

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-39/2019

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIA: MONTSERRAT
RAMÍREZ ORTIZ¹

Ciudad de México, once de diciembre de dos mil diecinueve².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **confirma** la resolución impugnada.

GLOSARIO

Actor, partido recurrente	o Partido Verde Ecologista de México
Apelación	Recurso de apelación
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral,
Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
Consejo Estatal	Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen	Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General de Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales con acreditación o registro en las entidades federativas, correspondientes al ejercicio dos mil

¹ Con la colaboración de Jacquelin Yadira García Lozano.

² En lo subsecuente, las fechas se entenderán alusivas al presente año, salvo precisión expresa.

	dieciocho
Instituto	Instituto Nacional Electoral
Instituto local	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Unidad de Fiscalización	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Resolución impugnada	Resolución INE/CG467/2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Verde Ecologista de México correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho
Reglamento	Reglamento de Fiscalización
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal

ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente y de las constancias que integran el expediente, se desprende lo siguiente:

I. Resolución impugnada. El seis de noviembre, en sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó la resolución impugnada que entre otras cuestiones, impuso diversas sanciones al actor derivadas del Dictamen.

II. Apelación. Disconforme con dicha resolución, el doce de noviembre siguiente, el recurrente interpuso recurso de apelación, el cual fue remitido a la Sala Superior de este Tribunal, el veinte de noviembre.

III. Acuerdo de competencia. El mismo día, y con base en el Acuerdo General 1/2017³, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó que esta Sala Regional era competente para conocer de la presente apelación, ya que la resolución impugnada versa sobre irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido actor en Morelos.

El expediente de apelación fue remitido a esta Sala Regional el veintidós de noviembre.

IV. Instrucción. En la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-39/2019** y turnarlo a la ponencia a su cargo.

El veinticinco de noviembre se radicó la demanda; el dos de diciembre siguiente se admitió a trámite y el once de diciembre se declaró cerrada la instrucción, por lo que el expediente quedó en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un recurso de apelación

³ La Sala Superior determinó que los medios de impugnación presentados contra las resoluciones del Consejo General relativas a irregularidades derivadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos locales serían resueltos por la Sala Regional correspondiente cuando se vincularan con los informes presentados en el ámbito estatal.

interpuesto por un partido político nacional con registro local por conducto de su representante ante el Consejo General, para controvertir la resolución que impuso sanciones al actor ante la comisión de errores y omisiones técnicos en materia de comprobación de sus ingresos y gastos del ejercicio dos mil dieciocho en el estado de Morelos, entidad federativa respecto de la cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186 fracción III inciso c), 189 fracción XVII y 195 fracción IV incisos b) y d).

Ley de Medios. Artículo 40 numeral 1 inciso b).

Ley de Partidos. Artículo 82 párrafo 1.

Acuerdo INE/CG329/2017⁴ de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

Aunado a lo anterior, la competencia de esta Sala Regional se surte toda vez que mediante Acuerdo General **1/2017**, la Sala

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

Superior de este Tribunal determinó que los medios de impugnación que estuvieran en sustanciación en ese órgano jurisdiccional y aquéllos que se presentaran contra dictámenes y resoluciones que emitiera el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la circunscripción que correspondiera a la entidad federativa atinente, siempre que se vincularan con los informes presentados por tales partidos políticos relativos al ámbito estatal.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. La demanda reúne los requisitos generales, acorde con lo dispuesto en los artículos 7 párrafo 1, 8, 9, 12 párrafo 1 incisos a) y b) y 13 párrafo 1, 40 párrafo 1 inciso b), así como 45 párrafo 1 inciso b) fracción I de la Ley de Medios.

1. Requisitos de la demanda. La demanda fue presentada por escrito ante el Consejo General, en la cual se precisaron los datos y denominación del recurrente, la resolución impugnada, los hechos y los agravios; además se asentó la firma del representante acreditado y se ofrecieron pruebas.

2. Oportunidad. Está cumplido el requisito, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el seis de noviembre y la

demanda fue presentada el doce siguiente, tal como se desprende de autos⁵.

En ese sentido, la demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto por el artículo 8 en relación con el diverso numeral 7 párrafo 2, ambos de la Ley de Medios⁶.

3. Legitimación. El recurrente está legitimado para interponer la apelación, porque es un partido político nacional que controvierte una determinación que considera lesiva a los intereses del partido en el ámbito estatal.

4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico, porque controvierte la resolución que le impuso diversas sanciones derivadas de irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos del ejercicio de dos mil dieciocho, lo que en su concepto, carece de una motivación y fundamentación debidas, motivo por el cual pretende su revocación.

5. Personería. Se cumple el requisito, toda vez que el carácter con el que se ostenta el representante del recurrente está reconocido por la autoridad responsable.

6. Definitividad. Está cumplido el requisito, toda vez que contra la resolución impugnada no procede algún medio de defensa previsto en la Ley de Medios para modificarla o revocarla, de conformidad con lo que señalan los artículos 44 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Medios y 191 fracción I inciso g) de la Ley Electoral.

⁵ Foja 4 del expediente en que se actúa.

⁶ Toda vez que el nueve y diez de noviembre fueron inhábiles por tratarse de sábado y domingo.

TERCERO. Controversia.

a. Resolución reclamada. En lo que al caso atañe, el Consejo General sancionó al actor con la reducción del veinticinco por ciento (25%) de las ministraciones mensuales que le corresponden por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de **ochocientos sesenta y cuatro mil trescientos ochenta y un pesos con ochenta centavos (\$864,381.80)**, debido a que cometió una falta calificada como grave ordinaria **porque no destinó el recurso previsto a la representación política ante el Consejo Estatal** según lo prevén los artículos 25 párrafo 1 inciso n) de la Ley de Partidos y 30 inciso d) del Código local.

La observación que se declaró como no atendida fue señalada de la siguiente manera:

Conducta infractora		
No	Conclusión	Monto involucrado
5-C2-MO	<i>El sujeto obligado no destinó financiamiento público aprobado para actividades de representación política ante el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC por \$576,254.53</i>	\$576,254.53

La autoridad responsable estimó que no se hizo un uso adecuado de los recursos e impuso una sanción equivalente al ciento cincuenta por ciento (150%) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, que al ser de quinientos setenta y seis mil doscientos cincuenta y cuatro pesos con cincuenta y tres centavos (\$576,254.53), ascendía a la cantidad de ochocientos

sesenta y cuatro mil, trescientos ochenta y un pesos con ochenta centavos (\$864,381.80).

b. Síntesis de agravios

De conformidad lo asentado en las jurisprudencias 2/98⁷ y 3/2000⁸, cuyos respectivos rubros son: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**, así como **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**, el recurrente expone esencialmente los siguientes argumentos:

El actor aduce que no desplegó una conducta grave ni tampoco fue omiso en su actuación, y en el caso considera que no se empleó una norma que tuviera una aplicabilidad en sus elementos subjetivos, objetivos y normativos, en que encuadre su conducta y la responsabilidad imputados, ya que está prohibida la imposición de sanciones por analogía o mayoría de razón, según los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución.

El recurrente estima que la sanción impuesta es improcedente y no está debidamente fundada la individualización de la sanción, ya que la autoridad responsable interpretó en forma errónea el artículo 30 inciso d) del Código local, el cual dispone que para actividades de representación política, los partidos políticos locales percibirán en forma anual una prerrogativa de representación política ante los órganos electorales.

⁷ Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 126 y 127.

⁸ Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 125 y 126.

Según el recurrente, la norma dispone que cada instituto político cuente con financiamiento en igualdad de circunstancias, para sostener sus actividades ordinarias ante los organismos públicos electorales, así como la oferta a la ciudadanía, lo que implica una generalidad de actividades que no pueden estar limitadas a conceptos que no tienen una definición específica en la norma.

El actor aduce que durante el ejercicio de dos mil dieciocho se encontraba en desarrollo el proceso electoral local, lo que conlleva un gran número de actividades políticas de representación ante el Consejo del Instituto local y para obtener el voto, tales como:

- Registros de plataformas políticas:
- Procesos de selección internos de precandidaturas.
- Acreditación de representantes ante consejos municipales y distritales.
- Registros de candidaturas
- Acreditación de representantes ante las casillas.
- Promoción del voto.

En ese sentido, el recurrente señala que el concepto de representación política tiene diversos significados, entre los que se encuentra la intervención en los asuntos públicos y así, son varias actividades las que se realizan en la representación política ante el Consejo del Instituto local.

Según el actor, se le dejó en estado de indefensión, porque la pluralidad de actividades de la representación no está definida en la norma (Código local), por lo que la autoridad responsable no debió llevar a cabo una interpretación de los acuerdos emitidos

por el Consejo del Instituto local, ya que existe una reserva legal a las normas y la Constitución prohíbe a la Unidad de Fiscalización interpretar normas, ya que dicha facultad solamente compete a los órganos jurisdiccionales en materia electoral.

El recurrente expone que la autoridad responsable reconoció que el Consejo del Instituto local no estableció lineamientos para la aplicación de los recursos destinados a la representación, motivo por el cual no debía darse una interpretación sin tener facultades constitucionales para ello, lo que se contrapone con el principio de estricto Derecho.

Para el actor, al no existir una norma clara y precisa, la autoridad responsable motivó indebidamente la resolución impugnada, por lo que carece de validez como acto de molestia.

Aunado a lo anterior, el recurrente estima que la representación política ante el Consejo del Instituto local puede ser generada por cualquier persona militante o acreditada, y en el caso, los gastos fueron erogados por la Secretaría General del partido en la entidad, quien es el representante en el Consejo del Instituto local, lo que hace que la observación combatida carezca de motivación y fundamentación, en perjuicio del principio de reserva de ley.

Por otra parte, el recurrente señala que la Unidad de Fiscalización fue omisa en orientar y capacitar al partido en el rubro de "*representación política*", en su significado, aplicación y comprobación, lo que le ha dejado en estado de indefensión para cumplir a cabalidad la observación.

Por ende, el actor manifiesta que no actuó con dolo, y que la calificación de la falta como “grave” le genera un daño patrimonial, por lo que es claro que la resolución impugnada debe revocarse al apartarse de las directrices de la Constitución.

c. Controversia. La controversia de la presente apelación consiste en determinar si la resolución impugnada fue emitida conforme a Derecho y sobre esa base, si procede ser confirmada, o por el contrario, debe modificarse o revocarse.

CUARTO. Estudio de fondo. Una vez plasmados los agravios que hace valer el recurrente en su demanda es pertinente señalar que tal como se precisa en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, se debe suplir la deficiencia en la exposición de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Consecuentemente, la regla de la suplencia, será observada en esta resolución.

Así, por cuestión de método y al estar íntimamente relacionados entre sí, los motivos de disenso se analizarán en forma conjunta, lo cual no irroga perjuicio alguno al actor, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000⁹ sustentada por la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

Como ya quedó relatado en párrafos precedentes, en esencia el recurrente se duele de que la sanción fue indebida, porque la autoridad responsable interpretó erróneamente el contenido del

⁹ Consultable en la Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, página 128.

SCM-RAP-39/2019

artículo 30 inciso d) del Código local y los acuerdos del Instituto local, por lo que vulneró el principio de “reserva de ley”, ya que el concepto de “representación política” es muy amplio y está prohibido imponer penas por analogía o mayoría de razón.

Así, el partido considera que solventó la observación, debido a que los gastos que erogó fueron hechos por su representante y secretario general y además ya había concluido el proceso electoral de dos mil dieciocho.

A juicio de esta Sala Regional los argumentos del actor son **infundados**, porque en forma contraria a lo que señala, no sustentó la supuesta irregularidad determinada en la resolución impugnada en torno a una anomalía encontrada por el órgano de fiscalización del Consejo General, ya que los gastos de representación ante los órganos electorales no conllevan la autorización para pagar cualquier fin o actividad del partido político de que se trate ni para que el recurso se destine a personas o rubros de gasto distintos y cuyas finalidades son diferentes a dicha figura.

Toda vez que el partido aduce que la normativa citada no es clara en especificar qué debe ser entendido como *representación política* y que ésta comprende un gran número de actividades, en principio es dable citar la normativa aplicable en la controversia planteada, que es la siguiente.

El artículo 41 fracción II penúltimo párrafo de la Constitución prevé que será la propia ley de la materia, la encargada de establecer y ordenar los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los

recursos con que cuenten los partidos políticos y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En ese tenor, la Ley Electoral dispone en su numeral 190, que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta misma norma, así como de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley de Partidos, lo que estará a cargo del Consejo General, por conducto de su Comisión de Fiscalización y con la coadyuvancia de la Unidad de Fiscalización.

Como facultades del Consejo General en materia de fiscalización, la Ley Electoral prevé en su artículo 191, entre otras, la emisión de lineamientos, registro de operaciones e implantación de un sistema en línea de contabilidad para los partidos políticos; resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Además, el Consejo General tiene atribuciones para vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales y de estimarlo conducente, imponer las sanciones atinentes.

En tal orden, la Ley Electoral en su numeral 196 establece que la Unidad de Fiscalización tiene a su cargo la recepción y revisión de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

El artículo 199 incisos c) y m) de la Ley Electoral dispone que la Unidad de Fiscalización tendrá, entre otras, atribuciones **para vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos**, así como proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización del Consejo General.

En ese tenor, la Ley de Partidos prevé en su numeral 25 párrafo 1 inciso k) que los institutos políticos tienen como obligación, entre otras, entregar la documentación que los órganos electorales encargados de la fiscalización de los recursos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

Este mismo precepto en su inciso n) dispone que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados

En ese mismo orden de ideas, la Ley de Partidos dispone en su artículo 72 que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias, entendiéndose como **rubros de gasto ordinario**, entre otros:

- El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer (inciso a).

- El gasto de los procesos internos de selección de candidaturas, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno (inciso c).
- Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares (inciso d).

Es importante precisar que el artículo 76 de la misma Ley de Partidos distingue que los **gastos de campaña** son, entre otros, los gastos de propaganda, los sueldos y salarios de las contrataciones de personal y arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.

Según este mismo numeral serán gastos de campaña, aquellos que tengan **como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción o los que tengan como finalidad el propiciar la exposición**, desarrollo y discusión de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral.

El párrafo 2 del artículo 76 de la Ley de Partidos en cita, señala que no serán considerados como gastos de campaña **los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.**

A su vez, el párrafo 3 del mismo numeral 76, dispone que los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

- ❖ **De las anteriores previsiones es posible colegir, que la Ley Electoral distingue entre las actividades ordinarias y los gastos que podrán ser erogados, de los gastos de campaña electoral, que indiscutiblemente solamente serán aprobados durante los procesos electorales y tendentes a la obtención del voto.**

Sobre aspectos de representación, se precisa que el Reglamento reconoce la calidad de las personas acreditadas como representantes ante los órganos electorales y así prevé en su artículo 9 párrafo 1 inciso c) que, entre otras formas, las notificaciones a los partidos políticos en materia de fiscalización, podrán hacerse por oficio, en las oficinas que ocupe su **representación en el Instituto, o en los Organismos Públicos Locales Electorales correspondientes.**

A su vez, en su numeral 257 párrafo 1 inciso r), el Reglamento dispone que, en forma conjunta al informe anual, los partidos políticos deberán remitir a la Unidad de Fiscalización, la relación de las personas que integraron en el ejercicio de revisión, los órganos directivos a nivel nacional y las personas que lo integran, así como los pagos realizados, lo que debe especificar si sus servicios fueron o no retribuidos.

En caso de haber recibido algún pago o retribución, este numeral del Reglamento establece que se deberá especificar de qué tipo es ésta y en su caso, detallar cada uno de ellos, como son:

- Sueldos y salarios.
- Honorarios profesionales.
- Honorarios asimilados a sueldos,
- Gratificaciones, bonos, primas, comisiones, prestaciones en especie.
- **Gastos de representación, viáticos**, además de cualquier otra cantidad o prestación que se les haya otorgado o remunerado.

Este mismo numeral señala que en tales rubros se deberá indicar la referencia contable en donde se encuentre registrado el gasto, en hoja de cálculo, de forma impresa y en medio magnético.

- ❖ **En ese contexto, el Reglamento es preciso en determinar que las oficinas de representación son las que se encuentren acreditadas ante el órgano electoral correspondiente y a su vez, que en caso de realizar pagos a personas que integren los órganos directivos del partido, se deberá pormenorizar su retribución y el tipo de pago efectuado.**

En el ámbito estatal, el Código local en las fracciones II, VI y VII del artículo 26 se establecen como algunos derechos de los partidos políticos locales:

- Gozar de las garantías y acceder a las prerrogativas que les son otorgadas para realizar libremente sus actividades.

SCM-RAP-39/2019

- Obtener las prerrogativas y recibir el financiamiento público que les sean asignados.
- Recibir del Instituto local, **por concepto de prerrogativa de representación política**, el seis por ciento adicional de su financiamiento público, conforme a lo establecido en el inciso d) del artículo 30 del Código local.

En su numeral 27, el Código local establece que los partidos políticos locales tendrán a su cargo las obligaciones que se les imponen en la Ley de Partidos, la demás normativa aplicable y las derivadas de las resoluciones que dicte el Instituto local.

A su vez, el artículo 30 inciso d) del Código local dispone que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las de carácter específico y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

El financiamiento público será otorgado, entre otras, para actividades **de la representación política ante el Consejo Estatal**, para lo cual, los partidos políticos acreditados ante dicho consejo, percibirán de forma anual, en ministraciones mensuales, **una prerrogativa de representación política ante los órganos electorales** que equivaldrá al seis por ciento adicional del monto total correspondiente al financiamiento por concepto de **actividades ordinarias permanentes** del ejercicio de que corresponda.

El numeral 32 del Código local prevé que el Consejo Estatal aprobará el calendario presupuestal conforme al cual deberá **ministrarse a los partidos políticos, el financiamiento por sus actividades ordinarias permanentes**, por actividades específicas, **actividades de representación política**, y en año electoral para las actividades tendentes a la obtención del voto, lo que será entregado a la persona representante legalmente acreditada del partido de que se trate.

En su artículo 35 del Código local prevé que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se realizará en los términos que dispongan las leyes e instrumentos de la materia.

Además, el artículo 69 del Código local señala que el Instituto local ejercerá sus funciones en toda la entidad y se integra por: **a)** Consejo Estatal; **b)** Comisiones Ejecutivas Permanentes y Temporales; **c)** Consejos Distritales Electorales; **d)** Consejos Municipales Electorales; **e)** Mesas Directivas de Casilla, y demás organismos que la normativa disponga.

❖ **Como se desprende de lo anterior, el Código local estatuye que los partidos políticos tienen derecho a recibir, por concepto de prerrogativa de representación política, el seis por ciento adicional de su financiamiento público, el que será otorgado para actividades de la representación política ante el Consejo Estatal, como parte de sus actividades ordinarias permanentes del ejercicio respectivo.**

De los preceptos normativos antes señalados, se colige que el recurrente parte de una premisa inexacta cuando asevera que no

SCM-RAP-39/2019

existe una norma clara ni precisa que le indicara qué debía ser entendido como *representación política ante el Consejo Estatal*, y que dicho concepto implica una generalidad de actividades que no pueden estar limitadas a conceptos que no tienen una definición normativa.

Esto, porque tal como se desprende tanto de la Ley Electoral, como de la Ley de Partidos, en correlación con el Código local, las actividades de representación son clasificadas como gastos ordinarios que efectúan los partidos políticos, al ser parte de sus actividades permanentes y son inherentes a las personas que se encuentran debidamente acreditadas ante los órganos electorales.

Se afirma lo anterior, porque las normas aplicables dejan ver con claridad que existen diferencias entre los gastos de campaña cuya finalidad radica en presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción, así como la plataforma electoral, mientras que los gastos de representación ante los órganos electorales implican el pago de gastos a las personas que están debidamente acreditadas ante ellos.

En esa tesitura, en forma contraria a lo que sostiene el actor, el gasto destinado al rubro de *representación política* no puede ser erogado para fines distintos a los que las normas aplicables previenen, lo que implica que un gasto efectuado para personas distintas o diverso a las actividades de las personas

representantes, debe ser en su caso, catalogado en una partida diversa, lo que no ocurrió en la especie¹⁰.

En efecto, para evidenciar que la conducta de la Unidad de Fiscalización como sustento de la resolución impugnada, estuvo apegada a Derecho se estima pertinente relatar las circunstancias del caso concreto.

Respecto de las aclaraciones que pueden hacer los institutos políticos durante los procesos de revisión, el artículo 80 párrafo 1 inciso b) fracciones II y III de la Ley de Partidos prevé que, si la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que, en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Una vez hecho lo anterior, la Unidad de Fiscalización informará si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

En el caso, en autos obra en medio electrónico¹¹, copia certificada del Oficio **INE/UTF/DA/8869/19** de primero de julio mediante el

¹⁰ En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil catorce, se sostuvo que la Constitución no autorizó que los fondos de unas y otras ministraciones —gastos ordinarios y de campañas— se ajusten o se combinen, y mucho menos que se sumen sus montos.

¹¹ El expediente conformado con motivo de la revisión al partido fue remitido por la autoridad responsable en disco compacto, y su contenido fue debidamente certificado por el Secretario del Instituto Nacional Electoral.

cual, la Unidad de Fiscalización hizo del conocimiento del partido, la existencia de diversos errores y omisiones técnicas¹².

Respecto del rubro de “representación política”, la Unidad de Fiscalización expuso al partido, que había sido omiso en presentar documentación que soportara que la erogación de recursos había sido dirigida a la representación ante el Instituto local, tal como se lee de la siguiente observación:

“Representación política

8. De la revisión a la cuenta financiamiento público, se identificaron ingresos por la cantidad de \$602,254.53, correspondientes a las prerrogativas otorgadas por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) para actividades de representación política; sin embargo, se observó que el sujeto obligado omitió presentar documentación soporte que evidencie que el gasto de dicho recurso fue orientado hacia las actividades de representación política ante el Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, del concepto que se indica a continuación:

Cons.	Concepto	Importe
1	Aportación por actividades de representación PVEM enero-diciembre 2018	\$602,254.53

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- Pólizas y documentación soporte que vincule el gasto con las actividades de representación política ante el consejo estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 17, 95, numeral 1, 102 numeral 5, 103, numeral 1, inciso a), 126, 127, numerales 1 y 2, 296 numeral 1, del RF; 30, inciso d) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; acuerdos núm. IMPEPAC/CEE/090/2017 e IMPEPAC/CEE/005/2018,

¹² El cual puede denominarse “Oficio de Primera Vuelta” según se desprende del artículo 80 de la Ley de Partidos.

aprobados por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.”

Ante dicho requerimiento el partido contestó a través del oficio sin número, de quince de julio, lo siguiente:

“Con relación a esta observación le comento que de acuerdo a lo que dice el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos en su artículo 30 en su título segundo del Financiamiento, prerrogativa y fiscalización de los partidos políticos capítulo (sic) I del Financiamiento de los partidos políticos del artículo 30 inciso d) Para actividades de Representación Política ante el Consejo Estatal:

“Para actividades de la Representación Política ante el consejo Estatal percibirán de forma anual, en ministraciones mensuales, una prerrogativa de representación política ante los órganos electorales que equivaldrá al seis por ciento adicional del monto total correspondiente al financiamiento por concepto de actividades ordinaria permanentes del ejercicio de que corresponda” y de conformidad con el artículo 31 del mismo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

Así mismo en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización vigente no especifica en que cuenta se deben registrar los gastos que se generen por el concepto de representación Política, sin embargo este Instituto Político utilizó este recurso para **realizar eventos de representación política ante este Consejo Estatal para todos los candidatos y militantes que nos representaron ante el Consejo Estatal del Partido Verde Ecologista de México en Morelos el día 13 de Julio de 2018, fecha fuera del proceso tendiente a la obtención del voto, este gasto está registrado en la póliza Dr 9 de julio 2018 así mismo para ese evento también se compraron camisas bordadas con el logotipo del Partido verde que se encuentran registradas en la póliza de Eg 13 de julio 2018 y también se les otorgo el reconocimiento por haber hecho actividades tendientes a la representación política a nombre de este Instituto Político ante el Consejo Estatal y se les otorgo (sic) también el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, así mismo adjunto una tabla y relación de los gastos que se efectuaron de acuerdo a este rubro. Adicional a esto, este Instituto Político marca las pólizas donde se expresa este gasto.”**

- El resaltado es propio de esta resolución.

Como se desprende de las anteriores transcripciones, en la primera revisión la Unidad de Fiscalización detectó ingresos por concepto de “representación política” -por la cantidad de seiscientos dos mil, doscientos cincuenta y cuatro pesos cincuenta y tres centavos y solicitó al partido que **aportara pólizas y documentación soporte que vinculara el gasto con las referidas actividades de representación ante el Consejo Estatal.**

Ante lo señalado, el partido afirmó que el recurso fue utilizado para realizar eventos de representación política ante el referido Consejo Estatal para las personas candidatas y militantes que le representaron ante el Instituto local.

Para solventar la observación, el partido reseñó datos de las pólizas atinentes a dicho gasto; además expuso que se adquirieron camisas bordadas y se otorgaron reconocimientos por actos (de candidaturas y militancia) tendentes a representarlo ante dicho órgano electoral.

En contestación a lo anterior, el diecinueve de agosto la Unidad de Fiscalización emitió el oficio INE/UTF/DA/9742/19, en el que indicó que la respuesta del partido era insatisfactoria, a saber:

“...aun cuando señala las pólizas que relacionan con los gastos del financiamiento público para la Representación Política, esta autoridad no identifica la vinculación de los gastos presentados con la denominación “actividades de representación política ante el Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana” ya que, si bien es cierto, el órgano público electoral no estableció lineamientos para la aplicación de dicho recurso en los Acuerdos IMPEPAC/CEE/090/2017, IMPEPAC/CEE/005/2018, o algún otro diverso, lo es también que, **la norma es precisa al establecer que es una prerrogativa para la representación del Partido Político ante el Consejo Estatal**

Electoral, misma que no realizan ni candidatos (sic), ni precandidatos (sic), sino, funcionarios que deben contar con una acreditación reconocida ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como refieren los Artículos 98, fracción XXX, y 100, fracción XII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Por lo que, de una interpretación armónica y sistemática de la normativa en materia electoral, y los criterios establecidos por la Sala Superior mediante su Tesis XXI/2018, es pertinente hacer mención que los partidos políticos nacionales, con registro local, y los partidos locales, tienen como derecho el acreditar a un funcionario propietario (*sic*) y un suplente para realizar actividades de representación inmersas en la normativa, tal como asistir a las sesiones del Consejo Estatal, entre otras, por lo que dicha prerrogativa de acuerdo al Artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos, no pudo (*sic*) haberse destinado para un fin distinto.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- Pólizas y documentación soporte que vincule el gasto con las actividades de representación política ante el consejo estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.
- Las personas que se encuentran acreditadas ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para la representación del partido político.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 17, 95, numeral 1, 102 numeral 5, 103, numeral 1, inciso a), 126, 127, numerales 1 y 2, 296 numeral 1, del RF; 30, inciso d) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; acuerdos núm. IMPEPAC/CEE/090/2017 e IMPEPAC/CEE/005/2018, aprobados por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, y la Tesis XXI/2018 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

- El resaltado es propio de esta resolución.

Como corolario al oficio de segunda vuelta, el partido expuso, en síntesis:

SCM-RAP-39/2019

- Que objetaba el gasto, toda vez que la Unidad de Fiscalización había interpretado en forma errónea el artículo 30 inciso d) del Código local.
- Que dicha norma implicaba que los partidos políticos debían tener financiamiento anual y permanente; que la representación política no podía estar subordinada a conceptos indefinidos o interpretaciones, ya que la observación era de un año electoral, lo que conlleva un sin número de actividades políticas de representación ante el Consejo Estatal, tales como registro de plataformas políticas, procesos internos de precandidaturas, de representantes ante consejos municipales y distritales, de candidaturas, acreditación de representantes, promoción del voto, entre otras.
 - Que no existía una norma clara y precisa que aclarase cómo debían erogarse los recursos; máxime que se reconoció que el Instituto local no estableció lineamientos para su aplicación en los acuerdos IMPEPAC/CEE/090/2017 e IMPEPAC/CEE/005/2018.
 - Que no se fundó ni motivó el acto de molestia.
 - Que la representación política puede ser generada por cualquier persona militante o acreditada que haya logrado su representación ante el Consejo Estatal del Instituto local.
 - Que los gastos fueron erogados por el Secretario General del partido, quien es el representante ante el Consejo Estatal.

- Que la observación carece de motivación y se realizó una interpretación de normas y acuerdos cuando existe reserva de ley para las autoridades ejecutivas.
- Que la Unidad de Fiscalización ha sido omisa en capacitarle sobre el rubro de representación política.

Cabe señalar que al tenor de lo que disponen los artículos 14 párrafos 1 incisos a) y b); 4 incisos b) y d), así como 16 párrafos 1, 2 y 3 de la Ley de Medios, el contenido de tales documentales hace prueba plena respecto de lo que en ellas se consigna, al estar certificadas por una persona funcionaria del Instituto Nacional Electoral que cuenta con fe respecto de los actos del órgano electoral.

En estas condiciones, es pertinente señalar que la revisión tanto de los oficios emitidos por la Unidad de Fiscalización, como de las respuestas que dio el partido para pretender solventar las observaciones derivadas de la revisión, en lo que al caso atañe, dejan ver que no se presentó la documentación que permitiera concluir que el destino del recurso fueron los gastos de representación de la persona acreditada ante el órgano electoral.

Esto es así, porque en el escrito de respuesta de ese primer requerimiento, el actor aludió a la entrega de camisas bordadas y reconocimientos a personas candidatas y militantes del partido *“que lo habían representado”* ante el Consejo Estatal el trece de julio.

Bajo tal contexto, se hace notar que en su segundo oficio, la Unidad de Fiscalización explicó al partido que no identificaba la vinculación del gasto con la prerrogativa establecida para la

representación del partido ante el Consejo Estatal, la cual no estaba dirigida a personas candidatas ni precandidatas, sino funcionarias acreditadas en términos de lo señalado en los numerales 98 fracción XXX y 100 fracción XII del Código local¹³, sin embargo el partido tampoco allegó la documentación solicitada, y el requerimiento fue ampliado en esa segunda vuelta, dando así oportunidad al partido de entender la observación realizada para efecto de que los gastos fueran debidamente aclarados.

Así, la Unidad de Fiscalización amplió el requerimiento y solicitó al recurrente la presentación de pólizas o documentación que vinculara el gasto con las actividades de representación ante el Consejo Estatal; la relación de personas acreditadas ante el Instituto local que representaran al partido, así como las aclaraciones que estimara pertinentes.

No obstante lo anterior, de la respuesta dada por el partido no se desprende un deslinde efectivo sobre la conducta ni los egresos observados, toda vez que se limitó a enunciar que la representación política incluye actos variados y que los gastos fueron hechos por el Secretario General del partido en la entidad, quien además es la persona representante ante el Instituto local.

¹³ Código local: Artículo 98. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo del Instituto local: XXX. Llevar el registro de las personas representantes de los partidos políticos acreditados ante los organismos electorales y expedir las constancias que acrediten la personería de los partidos políticos.

Artículo 100. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos del Instituto local: XII. Llevar el libro de registro de las personas integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, conforme a sus estatutos, y de sus representantes acreditadas ante los consejos estatal, distritales y municipales electorales.

En las relatadas condiciones, el partido dejó de acreditar que el gasto había sido destinado a la representación política ante el Consejo Estatal, como prevé el artículo 30 inciso d) del Código local, ya que la conducta objetada no se derivó de la persona que hizo el gasto, sino de las personas destinatarias del monto observado.

Esto es así, porque si la norma otorga la prerrogativa a los partidos políticos por concepto de representación política ante el Consejo Estatal y a su vez, la Ley Electoral y la Ley de Partidos la prevén como gastos ordinarios de los institutos políticos, es inconcuso que el destino del gasto debe estar dirigido a quienes cuentan con dicha calidad acreditada ante el órgano electoral y desempeñan las funciones atinentes a dicha encomienda.

En esa tesitura, no asiste la razón al recurrente cuando señaló tanto en el segundo escrito de aclaración como en la presente demanda -cuyo alegado repite en esta instancia-, que la representación política puede ser generada por cualquier persona militante o acreditada que haya logrado su representación ante el Consejo Estatal.

Lo anterior, porque de conformidad con lo que dispone el Código local, las personas representantes de los partidos que están acreditadas ante el Consejo Estatal, cuentan con facultades y actividades específicas que derivan de la propia autorización que otorga el instituto político para actuar en su nombre y justamente, en su representación, lo que debe estar acotado a personas delegadas en lo específico para tal fin.

Así, se tiene que el Código local establece en su numeral 29 que entre otras, las personas representantes de los partidos políticos locales, son responsables civil, administrativa y penalmente de **los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones**, en términos de la normativa aplicable.

En su numeral 32, el Código local prevé que las ministraciones para otorgar financiamiento a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes, por actividades específicas, actividades de representación política, y en año electoral para las actividades tendentes a la obtención del voto, **será entregado a la persona representante legalmente acreditada del partido de que se trate.**

El mismo Código local, en su artículo 71 fracción IV establece que el Consejo Estatal se integra además de las personas consejeras y secretaria ejecutiva, por una persona acreditada por cada partido político con registro o coalición, quien podrá designar representaciones propietarias y suplentes, y tendrán derecho a voz durante las sesiones de dicho órgano.

Como atribuciones del Consejo Estatal respecto de la representación de los institutos políticos, el numeral 78 fracción VII del Código local dispone que debe convocar a los partidos políticos para que nombren a las personas que los representen, propietarias y suplentes.

Es importante precisar que el artículo 78 en cita, en su fracción XXII establece como obligación del Instituto local proporcionar en forma equitativa a los partidos políticos, **el uso de instalaciones y los instrumentos de trabajo necesarios para que las**

personas representantes acreditadas estén en condiciones de cumplir con las funciones que le son propias dentro de los organismos electorales, los que dispondrán de un espacio propio, de papelería y equipos de oficina básicos, para realizar sus trabajos dentro de las instalaciones del órgano local.

De igual forma, en el numeral 85 del Código local se prevé que las personas representantes de los institutos políticos podrán participar con derecho a voz en las comisiones temporales que se formen al interior del Consejo Estatal.

En su artículo 118 se estipula la obligación que tienen tanto partidos políticos como personas candidatas independientes, de acreditar a quienes les representen ante el Consejo Estatal, los consejos distritales y municipales electorales, en la fecha de instalación del consejo respectivo.

En aspectos procesales, el artículo 323 del Código local dispone que la interposición de los medios de defensa en el ámbito estatal, corresponde a los partidos políticos, a través de las personas representantes acreditadas ante los organismos electorales, y que quien cuente con la representación ante el Consejo Estatal, para interponer todos los recursos previstos en este código tratándose de registro de candidaturas.

En ese orden de ideas, es trascendente precisar que según el numeral 324 fracción I del Código local, se tiene como personas representantes legítimas de los partidos políticos, a quienes cuenten con acreditación formal ante los organismos electorales estatales.

En esa perspectiva, si la representación significa realizar actos en nombre de alguien¹⁴ es inconcuso que en forma contraria a lo que expuso el recurrente, las personas candidatas o militantes no representan al partido en ese sentido.

Esto es, a través de éstas se promociona y se busca la obtención del voto, para efecto de lograr la representatividad del instituto político en un ámbito territorial determinado, lo que no significa que cuenten con la autorización del partido ni con las atribuciones que, por mandato legal, se le confiere a quien ostenta la representación ante un órgano electoral.

Así, se tiene que cuando la norma local establece la prerrogativa para la representación política ante el Instituto local, tal derecho debe ser entendido como el otorgamiento de recursos de financiamiento público ordinario, tendente a conseguir que la persona que ostente dicha acreditación y facultades, cuente con los medios para hacer efectiva dicha función ante el órgano electoral.

Ello, toda vez que la persona que representa a un instituto político cuenta con atribuciones para llevar a cabo distintas actividades que no son tendentes directamente a la consecución del voto de la ciudadanía, pero que son trascendentales para el funcionamiento del propio partido y además como parte integrante del Consejo Estatal.

¹⁴ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *representar* significa, entre otras acepciones, sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa.

Consultable en la página electrónica: <https://dle.rae.es/representar?m=form>

Última consulta: cinco de diciembre.

Por ende, no asiste la razón al recurrente cuando señala que la pluralidad de actividades que comprende la “*representación política*” no está definida en el Código local, y que no existe una norma clara ni precisa que las establezca, ya que el ordenamiento precisa una serie de facultades y actividades inherentes a la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales que interpretadas de manera sistemática y funcional, como lo hizo la autoridad responsable, sí permiten desprender la naturaleza del gasto que debería realizarse en ese rubro.

En las relatadas condiciones, el objeto del gasto no debe entenderse como extensivo a las personas militantes o candidatas, ya que éstas no cuentan con las facultades y obligaciones que, por ley, corresponden a quien representa a un partido ante un órgano electoral.

Luego, si el gasto reportado con motivo de gastos de representación política ante el Consejo Estatal derivó en la entrega de camisas bordadas, así como de reconocimientos y tuvo como destinatarias a personas militantes y candidatas, aun cuando tal entrega fuera hecha por la persona representante del partido ante el Instituto local, no puede tenerse como un gasto de representación, ya que no todas esas personas cuentan con la acreditación correspondiente ni están habilitadas para llevar a cabo los actos encomendados a la representación del partido, aunado a que, ese tipo de erogaciones están directamente relacionadas con un rubro distinto que son los gastos de campaña.

Finalmente el partido no explica ni acredita (y esta Sala Regional no advierte) que tal actividad -entrega de camisas y

reconocimientos- hubiera tenido como finalidad la representación del partido ante el Consejo Estatal -que es a lo que debía destinarse el recurso auditado-.

De ahí que no le asista la razón al partido en este punto y la observación haya sido correcta, ya que la Unidad de Fiscalización en el segundo oficio de vuelta explicó al recurrente que la prerrogativa establecida es para la representación del partido ante el Consejo Estatal y no debe recaer en personas precandidatas ni candidatas sino en funcionarias que deben contar con una acreditación reconocida según el Código local en sus artículos 98 fracción XXX y 100 fracción XII.

Esto último, con independencia de que en los acuerdos IMPEPAC/CEE/090/2017 e IMPEPAC/CEE/005/2018¹⁵ del Instituto local¹⁶ no se hubiera establecido expresamente la forma de realizar dicho gasto, ya que en éstos solamente se previó la distribución del financiamiento público asignado a los partidos políticos acreditados para gastos ordinarios y de proceso electoral, respectivamente, ya que en tales acuerdos no se

¹⁵ De rubros: **ACUERDO IMPEPAC/CEE/090/2017. DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL. MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO. RELATIVA A LA PRERROGATIVA SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 30, INCISO D). DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS. RELATIVA A LA PARTE PROPORCIONAL DEL 27 AL 31 DE MAYO; ASÍ COMO. LA CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE JUNIO, JULIO. AGOSTO. SEPTIEMBRE. OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2017, así como: ACUERDO IMPEPAC/CEE/005/2018, DEL CONSEJO ESTATAL PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ACREDITADO ANTE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ASIGNADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ACREDITADO ANTE EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO ORDINARIO DEL AÑO 2018, PARA GASTOS DE PROCESO ELECTORAL; ASÍ COMO, PARA ACTIVIDADES ESPECÍFICAS.**

¹⁶ Consultables en la página electrónica oficial del Instituto local: <http://impepac.mx/acuerdos-2017/> así como <http://impepac.mx/acuerdos-2018/>
Última consulta: cinco de diciembre.

establecieron cuestiones de fiscalización, comprobación de gastos o cuestiones propias de fiscalización, como pretende hacer ver el recurrente.

Menos todavía, si de conformidad con el artículo 190 de la Ley Electoral la fiscalización de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General y se realizará en los términos previstos por esa ley, así como con las obligaciones previstas en la Ley de Partidos, motivo por el cual, los acuerdos emitidos por el Instituto local relativos a la distribución de financiamiento público no cuenten con catálogos sobre fiscalización o comprobación de recursos.

Además, en correlación con el artículo 27 del Código local ya citado, los partidos políticos en el ámbito estatal deben cumplir con las obligaciones que se les imponen en la Ley de Partidos, la demás normativa aplicable y las derivadas de las resoluciones que dicte el Instituto local.

En esa tesitura, eran aplicables los fundamentos de la fiscalización previstos en la Ley Electoral, de Partidos y el Reglamento y no únicamente los acuerdos del Instituto local relativos a la entrega de financiamiento público; de ahí que no le asista la razón al recurrente en este punto.

En mérito de lo anterior, tal como se desprende de las documentales que obran en autos y que fueron reseñadas con antelación, a juicio de esta Sala Regional es acertado que para ampliar y dar oportunidad de que el partido solventara la observación, la Unidad de Fiscalización le requirió en la segunda vuelta, además de la documentación contable atinente, que

allegara la relación de personas acreditadas como representantes ante los órganos electorales locales.

No obstante ello, la respuesta del partido no fue satisfactoria, al no vincular el objeto del gasto, con la observación efectuada, motivo por el cual, la Unidad de Fiscalización tuvo por no atendida la observación.

Así, en el Dictamen se plasmó que la observación (referenciada como **5-C2-MO**) no había sido atendida, porque el sujeto obligado no destinó financiamiento público aprobado para actividades de representación política ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto local por la cantidad de quinientos setenta y seis mil doscientos cincuenta y cuatro pesos con cincuenta y tres centavos (\$576,254.53), toda vez que:

“La respuesta del sujeto obligado, se consideró insatisfactoria, toda vez que, de la revisión y análisis a las aclaraciones vertidas por el sujeto obligado, contrario de lo que establece el sujeto obligado, esta autoridad no vulneró ningún derecho al no realizar un control de convencionalidad difuso, ya que el requerimiento para que el instituto político cumpliera con la normativa no vulnera los derechos políticos-electorales de las y los ciudadanos, o bien, su acceso a la información de los informes de rendición de cuentas y transparencia del empleo del recurso público otorgado.

Asimismo, esta autoridad advierte que no se dejó en estado de indefensión al partido, como se pretende establecer, ya que mediante oficios INE/UTF/DA/8869/19 de fecha 01/07/2019 y INE/UTF/DA/9742/19 de fechas, 19/08/2019 esta autoridad le requirió al partido político que integrara el gasto que había ejercido por concepto de Representación Política, teniendo para tal efecto, su derecho de garantía de audiencia el veintitrés de agosto de 2019 a las 9:00 horas, a la cual asistió la representante de finanzas del partido, quien solicitó se tuviera previo a la confronta, una mesa de trabajo para resolver diversas dudas, misma que se llevó a cabo para resolver sus interrogantes, entre las cuales se encontraba el gasto relacionado con la Representación Política; es decir, que el debido proceso se ha guardado para beneficio del sujeto obligado, por lo que su manifestación de que se le dejó en estado de indefensión, no tendría lugar.

En esa tesitura, el sujeto obligado presentó mediante escrito de 15 de julio de 2019 una integración, misma que se verificó mediante Anexo 1_MO del presente dictamen del análisis a la misma se desprende lo siguiente:

En relación a las pólizas señaladas con (1) en la columna "Referencia" del Anexo 1_MO del presente dictamen el sujeto obligado comprobó el gasto, por lo que este importe quedó atendido.

Por lo que corresponde a las pólizas señaladas con (2) en la columna "Referencia", del Anexo 1_MO, se observó que el sujeto obligado hace mención a gastos como eventos, capacitación y camisas, que por su naturaleza, **no se vinculan con el objeto del gasto del financiamiento aprobado correspondiente a la Representación Política ante el Consejo Estatal Electoral** del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

- **El resaltado es propio de esta resolución.**

En ese sentido, en el Dictamen se concluyó que el partido político no había destinado el recurso aprobado para actividades de representación política, de conformidad con Artículos 25 párrafo 1 inciso n) de la Ley de Partidos, así como 30 inciso d) del Código local.

Por ende, en el Dictamen se señaló que el gasto no había sido destinado en forma apropiada a las actividades de representación política ante el Consejo Estatal.

Es importante precisar que en el propio Dictamen se expuso que para garantizar el derecho de audiencia del partido, el veintitrés de agosto se le citó, y que la persona representante de finanzas solicitó que en forma previa a la confronta, se llevara a cabo una mesa de trabajo **para resolver diversas dudas, entre las cuales estaban los gastos relativos al rubro de representación política.**

En ese sentido, es inexacta la aseveración del partido en el sentido de que la Unidad de Fiscalización fue omisa en orientarle

o capacitarle en dicho rubro de gasto y que por tal motivo se le dejó en estado de indefensión.

Ello, porque en el Dictamen se expuso que la Unidad de Fiscalización sí otorgó la asesoría solicitada y además del mismo documento se desprende que, otra observación derivada del rubro de *representación política* había sido atendida, porque el sujeto obligado había comprobado un gasto por veintiséis mil pesos (\$26,000.00).

De lo anterior se colige que el partido sí comprobó debidamente diversos gastos relativos al rubro de representación política ante el órgano electoral, sin embargo tal circunstancia no aconteció respecto de las pólizas en las que se observó que el sujeto obligado hace mención a gastos como eventos, capacitación y camisas, que por su naturaleza, no se vinculaban con el objeto del gasto del financiamiento aprobado correspondiente a la Representación Política ante el Consejo Estatal.

De ahí que resulte infundada su argumentación respecto a que la Unidad de Fiscalización fue omisa en capacitarle y quedó en estado de indefensión, al comprobar que en forma contraria a lo que expuso, tal orientación sí existió y además, sí logró comprobar gastos por concepto de representación política en forma adecuada.

Por otra parte, a juicio de esta Sala Regional es **infundado** el motivo de disenso en el que el partido se duele de que la autoridad responsable vulneró el principio de reserva de ley, lo que está vedado a los órganos administrativos y solamente compete a los órganos jurisdiccionales.

Esto, porque el actor parte de una premisa equivocada al pretender equiparar la interpretación que según su óptica realizó en forma indebida la autoridad responsable para imponerle una sanción, con una eventual la concurrencia de competencias legislativas entre el Consejo General y el Congreso de la Unión -lo que es el principio de reserva de ley-, en donde opera la superioridad jerárquica de la fuente legal.

En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes normativas, sin embargo por disposición de la Constitución y de la misma Ley Electoral, se permite que el Consejo General emita lineamientos en materia de fiscalización, pero a condición de que las leyes de la materia sean la que determinen expresa y limitativamente las directrices a las que deberá ajustarse.

En efecto, de conformidad con lo que señalan los artículos artículo 41 fracción II penúltimo párrafo de la Constitución y 190 de la Ley Electoral, la fiscalización de los partidos políticos está a cargo del Consejo General, por conducto de su Comisión de Fiscalización y con la coadyuvancia de la Unidad de Fiscalización.

En ese orden, según el artículo 191 de la Ley Electoral, la autoridad responsable tiene como atribuciones en materia de fiscalización, entre otras, la emisión de lineamientos; resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado y cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos, así como vigilar que el origen y aplicación de los recursos observen las disposiciones legales e imponer las sanciones atinentes.

SCM-RAP-39/2019

Bajo esa tesitura, si los preceptos invocados prevén la atribución de fiscalización de los recursos que reciban los partidos políticos y que ésta será ejercida por el Consejo General quien además tiene facultades de establecer la regulación en materia de fiscalización y sus determinaciones son de cumplimiento obligatorio para los partidos políticos nacionales y locales, es inconcuso que no viola el principio de reserva de ley.

Ello, porque si bien la Constitución y las normas habilitan al Consejo General para regular aquellos aspectos técnicos y operativos vinculados con la fiscalización de recursos, esa atribución no es irrestricta o ilimitada, en la medida en que en la propia ley se encuentran las bases y los parámetros generales que permiten a la autoridad administrativa pormenorizar y desarrollar técnicamente aquellos aspectos propios de la comprobación del gasto.

Entonces, si el ejercicio de esa atribución debe ser acorde con los objetivos de la ley, es inconcuso que debe permitir la optimización de la fiscalización y revisión de los recursos que reciban los partidos políticos a través del financiamiento público, lo que no trasgrede el principio de reserva de ley.

Esto último, porque la autoridad responsable tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general para cumplir su función en materia de fiscalización, las que se erigen en un complemento de la regulación legal en aspectos técnicos.

En ese sentido, es inconcuso que el Reglamento como disposición general es una fuente jurídica jerárquicamente inferior

a las leyes emitidas por el Congreso Federal con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución, a cuyos términos debe ajustarse el Instituto Nacional Electoral.

Por las mismas razones, se estima que no asiste la razón al recurrente en el sentido de que la autoridad responsable, la Comisión de Fiscalización o la Unidad de Fiscalización no cuentan con facultades para interpretar las normas en materia de comprobación de gasto, ya que tal como quedó asentado, de conformidad con el artículo 199 incisos c) y m) de la Ley Electoral, son las que cuentan con atribuciones para vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.

En esa perspectiva, es innegable que la autoridad administrativa electoral federal, cuenta con facultades para hacer observaciones o solicitar aclaraciones en términos de las normas aplicables, sean federales o locales, así como en los aspectos relacionados con los acuerdos o lineamientos que emitan los institutos locales.

Ello, al ser necesario allegarse de la información para efectos de verificar el origen y aplicación de los recursos entregados a los partidos políticos, sin lo cual no podía llevarse a cabo en sus términos la actividad fiscalizadora encomendada por mandato de la Constitución y la Ley Electoral.

Luego, si de conformidad con el artículo 25 párrafo 1 incisos k) y n) de la Ley de Partidos, tales entidades están obligadas a entregar la documentación que los órganos electorales encargados de la fiscalización de los recursos les requieran respecto a sus ingresos y egresos y de aplicar el financiamiento

de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

Empero, en el caso no se observa que se haya realizado una interpretación que menoscabara o restringiera los derechos del recurrente, o que de alguna forma se le impidiera comprobar los gastos erogados por concepto de representación política que le fueron solicitados.

Lo anterior se corrobora al acudir al oficio de segunda vuelta, en el que se reitera, derivado de la respuesta del actor, se amplió el catálogo de documentación que pudiera servirle de soporte, ante lo cual, el partido no allegó documentación relativa a justificar que el destino del gasto fue diverso a las actividades de representación ante los órganos electorales locales.

Por el contrario, realizó una interpretación de diversas disposiciones, como los artículos 25 párrafo 1 inciso n) de la Ley de Partidos y 30 inciso d) del Código local ya citados, de los que se puede desprender la naturaleza del gasto y, por tanto, cumplió con la obligación que le impone expresamente la ley de vigilar que el financiamiento de que dispongan los partidos políticos se utilice exclusivamente para los fines que les fue entregado.

De ahí que tampoco le asista la razón al recurrente en este punto.

Por otra parte, el actor aduce que no se individualizó indebidamente la sanción porque se aplicó una norma que no tiene elementos subjetivos ni objetivos que encuadre en la conducta que le fue atribuida, y que está prohibido imponer una sanción indebidamente individualizada por analogía o mayoría de razón.

En ese contexto, tal como quedó asentado, no asiste la razón al apelante, habida cuenta de que tanto la Ley Electoral como la Ley de Partidos es clara en señalar que los gastos de representación se realizan dentro de las actividades ordinarias de los partidos políticos, y comprenden gastos de las personas representantes ante los órganos electorales.

Ahora bien, con base en lo expuesto en el Dictamen, la autoridad responsable sostuvo en la resolución impugnada que los partidos tienen como obligación aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 párrafo 1 inciso n) de la Ley de Partidos en relación con el diverso numeral 30 inciso d) del Código local.

Así, la autoridad responsable expuso que, respecto de la Conclusión **5-C2-MO** (ya señalada) el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, así como los oficios de errores y omisiones emitidos; calificó la falta calificada como grave ordinaria **porque no destinó el recurso previsto a la representación política ante el Consejo Estatal.**

Al no hacer un uso adecuado de los recursos, impuso una sanción equivalente al ciento cincuenta por ciento (150%) sobre el monto involucrado de la conclusión sancionatoria, que al ser de quinientos setenta y seis mil doscientos cincuenta y cuatro pesos con cincuenta y tres centavos (\$576,254.53), ascendía a la cantidad de ochocientos sesenta y cuatro mil, trescientos ochenta y un pesos con ochenta centavos (\$864,381.80).

Lo anterior derivó en la reducción del veinticinco por ciento (25%) de las ministraciones mensuales que le corresponden por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la referida cantidad.

En este contexto, para esta Sala Regional resulta claro que, contrariamente a lo expuesto por el recurrente, la autoridad responsable sí expuso las razones y motivos por los cuales estableció que lo reportado como erogación no había cumplido con el objeto partidista.

De lo expuesto, es dable concluir que atendiendo al marco constitucional y legal aplicable a los partidos políticos y con base en las respuestas dadas por el recurrente, el gasto efectuado para la entrega de camisas bordadas y reconocimientos a personas militantes y candidatas que fue reportado por el partido, en modo alguno atendió al objeto partidista de representación ante el Consejo Estatal, lo cual sí tiene una base legal específica y determinada, como quedó demostrado en párrafos precedentes.

Lo **infundado** de los agravios también deriva de que, si bien es cierto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41 de la Constitución y 3 párrafo 1 de la Ley de Partidos, los institutos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, lo cierto es también que, ese simple hecho no

relevó al recurrente de demostrar los gastos, y que los mismos cumplieran con el objeto partidista previsto en el Código local.

En ese sentido, debe decirse que las consideraciones plasmadas por la autoridad responsable que motivaron la imposición de la sanción son correctas, en tanto las actuaciones de los institutos políticos deben ser regidas en un primer orden, por la Constitución y las normas ordinarias, y la actuación de los partidos políticos en todo caso deben apegarse al marco constitucional y legal vigente para ser consideradas válidas.

Luego, si el recurrente pretende hacer creer que la autoridad responsable tenía la obligación de vincular la erogación objetada bajo la justificación emitida desde el punto de vista de que las personas militantes y candidatas también lo representaron y además que los gastos fueron hechos por el Secretario General del Partido -quien además lo representa ante el Consejo Estatal- no son argumentos suficientes para acreditar el objeto requerido por la norma, ya que al propio partido correspondía acreditar ante el órgano técnico de fiscalización que las erogaciones sí atendían a sus fines institucionales y a las actividades propias de las personas que lo representan ante los órganos electorales.

Esto, no solamente porque en las aclaraciones presentadas ante la Unidad de Fiscalización, el recurrente no hizo valer la vinculación entre la representación política ante el Consejo Estatal y los gastos que hizo, con las actividades propias de la persona representante, lo que correspondía en todo caso, al propio partido y no a la autoridad fiscalizadora; máxime que en el Código local se prevén las funciones de la representación de los partidos ante los órganos electorales.

SCM-RAP-39/2019

De ahí que resulte infundada la aseveración del recurrente en cuanto a la falta de motivación de la resolución impugnada, porque conocía los motivos y fundamentos que sirvieron de base a la autoridad responsable –porque supo de ellos a través de los requerimientos hechos por el órgano técnico de fiscalización- y estuvo en aptitud de manifestar y comprobar que la compra de los artículos objetados sí fue hecha conforme con los fines de la representación política previstos en el Código local.

Por ende, no asiste la razón al actor cuando señala que la autoridad responsable actuó en forma parcial, lo que le generó según su dicho, un daño patrimonial, ya que con independencia de que no haya actuado en forma dolosa, en la especie inobservó su obligación de destinar el gasto para los fines previstos en las normas.

Ello, con mayor razón si la autoridad responsable en todo momento le hizo saber que los gastos efectuados y las personas destinatarias de los objetos comprados, no podían concatenarse con las funciones propias de quien representa al partido ante el Instituto local en el desempeño de dicha actividad.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Notifíquese personalmente al recurrente; **por correo electrónico**, con copia certificada de esta resolución, al Consejo General, y por **estrados** a las demás personas interesadas,

asimismo infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por unanimidad de votos la Magistrada y los Magistrados ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

SCM-RAP-39/2019