su financiamiento por actividades ordinarias.

b. La DEPPP solicitará a la DEA a través del oficio de ministración correspondiente que realice la retención correspondiente en una sola exhibición, en orden preferente a la ejecución de las sanciones firmes del partido nacional.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

- c. La DEA realizará el reintegro a la Tesorería correspondiente, según el origen del financiamiento público para gastos de campaña.
6. El procedimiento señalado en el numeral anterior se llevará a cabo, desde el primer mes, cuando algún partido político nacional con registro local, no cuente por cualquier causa con financiamiento público ordinario local.

Se consideran infundados los motivos de inconformidad relacionados con la presente temática, en virtud de que los partidos políticos nacionales y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica, y si el financiamiento público local que se les entrega no lo utilizan o no justifican su gasto, deben reintegrarlo al erario en breve plazo, dentro del término que disponga la normativa aplicable, pues nada autoriza a no hacerlo dentro del término que prevea la norma, razón por la cual si con recursos locales no es posible efectuar oportunamente la devolución atinente, válidamente se pueden utilizar recursos federales para lograr ese cometido, porque finalmente los recursos son del mismo partido.

La anterior conclusión, se funda en las siguientes premisas:

- a) Obligación de reintegrar los remanentes de financiamiento público, dentro de los plazos previstos por la normativa aplicable.**

Esta Sala Superior ha establecido que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustarlas a los principios del Estado democrático, así como la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que fueron entregados, en observancia al mandato constitucional encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país.

En relación con el financiamiento público a partidos políticos, debe considerarse que el mandato constitucional, está encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país, sobre todo en el contexto actual, donde se busca que los recursos públicos sean destinados de manera estricta al objeto para el que fueron entregados.

Así, los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático; de aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; además de contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, y finalmente están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la Ley General de Partidos Políticos.

Referente a las normas fiscales que irradian al sistema democrático, se encuentra el artículo 54, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece, entre otras cosas, que:

- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos, sólo procederá hacer pagos, con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, que hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos;
- Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al treinta y uno de diciembre, no podrán ejercerse.
- Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al treinta y uno de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

- Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.

Estas normas fiscales resultan aplicables a los partidos políticos, conforme a una interpretación sistemática y funcional de estas, dado que el artículo 68, de la Ley General de Partidos Políticos establece que están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarias a pesar del régimen fiscal señalado en el artículo 66, de la propia Ley.

Lo anterior, en la lógica de lo establecido en el artículo 41, base I, de la Constitución Federal, en cuanto a que define a los partidos políticos como entidades de interés público, armonizado con el contenido de la fracción XIII, del artículo 2, y la fracción VIII, del dispositivo 4, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que definen que los ejecutores del gasto son los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

En ese tenor, resulta dable afirmar que los partidos políticos al ser entidades de interés público, y estar contemplados dentro de los sujetos obligados al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria -entre ellas las establecidas en su artículo 54, deben cumplir con la obligación de reintegrar los recursos públicos no utilizados conforme al presupuesto.

La norma citada denota la necesidad de devolver los recursos no ejercidos en un breve plazo, lo cual encuentra justificación en que los recursos del Estado no ejercidos, puedan emplearse de inmediato para satisfacer las necesidades públicas.

Consecuentemente, los partidos políticos están obligados a reintegrar los remanentes dentro del plazo previsto en la normativa aplicable, ya que nada justifica la falta de devolución oportuna de los recursos públicos que no utilizaron o no justificaron su gasto.

b) Un partido político nacional y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica.

Este Tribunal ha establecido que dada la importancia de los partidos políticos como promotores de la ciudadanía participativa, en una sociedad democrática e incluyente, al adquirir su registro como institutos políticos nacionales,

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

tienen el derecho de participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

En ese contexto, un instituto político con registro nacional no sólo podrá participar en elecciones federales, sino también podrá hacerlo en contiendas en las que se renueven los cargos de elección popular en los distintos Estados de la República Mexicana.

De ahí que se les reconozca el derecho a ser acreditados ante los organismos público electorales locales para participar en los procesos comiciales, con todas las prerrogativas que la ley del Estado prevea.

Lo anterior evidencia que los partidos políticos nacionales, al tener como propósitos fundamentales, la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la contribución de la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, se consideran entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE, así como con acreditación ante los organismos públicos locales.

En ese sentido, un partido político con registro nacional -en tanto mantenga ese registro nacional-, guarda identidad jurídica ante el Instituto Nacional Electoral, así como ante los

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

organismos públicos electorales locales en los que se encuentre acreditado.

Contrario sucede cuando un instituto político pierde su registro nacional, pues en ese supuesto, se rompe esa dicotomía en la identidad jurídica (partido político nacional con registro ante los organismos públicos locales).

En el referido supuesto, se extingue el partido político nacional, pero subsiste el derecho para conservar el registro ante la autoridad electoral local, si es que cumple con los requisitos legales respectivos.

Lo anterior evidencia que el sistema electoral prevé que existe unidad en la identidad de un partido político nacional, sin importar que esté registrado ante el INE o ante los organismos públicos locales, pues dicha unidad en la identidad, sólo se rompe si el partido político pierde su registro nacional.

En ese orden de ideas, el partido político nacional mantiene los derechos y obligaciones frente a las autoridades ante las que está registrado o acreditado, dado los propósitos y fines de los institutos políticos nacionales, que es la postulación de ciudadanos a cargos de elección popular, tanto en elecciones federales como en las elecciones estatales, que organizan las autoridades electorales locales.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

De modo que, si un partido político nacional postula candidatos dentro de un proceso electoral local, no puede distinguirse en dos sujetos diferenciados, puesto que, aun cuando existan dirigencias nacionales y estatales, así como un registro nacional y acreditaciones locales, tal situación no implica una multiplicidad de sujetos.

Así, la acreditación ante las autoridades administrativas electorales locales para participar en procesos comiciales en las Entidades federativas, no genera o crea sujetos distintos al partido político nacional, sino que se trata de la misma persona jurídica nacional que, por haber obtenido dicha calidad de “instituto político nacional”, la Constitución y la ley le reconocen el derecho para participar también en los procesos electorales locales, para lo cual es necesario contar con acreditación ante el organismo público electoral que corresponda.

Pero ese reconocimiento constitucional (de que un partido nacional pueda participar en un proceso electoral local), no tiene el propósito de crear dos entes distintos, uno nacional y otro local, sino que únicamente tiene el fin de lograr la participación, tanto en procesos federales como locales.

Por ello, tratándose del financiamiento público de los partidos políticos nacionales, el propio artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé la posibilidad de que

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales en las entidades federativas, en cuyo caso, se precisa que las leyes locales no podrán contener limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

En ese orden de ideas, si bien un partido político puede tener un registro nacional y hasta treinta y dos acreditaciones en las Entidades federativas, tal condición sólo genera una misma personalidad jurídica, por lo que los partidos políticos nacionales no crean personas distintas por el hecho de obtener el reconocimiento de su acreditación ante los diversos organismos públicos electorales locales⁶.

Es por ello que este Tribunal ha estimado que el partido político nacional y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica⁷, tan es así, que al perder acreditación en el ámbito local, , el partido no tiene derecho a financiamiento ordinario y puede cumplir sus finalidades a través de sus dirigencias nacionales⁸.

En consecuencia, es el partido, como unidad jurídica, la que debe responder de las obligaciones (como la devolución de remanentes), a pesar de que éstas surjan de un órgano en un Estado, con la única salvedad de que en

⁶ Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-61/2016.

⁷ Así lo estableció, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-51/2017 y acumulados.

⁸ Así lo consideró esta Sala Superior en la sentencia del expediente SUP-JRC-12/2017.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

este supuesto, en principio debe responder con recursos provenientes de la Entidad en la que surgió la obligación, salvo que sean insuficientes, o implique que la obligación no se cumpla en breve término, supuesto en el cual pueden emplearse recursos del partido que provengan de fuentes diversas a las del lugar en el que surgió la obligación.

No es óbice a la anterior conclusión, lo considerado por esta Sala Superior, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-705/2015, ya que entonces no se sostuvo un criterio opuesto a lo antes relatado, por el contrario, también se determinó que la acreditación de un partido político nacional en el ámbito de la Entidades federativas, no tiene como finalidad darle existencia jurídica a tal ente.

Efectivamente, dicho asunto tiene relación con los procedimientos de disolución, liquidación y destino del patrimonio adquirido con financiamiento público local.

En la ejecutoria se estableció, en lo conducente, que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en los procesos electorales de las Entidades federativas, siempre que se sujeten a las normas que existan en cada una de ellas, pero ***“la acreditación de un partido político nacional en el ámbito de las entidades federativas, no tiene como fin darle existencia jurídica a tal ente, como sí lo hace el registro ante el Instituto Nacional Electoral; dado que***

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

única y exclusivamente tiene por objetivo que puedan participar en la vida política de esa entidad federativa".

De ese modo, se consideró que obtener la acreditación de un partido político nacional, ante la autoridad administrativa electoral local, trae consigo diversas consecuencias jurídicas, entre ellas:

- Obtención de financiamiento público estatal.
- Derecho a postular candidatos a cargos de elección popular en la entidad federativa que corresponda.
- Deber jurídico de llevar contabilidad, respecto del financiamiento público estatal, para efecto de rendir informes de las cuentas al Instituto Nacional Electoral.
- Deber de observar la normativa electoral de la entidad federativa que corresponda.

Se estimó que en la hipótesis de que un partido político nacional no alcance la votación necesaria para rebasar la barrera legal prevista en la normativa electoral local, implica que dicho instituto político, no cuenta con la suficiente representatividad entre la ciudadanía de la Entidad, al no haber logrado que el electorado expresara su sufragio en su favor, y con ello obtener el número de votos necesarios para rebasar el porcentaje mínimo necesario exigido por la ley, a efecto de conservar su acreditación.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Por tanto, en la sentencia, en lo que en caso atañe, se determinó que en ese caso concreto, se actualizaba la hipótesis del artículo 169 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que dispone que los partidos políticos nacionales o estatales que pierdan su acreditación o se les cancele el registro, pondrán a disposición del Instituto Electoral los activos adquiridos con financiamiento público estatal, entendiéndose que del otorgado en esa Entidad.

No pasa desapercibido que en la referida resolución se estableció lo que se alega en los agravios, en el sentido de que el patrimonio adquirido con recursos del erario estatal, constituye un patrimonio diverso y específico, por ello, los partidos políticos nacionales, como entes de interés público y atendiendo a las normas que rigen sus actividades, pueden tener diversos patrimonios (treinta y tres en total), los que son obtenidos del financiamiento público local y uno del financiamiento público federal.

Empero, ello debe interpretarse en el contexto de la propia resolución, esto es, que la obligación de poner a disposición del Instituto electoral respectivo, se refiere a los activos adquiridos con financiamiento de la Entidad en la que se perdió la acreditación del partido en el Estado.

Conclusión. Con base en las premisas expuestas, se concluye que se encuentra justificada la norma

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

cuestionada, en virtud de que los partidos políticos nacionales y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica, y si el financiamiento público que se les entrega no lo utilizan o no justifican su gasto, deben reintegrarlo al erario en breve plazo, dentro del término que disponga la normativa aplicable, pues nada autoriza a no devolverlos dentro del término que prevea la norma, por lo que si con recursos locales no es posible efectuar oportunamente la devolución atinente, válidamente se pueden utilizar recursos federales para lograr ese cometido, sin que ello implique confusión en el manejo de los recursos locales y federales, ni con su destino, porque finalmente los recursos son del mismo partido.

Es verdad que el que el Reglamento de Fiscalización estatuye que los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales, tendrán el mismo trato que un partido local; pero el que se les trate igual, no implica considerar que los órganos locales, sean partidos o personas jurídicas distintas del partido político nacional.

Por ende, es inexacto que las cargas de los órganos locales, como la devolución de remanentes, no puedan trasladarse al CEN del partido correspondiente, pues como se explicó, los partidos políticos nacionales y su acreditación local, en realidad forman una unidad jurídica.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Lo expuesto pone de relieve que opuestamente a lo que se alega, sí hay certeza de que el financiamiento público ordinario federal, sea factible utilizarlo para cubrir los referidos remanentes, y que ello pueda ser hecho saber, entre otros, en el informe anual correspondiente.

En ese orden de ideas, el que los partidos políticos, de conformidad con los preceptos que se invocan, cuenten con patrimonio y personalidad jurídica propia, así como financiamiento público ordinario, que los órganos estatales puedan realizar operaciones de manera autónoma, y que el Reglamento de Fiscalización les dé el mismo trato que a un partido local, no impide que el CEN, en casos como el que se comenta, se haga cargo de devolver el remanente de financiamiento local, que indebidamente no puede ser devuelto en forma oportuna con recursos locales, ya que como se puso de relieve, las acreditaciones que los partidos políticos nacionales tienen en los Estados, no constituyen una persona jurídica diferente, por lo que el CEN hace el pago como parte del propio partido obligado a realizarlo, no como responsable solidario, ni como una sanción, lo que torna infundados los agravios en los que se afirma que el remanente no puede ser descontado del financiamiento federal, porque el CEN no es responsable solidario, y que los lineamientos impugnados traen aparejada una sanción eventualmente económica, para un sujeto que no incurrió en alguna irregularidad frente al INE.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Por tanto, la responsable no tenía que llevar a cabo algún estudio para conocer qué Estados de la República siguen otorgando financiamiento público a los partidos nacionales que no alcanzaron un porcentaje mínimo de votación, pues basta con que conozca qué partidos nacionales tardarían en reintegrar el remanente de financiamiento público local más de seis meses.

Igualmente, es infundado que los lineamientos reclamados sean genéricos e imprecisos porque no prevén otros supuestos por los que un partido nacional con acreditación local, puede no contar con recursos, por ejemplo, no recibir financiamiento por causas atribuibles a las Secretarías de Finanzas de las Entidades federativas, sin que los Lineamientos realicen alguna salvedad, en la que deje de trasladar la obligación al CEN, como la citada, supuesto en el cual el partido puede impugnar, y una vez que obtenga sentencia favorable, se encontraría en posibilidad de cumplir con sus obligaciones.

Lo infundado de esos motivos de disenso, radica en que si el partido recibe recursos públicos y no los gasta o no comprueba su erogación, esos mismos recursos debería devolver, porque no deben utilizarse en fines diversos; si indebidamente deja de proceder de esa manera, y si por cualquier motivo no existen recursos locales que retener para hacer el reintegro, de todas formas el partido, como unidad, está obligado a hacerlo, por lo que

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

válidamente se traslada la obligación al CEN, sin que la normativa tenga que establecer salvedades como la que se menciona en lo agravios, porque si bien no le sería imputable que la Secretaría de Finanzas no entregara los recursos correspondientes, resulta que, como se puso de relieve, la devolución tendría que hacerse con los propios recursos no gastados o comprobados, por lo que si no se hizo así, implica que los recursos se gastaron en un fin diverso, por lo que ello, además de la necesidad de que los recursos públicos se reintegren en un plazo breve, hace que los lineamientos reclamados no deban contemplar salvedades como a la que se alude en los agravios.

Asimismo, el que tengan origen y naturaleza distinta (se infiere porque provienen de la federación y de los Estados respectivamente, y uno es para gastos ordinarios y otro de campaña), tampoco provoca la ilegalidad de la normativa cuestionada, dado que la falta de devolución de remanentes, es reprochable al partido como unidad jurídica, por lo que si bien, en principio, con el propio financiamiento local tendría que cubrir el remanente respectivo, si éste es insuficiente para reintegrarlo oportunamente, es perfectamente exigible que con cargo al patrimonio nacional, el CEN lo cubra, sin que ello implique partir de la base de que el CEN recibe el financiamiento local de todos los Estado, más bien, es partir de la premisa de que, como se dijo, el partido es una unidad jurídica y

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

que tiene una obligación por la cual responder, en la especie, la devolución de remanentes.

No pasa desapercibido que el financiamiento sólo puede emplearse en el fin para el que se entrega, y que el financiamiento para gastos ordinarios, se destina a pagar erogaciones tendentes al sostenimiento del partido, por ejemplo, salarios de personal, renta, luz y teléfono de oficinas, etcétera, empero, en tal clase de financiamiento deben contemplarse gastos extraordinarios vinculados a las actividades del partido, como el pago de multas o remanentes de otro financiamiento que injustificadamente no se devolvió oportunamente.

De igual manera, son infundados los motivos de queja en los que se aduce que se viola el principio de proporcionalidad, dado que se pretende realizar el reintegro de remanente en una sola exhibición, sin tomar en cuenta que podría obligarse a dicho comité a reintegrar simultáneamente los remanentes respecto de lo recibido en varios estados, lo que puede representar una carga excesiva o desproporcionada.

Lo anterior es así, en virtud de que, en caso de que se actualizara tal supuesto, así como la circunstancia de que este último tipo de pagos provoque que el partido deje de hacer otras actividades que le son propias, es únicamente imputable al partido, al no existir alguna justificación para

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

que uno o varios de sus órganos estatales dejen de devolver los remanentes correspondientes, que constituyen recursos públicos que se les entregaron para un fin, y no se utilizaron para el mismo o no se demostró que se hubieran usado para ello, por lo que deben regresarse a la brevedad.

Además, la circunstancia de que alguno de los integrantes de dichos órganos estatales pudiera ser el que materialmente provoque que no se reintegre el referido remanente, ello no excluye que ante la autoridad electoral administrativa, el responsable es el partido como unidad, sin que tal circunstancia excluya de las responsabilidades personales de cualquier naturaleza en que pudieran incurrir los miembros de los órganos estatales.

Estimar lo contrario, esto es, que con el financiamiento ordinario no podrían cubrirse multas o remanentes, implicaría que no pudiera sancionarse a los partidos, ni obligarlos a devolver al erario remanentes de otra clase de financiamiento, ya que la ley no contempla un financiamiento específico para estos últimos rubros, lo que es inaceptable, porque implicaría la posibilidad de transgredir la norma, sin alguna consecuencia.

En ese orden de ideas, es inatendible el ejemplo que se pone en los agravios, relativo a la cantidad que tendría que pagar, en el supuesto de que el órgano local en una Entidad, no reintegrara el remanente de financiamiento

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

público, ya que la cantidad que el CEN tuviera que reintegrar, cualquiera que sea, es porque el partido lo recibió como unidad, y como tal lo tiene que reintegrar, y si los recursos locales son insuficientes, es menester que lo cubra el CEN, con independencia de las responsabilidades en que incurran los funcionarios partidistas de los órganos estatales.

Por otra parte, es infundado lo alegado en relación que debería hacerse un estudio o procedimiento para conocer la capacidad económica del CEN, en el que incluso éste pudiera alegar sobre tal capacidad económica, y que de no llevarse a cabo se violaría su garantía de audiencia.

Tal calificativo merecen dichos agravios, en virtud de que con independencia de la capacidad económica del partido, es menester que éste devuelva los recursos públicos que se le entregaron localmente y no se gastaron o no se justificó su erogación, habida cuenta que, no se trata de una sanción, que para imponerla sea necesario conocer la capacidad económica del infractor, ni se trata de la contratación de créditos.

En el mismo sentido, es inexacto que la autoridad deba constatar si el partido recibe financiamiento local, o si cuenta con un patrimonio en el Estado, dado que lo que se pretende al trasladar la obligación de devolver el remanente de financiamiento público, es que tal reintegro tenga lugar en breve término, por lo que ante la falta de

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

devolución oportuna, incluso en el escenario de que el partido cuente con patrimonio en Estado, es válido que la obligación se traslade al CEN, habida cuenta que, si tiene recursos suficientes, no se justifica que incumpla con la obligación de reintegrar en tiempo el remanente.

También es infundado lo que se alega en el sentido de que la norma impugnada atenta contra los fines de la fiscalización, al dejar de llevar a cabo la autoridad sus deberes vigilancia y de procurar el regreso del recurso, ya que los sujetos obligados pueden violentar las disposiciones legales, sin implicar sanciones que inhiban la conducta infractora, trasladando la carga y responsabilidad del pago a un tercero, lo que incentiva a los infractores a no modificar su conducta, para apegarla a la legalidad y se incentivaría la eventual práctica de no aplicar todo el recurso público destinado a las campañas electorales, pues se sabría que ante la omisión o negativa de los responsables de finanzas de los órganos locales, de reintegrar lo no erogado o comprobado, de cualquier manera se deduciría del CEN, lo que provoca incertidumbre y *“poca objetividad respecto a si aún estaría obligado a devolver a las autoridades locales o al INE dicha cantidad”*.

Lo infundado de dichos motivos de inconformidad radica en que, contrario a lo que se alega, la falta de reintegro oportuno de los remanentes, sí puede dar lugar a sanciones por parte de la autoridad electoral administrativa, incluso los

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

lineamientos impugnados prevén el inicio de un procedimiento sancionador, además de las sanciones que los propios partidos puedan imponer a los miembros de los órganos estatales que incurran en alguna irregularidad, además de las responsabilidades de otra naturaleza en que puedan incurrir en lo personal los miembros de los órganos estatales, por lo que no puede provocar el incentivo a que se refieren los agravios.

Igualmente, es infundado que los lineamientos impugnados sean deficientes, porque en caso de hubiera sustracción o desviación de los recursos locales de los partidos, no regulan la obligación de devolverlos y en su caso a quién.

Lo anterior es así, en virtud de que la sustracción o desviación de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, además de las responsabilidades partidistas, cuya normativa corresponde al propio partido regular, puede provocar responsabilidades civiles, penales, administrativas o de otra índole, dependiendo de las circunstancias en que hayan tenido lugar dicha clase de actos, que, en su caso, podrían dar lugar a ordenar el pago o devolución al partido, de recursos sustraídos ilegalmente; y ese tipo de responsabilidades, al ser de naturaleza distinta a la electoral, no corresponde a la responsable regularla.

Además, la autoridad electoral administrativa no deja de realizar sus labores de vigilancia y fiscalización, pues la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

norma impugnada no lo prevé; por el contrario, las seguirá llevando a cabo para estar en aptitud de advertir la falta de reintegro de los remanentes en forma oportuna, y al trasladar al CEN la obligación de reintegrar los remanentes, precisamente estará procurando el reintegro de los recursos públicos.

Tampoco existe la incertidumbre que se alega, toda vez que la norma es clara al disponer que cuando se trate de un partido político nacional con acreditación en el Estado, que reintegraría remanentes de financiamiento local en un plazo mayor a seis meses, la obligación se traslada al CEN del partido correspondiente; de lo contrario, esto es, que el reintegro tenga lugar un término menor, lo que implica que el partido puede, razonablemente, hacer frente con el propio financiamiento estatal, la devolución se hará con recursos locales.

A pesar de que lo antes expuesto es suficiente para demostrar la justificación de la normativa impugnada, a continuación se dará respuesta al agravio en el que se aduce que se hizo una interpretación errónea de lo considerado en el recurso de apelación SUP-RAP-458/2016 y acumulados, en relación con el tema.

Consideraciones de la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-458/2016 y acumulados.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

En dicho recurso, se reclamó el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LOS REMANENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE CAMPAÑA NO EJERCIDOS DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES 2015-2016, QUE DEBERÁN REINTEGRARSE A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN O SU EQUIVALENTE EN EL ÁMBITO LOCAL.

Ese Acuerdo preveía, entre otras cosas, que en el caso de que un partido político nacional con acreditación local haya dejado de recibir financiamiento público en el Estado, el CEN o su equivalente, del partido nacional correspondiente, será el responsable de devolver el remanente de financiamiento local no ejercido o que no se acreditó su erogación.

Al impugnar tal Acuerdo, se alegó, en lo que interesa, que el remanente de campaña no podía ser descontado del financiamiento público federal, porque el CEN no es responsable solidario, ya que no se trata de una falta, sino de la devolución de un supuesto sobrante, lo que era incongruente.

Al resolver el citado medio de impugnación, este órgano jurisdiccional estableció al respecto que:

..., del escenario de que el Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente del partido político nacional correspondiente sea el obligado, deriva de que un partido político nacional con acreditación local haya dejado de recibir financiamiento público, lo cual se ajusta a la lógica, al no

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

existir como partido político acreditado en la entidad, el máximo órgano nacional de ese instituto político en el que debe responder por los remanentes no devueltos en el ámbito local, porque como partido político nacional contendió en ese proceso electivo, empero, a partir de que no alcanza el porcentaje mínimo para obtener su acreditación, es que debe responder en el caso.

En ese tenor, de ningún modo se considera incongruente tal cuestión, porque al tratarse de un remanente que el partido político en el ámbito local no devolvió, y que tampoco puede cobrarse en el entorno estatal, al haber constituido financiamiento público para procesos comiciales en una entidad el cual no fue gastado debe devolverse, por ello es que al pertenecer al partido político nacional es a éste a quien le corresponderá hacer la devolución.

De lo reproducido se desprende que esta Sala Superior desestimó los agravios, al considerar que la circunstancia de que el Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente sea el obligado, deriva de que un partido político nacional con acreditación local haya dejado de recibir financiamiento público, lo cual es lógico, porque al no existir como partido político acreditado en la entidad, el máximo órgano nacional de ese instituto político es el que debe responder por los remanentes no devueltos en el ámbito local, lo que de ningún modo se consideraba incongruente, porque al tratarse de un remanente que no puede cobrarse en el entorno estatal, es al partido a quien le corresponde hacer la devolución.

Es verdad que en ese precedente se trataba de partidos políticos nacionales con acreditación estatal, que dejaron de recibir financiamiento local (lo que los impugnantes llaman "insolvencia"); y que el presente caso no se trata de

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

partidos nacionales que hayan dejado de percibir financiamiento local, sino de institutos políticos que terminaría de devolver el remanente, más de seis meses después de que la obligación se hace exigible; pero resulta que, opuestamente a lo que se alega, el criterio emanado de dicha ejecutoria sí es aplicable, en virtud de que ambos casos parten de la base de que los recursos públicos se entregaron al partido y al no gastarse o comprobarse su erogación, deben devolverse, y ante la falta de financiamiento local para hacerlo (en aquél caso) o ante la falta de financiamiento suficiente para hacerlo dentro del plazo correspondiente (el presente caso), el partido, a través de otro de sus órganos, debe cubrir dichos remanentes.

Por otro lado, ningún perjuicio les causa a los partidos nacionales con acreditación en el Estado, el que si el reintegro con recursos locales tuviera lugar en un plazo mayor a seis meses, la obligación de regresar los recursos se traslade al CEN.

Lo anterior es así, en virtud de que, si el reintegro debe realizarse, necesariamente, en un plazo breve, y el deber de hacerlo es del partido como unidad jurídica, el que la responsable les otorgue hasta seis meses para devolver por completo los remanentes con cargo únicamente al erario estatal, ningún perjuicio les causa a los partidos, en tanto que, en lugar de requerirlos de inmediato, les otorga un

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

plazo para hacerlo sin necesidad de utilizar recursos federales.

Sin que de la norma impugnada se advierta que a los partidos locales se les otorgue un plazo diferente que a los nacionales para el reintegro de los remanentes, habida cuenta que, los partidos locales no cuentan con un órgano nacional, precisamente por su carácter local, razón por la que la norma no prevé que después de un plazo determinado, la obligación de pagarlos, se traslade a un órgano nacional del partido, por lo que es inexacto que se viole el principio de igualdad.

Finalmente, son inoperantes los agravios en los que únicamente se dan por reproducidos los votos particulares de un Consejero y una ex Consejera del INE, en virtud de que, quien promueve un medio de impugnación, debe exponer hechos y motivos de inconformidad propios, que estime le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y el acto reclamado.

De lo contrario, es decir, acceder a la solicitud de la parte actora, con la mera referencia de estimar como suyos argumentos expuestos en un voto particular, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones carentes de materia controversial, que los hace inoperantes.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

La conclusión anotada, encuentra apoyo en la jurisprudencia, cuyo rubro y texto es el siguiente:

VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS.- De conformidad con lo dispuesto en el inciso e), del párrafo 1, del artículo 9, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la promoción de los juicios y recursos previstos en tal ordenamiento se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el enjuiciante exponga hechos y motivos de inconformidad propios, que estime le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto o resolución impugnada. Acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de estimar como suyos argumentos expuestos por un magistrado disidente en un voto particular, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial, que los hace inoperantes.

4.3.5. Agravios relacionados con el Inicio de un procedimiento sancionador, ante la falta de entrega de los remanentes, dentro de los plazos previstos en la normativa aplicable.

La norma cuestionada, establece lo siguiente:

...
Séptimo
Del procedimiento para el reintegro o retención de los remanentes
...

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

III. De la retención del reintegro de los remanentes no ejercidos

1. Cuando el INE identifique que los sujetos obligados no realizaron el reintegro de los recursos en los plazos previstos por el acuerdo INE/CG471/2016, la UTF deberá iniciar un procedimiento sancionador en materia de fiscalización en el que respetará el derecho de audiencia, con la finalidad de determinar la sanción que se debe imponer por dicho incumplimiento. El resultado de dicho procedimiento será registrado en el SI.

De lo reproducido se desprende que es inexacto que la normativa cuestionada califique como falta sustantiva, el que los sujetos obligados no realicen el reintegro de los recursos en los plazos correspondientes y prevea sanciones excesivas, pues la norma lo que prevé, es que cuando el INE identifique tal conducta, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá iniciar un procedimiento sancionador en materia de fiscalización en el que respetará el derecho de audiencia, con la finalidad de determinar la sanción que se debe imponer por dicho incumplimiento, por lo que será hasta entonces cuando se califique la falta y se imponga la sanción correspondiente.

Por otro lado, la circunstancia de que la autoridad electoral retenga la ministración mensual de financiamiento público, cuando los sujetos obligados no realicen el reintegro de los recursos en los plazos correspondientes, no hace ocioso la apertura de un procedimiento sancionador.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior es así, en virtud de que, la normativa prevé la obligación de los sujetos obligados, entre ellos los partidos políticos, de reintegrar los remanentes de financiamiento público para gastos de campaña, dentro de los plazos ahí establecidos.

El incumplimiento de tal disposición genera consecuencias jurídicas; una de ellas, es que la autoridad electoral retenga la ministración mensual de financiamiento público ordinario, para cubrir dicho remanente.

Pero a pesar del pago extemporáneo del remanente, a través de las referidas retenciones, el incumplimiento a la norma existió, lo cual, en principio, podría ameritar una sanción, por lo que es necesario la apertura de un procedimiento sancionador, con el fin de que en el mismo se establezca lo conducente, por lo que no es ocioso la apertura del procedimiento sancionador correspondiente, ni se advierte algún impedimento legal para que, ante la falta de reintegro oportuno, se abran dos procedimientos: uno para obtener la devolución de los recursos, mediante la retención del financiamiento ordinario, y otro para, en su caso, sancionar el incumplimiento, en tanto que, ambos son distintos y persiguen cuestiones diferentes.

4.3.6. Agravios relacionados con el destino de los remanentes retenidos.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

La norma cuestionada establece lo siguiente:

...

Séptimo

Del procedimiento para el reintegro o retención de los remanentes

...

IV. Del destino de los remanentes retenidos por las autoridades electorales

Por regla general los recursos retenidos a sujetos obligados por las autoridades electorales, deberán destinarse a la TESOFE y, en el caso local, a su similar en la entidad, según corresponda.

Tratándose de partidos políticos nacionales con registro local que no cuenten con financiamiento público ordinario local, el destino de los recursos retenidos dependerán del origen del financiamiento público para gastos de campaña.

De lo reproducido se desprende que la normativa reclamada prevé que, por regla general, los recursos retenidos a sujetos obligados por las autoridades electorales, deberán destinarse a la Tesorería de Federación y, en el caso local, a su similar en la Entidad, según corresponda.

Tratándose de partidos políticos nacionales con registro local que no cuenten con financiamiento público ordinario local, el destino de los recursos retenidos, dependerá del origen del financiamiento público para gastos de campaña.

En el primer caso, se entiende que si quien realizó la retención es la autoridad electoral federal, los recursos deben destinarse a la Tesorería de la Federación; en la hipótesis de que la retención la hubiera llevado a cabo la

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

autoridad electoral local, el recurso debe destinarse a la Tesorería de la Entidad correspondiente.

El segundo supuesto prevé el caso de partidos políticos nacionales con registro local que no cuenten con financiamiento público ordinario local, y en forma extensiva debe entenderse que también comprende el supuesto de un partido político nacional con acreditación en el Estado, que reintegraría en un plazo mayor a seis meses, el remanente de financiamiento público de campaña local, en el que la obligación se traslada al CEN.

En este último caso, al establecerse que el destino de los recursos retenidos dependerá del origen del financiamiento público para gastos de campaña, debe interpretarse acorde con el primer supuesto, que prevé que el recurso debe destinarse a la Tesorería de la Entidad correspondiente, lo que permite concluir que si los recursos retenidos son para reintegrar remanente de financiamiento local, el destino de los recursos será la Tesorería o su equivalente del Estado correspondiente.

Lo relatado pone de relieve que contrario a lo que se alega, los lineamientos impugnados sí regulan lo relativo al destino de los recursos retenidos ante la falta de reintegro del remanente de financiamiento público para gastos de campaña, determinando que su destino es la Tesorería

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

federal o las de las Entidades federativas, en los términos que quedaron expuestos.

Sin que lo anterior resulte ilegal, toda vez que no hay norma que establezca lo contrario, resultado inoperante lo que se alega, en el sentido de que ello provocaría una “distorsión financiera”, dado que no se explica el porqué de ello.

Asimismo, es inexacto que el destino de los recursos retenidos para cubrir los remanentes de financiamiento público no reintegrado oportunamente, debería ser el CONACYT o los órganos equivalentes en los Estados.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la ley no regula lo relativo al reintegro del remanente de financiamiento público no ejercido o que no se comprobó su gasto, razón por la cual no establece qué autoridad deben entregarse finalmente dichos remanentes.

Sin embargo, sí regula alguna cuestión semejante.

En efecto, la Ley General de Partidos Políticos prevé la liquidación del patrimonio de los partidos políticos, y estatuye, en lo que interesa, que si seguido el procedimiento correspondiente quedan bienes o recursos remanentes, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Tesorería de la Federación cuando se trate de un partido político nacional,

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

o a la tesorería de la Entidad federativa correspondiente, en el supuesto de que se trate de un partido político local⁹.

Tal disposición es coincidente con el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al treinta y uno de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

No pasa desapercibido que el artículo 458, párrafo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que los recursos económicos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas, serán destinados al CONACYT, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, cuando sean impuestas por autoridades locales.

En ese sentido, si bien ambos casos coinciden en el ingreso de recursos al erario, la diferencia es porque en los dos

⁹ Artículo 97, párrafo 1, inciso d), fracción VII, de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

primeros supuestos el ingreso es por concepto devolución de recursos públicos; en cambio, las multas son consecuencia de una infracción, y los recursos para pagarla, que ingresarán al erario, provienen de recursos del infractor.

Así las cosas, se advierte que el reintegro de financiamiento público, que se traduce en la devolución de recursos públicos, tiene mayor coincidencia con los dos primeros supuestos, que con la imposición de una multa, por lo que si en la especie la responsable estableció que la devolución del referido remanente tiene que hacerse a la Tesorería de la Federación o a las locales, según el caso, tal disposición es coincidente con casos análogos, en los que el legislador dispuso que financiamiento no ejercido debe devolverse a dichos órganos, por lo que ningún perjuicio les causa a las partes, sin que tal disposición viole el artículo 3º constitucional, dado que no determina que los remanentes de financiamiento público, deban destinarse al CONACYT o a los organismos de ciencia y tecnología locales.

Por otra parte, cabe mencionar que los lineamientos reclamados no regulan lo relativo al destino de las multas que en su caso se llegaran a imponer, por no reintegrar oportunamente los remanentes del financiamiento; sobre el tema se alega que existe incertidumbre, porque por el origen de los recursos, es decir, si se trata de financiamiento otorgado por el INE, el destino del monto de la multa

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

debería ser el CONACYT, pero por el proceso electoral, esto es, si la sanción deriva de la falta de reintegro del remanente de financiamiento público local, el destino sería el órgano local equivalente.

Sin embargo, sobre el tema ya se pronunció esta Sala Superior, y determinó que el destino de los recursos obtenidos por la imposición de multas en materia de fiscalización, depende del tipo de proceso electoral de que se trate, es decir, federal o local, porque el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas debe privilegiar el ámbito en que se presentó la irregularidad sancionada.

De esta manera, si la sanción es impuesta por irregularidades en un proceso electoral federal, los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por el contrario, cuando se trate de procesos locales, los recursos obtenidos serán destinados al organismo encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda, salvo que no se prevean normas o instituciones relativas a este ámbito, en cuyo caso se destinarán al consejo nacional referido.

Lo expuesto encuentra apoyo en la jurisprudencia que enseguida se transcribe:

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

MULTAS. EL DESTINO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR SU IMPOSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEPENDE DEL PROCESO ELECTORAL DE QUE SE TRATE. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción I, inciso aa), 190, 191, inciso g) y 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, inciso d) y 8, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 342, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, y 43, numeral 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; se concluye que las multas por irregularidades en materia electoral siempre serán impuestas por la autoridad nacional en términos de sus atribuciones, salvo en los casos en que delegue dicha facultad a los organismos públicos locales. Ahora bien, los recursos obtenidos por la imposición de sanciones económicas serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del tipo de proceso electoral federal o local de que se trate; pues, el destino de los recursos obtenidos por la aplicación de las multas impuestas debe privilegiar el ámbito en que se presentó la irregularidad sancionada. De esta manera, si la sanción es impuesta por irregularidades en un proceso electoral federal los recursos serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por el contrario, cuando se trate de procesos locales, los recursos obtenidos serán destinados al organismo encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la entidad federativa que corresponda, salvo que no se prevean normas o instituciones relativas a este ámbito, en cuyo caso se destinarán al consejo nacional referido.

Acorde con dicho criterio, si la falta radica en no devolver oportunamente el remanente de financiamiento público local, con independencia de la fuente del recurso con el que se cubra la multa (financiamiento federal o local), el monto de la multa debe tener como destino el organismo

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la Entidad federativa que corresponda, porque la irregularidad se relaciona con el financiamiento público otorgado por un Estado, salvo que no se prevean normas o instituciones relativas a este ámbito, en cuyo caso se destinarán al consejo nacional referido.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación SUP-RAP-120/2017, SUP-RAP-125/2017, SUP-RAP-127/2017, SUP-RAP-128/2017 y SUP-RAP-129/2017, al diverso SUP-RAP-115/2017. En consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución, a los autos de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se confirma, en lo que es materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG61/2017.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-RAP-115/2017 Y ACUMULADOS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO