

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL¹, IDENTIFICADO COMO POFPP-001/2015.

Visto para resolver el expediente POFPP-001/2015, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco², en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

RESULTANDO:

1.- Resolución CG31/2013. El veintitrés de enero de dos mil trece, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, aprobó la resolución CG31/2013 en la que resolvió las quejas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificadas con los números Q-UFRPP58/12 y sus acumulados Q-UFRPP246/12 y Q-UFRPP232/12, instaurados contra el PRI y el Partido Verde Ecologista de México³, integrantes de la otrora coalición “Compromiso por México”, la cual, en su Punto Resolutivo CUARTO ordenó dar Vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco⁴, a fin de que en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda respecto de la presentación de 1,000 (mil) contratos que el PRI celebró con las personas que fungieron como representantes generales en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, por un importe de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos.

2.- Vista de la resolución CG31/2013. El veintiocho de febrero de dos mil trece, con el folio 000249 de la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral, se recibió el oficio UF/DRN/1484/2013 del veintiséis de febrero de dos mil trece, suscrito por el entonces Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del otrora Instituto Federal Electoral, a través del cual dio vista de la resolución CG31/2013 referida en el punto anterior, con copias certificadas de la parte conducente, a fin de que este instituto, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda.

3.- Recursos de apelación. Inconformes con la resolución CG31/2013, por escritos presentados ante la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral, el PRI, así como los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano interpusieron sendos recursos de apelación.

¹ El Partido Revolucionario Institucional, en lo sucesivo será referido como el PRI.

² El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en lo sucesivo será referido como el Código Electoral.

³ El Partido Verde Ecologista de México, en lo sucesivo será referido como el PVEM.

⁴ El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en lo sucesivo será referido como instituto.

4.- Solicitud de información a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral. Mediante oficio 482/2013 UFRPP del doce de noviembre de 2013, la Unidad de Fiscalización de este organismo electoral solicitó al entonces Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, informara el estado procesal que guardaba la resolución CG31/2013 y, en su caso, lo relativo al Estado de Jalisco, con la finalidad de que este instituto en ejercicio de sus atribuciones se encuentre en aptitud de determinar lo que en derecho corresponda, respecto de la vista referida en el punto 2 anterior.

Respecto de esta solicitud, no se recibió respuesta alguna.

5.- Solicitud de información a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral. Mediante oficio número 052/2014 UFRPP del catorce de marzo de dos mil catorce, la Unidad de Fiscalización de este instituto solicitó de nueva cuenta al entonces Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, informara *“el estado procesal que guardaba la resolución CG31/2013, y en su caso, lo relativo al Estado de Jalisco”*, con la finalidad de que este instituto en ejercicio de sus atribuciones, se encuentre en aptitud de determinar lo que en derecho corresponda respecto de la vista referida en el punto 2 anterior.

Al respecto, el veintisiete de marzo de dos mil catorce, mediante oficio al que le correspondió el número de folio 000291 de la Oficialía de Partes de este instituto, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por conducto de su entonces director, informó que la resolución de la que se solicitó información *“continúa sub judice en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*.

6.- Sentencia. El diecinueve de febrero de dos mil quince, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-5/2013, SUP-RAP-10/2013 y SUP-RAP-11/2013, interpuestos los dos primeros, por el PRI y el Partido Acción Nacional respectivamente y, el último, por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano mediante el cual impugnaron la resolución CG31/2013.

De la citada sentencia se desprende en el resolutivo segundo, que modifica en la materia de impugnación, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, en los términos y para efectos de que emita una nueva resolución que deberá establecer diversos pronunciamientos ordenados en la ejecutoria.

7.- Solicitud de información. Mediante el oficio 103/2015 UFRPP del once de mayo de dos mil quince, la Unidad de Fiscalización de este instituto, solicitó al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, informara cuál es el estado procesal que guarda la resolución CG31/2013 y, en su caso, la vista relativa al Estado de Jalisco, con la finalidad de estar en posibilidad de determinar lo que en derecho corresponda, toda vez que del considerando DÉCIMO SEXTO de la sentencia referida, se advierte que el Instituto Nacional Electoral, como autoridad sustituta del otrora Instituto Federal Electoral, emitirá una nueva resolución que deberá establecer diversos pronunciamientos ordenados en la ejecutoria.

Al respecto, el dos de junio de dos mil quince, mediante oficio al que le correspondió el número de folio 004712 de la Oficialía de Partes de este instituto, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por conducto de su director, informó que dicha unidad *“se encuentra elaborando el proyecto de acatamiento a la sentencia emitida el pasado diecinueve de febrero de dos mil quince por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios identificados con las claves SUP-RAP-5/2013, SUP-RAP-10/2013 y SUP-RAP-11/2013, a través de la cual, modificó la resolución CG31/2013, emitida el veintitrés de enero de dos mil trece, por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral”*.

8.- Informe de que la vista quedó firme. El dieciséis de octubre de dos mil quince, se recibió con el número de folio 006774 de Oficialía de Partes de este instituto, el oficio INE/UTF/1484/2015 signado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual solicitó diversa información relacionada con la vista referida en el punto 2 anterior, además, informó que en virtud de la sentencia referida en el punto 6 anterior, dicha vista quedó intocada y en consecuencia firme. Al respecto, mediante oficio número 921/2015 Presidencia, el Consejero Presidente de este instituto respondió el oficio referido.

9.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador. El dieciséis de diciembre de dos mil quince, el titular de la Unidad de Fiscalización de este instituto, emitió acuerdo a través del cual recibió y radicó el escrito de la vista aludida, admitió y notificó el procedimiento oficioso, determinó las investigaciones y verificaciones procedentes y, emplazó al PRI al procedimiento administrativo sancionador materia del presente.

10.- Acuerdo de ampliación del plazo. El dieciséis de diciembre de dos mil quince, la Unidad de Fiscalización dictó acuerdo por el que justificó la ampliación del plazo de sesenta días naturales contados a partir de la recepción del informe de que la vista de marras quedó firme, para elaborar el proyecto de resolución que sería presentado a la consideración de este Consejo General.

De dicho acuerdo se desprende que para efecto de cumplir con el principio de exhaustividad, la Unidad de Fiscalización realizó las verificaciones a que hubo lugar relacionadas con este procedimiento, tomando como base los resultados de la revisión que se practicó a los informes financieros presentados por el PRI con motivo de sus campañas políticas del Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, así como el relativo al ejercicio anual dos mil doce.

11.- Emplazamiento realizado al PRI. El diecisiete de diciembre de dos mil quince, mediante oficio con número de identificación 349/2015 UFRPP, la Unidad de Fiscalización emplazó al PRI al presente procedimiento oficioso en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, corriéndole traslado con el escrito de vista y los elementos probatorios que la acompañan, así como con todas las constancias del expediente respectivo, para que en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que surtiera efecto la notificación, expusiera lo que a su derecho conviniera para aclarar y/o rectificar las omisiones materia de la multicitada vista, contestando por escrito lo que considerara pertinente y aportara las pruebas que estimara procedentes.

12.- Contestación del PRI. El once de enero de dos mil dieciséis, mediante escrito que le correspondió el número de folio 0031 de Oficialía de Partes de este instituto, signado por los ciudadanos Benjamín Guerrero Cordero y María del Carmen Ron Domínguez, quienes se ostentaron, el primero como Consejero Representante Suplente ante este Consejo General y, la segunda, como Responsable del Órgano Interno y de la Obtención y Administración de los Recursos Generales de Campaña, ambos del PRI, dieron respuesta al emplazamiento referido en el punto anterior.

13.- Resolución INE/CG642/2016. El veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes de este organismo electoral, al que recayó el número de folio 00872, se recibió la **Resolución** INE/CG642/2016 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-5/2013 y sus acumulados SUP-RAP-10/2013 y SUP-RAP-11/2013.

14.- Cierre de instrucción. El treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, la Unidad de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

15.- Elaboración del proyecto de resolución y presentación ante el Consejo General. El veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, el titular de la Unidad de Fiscalización, elaboró el proyecto de resolución respectivo, el cual, puso a consideración de este Consejo General para su aprobación en la sesión más próxima

que celebrara, para lo cual, mediante el memorándum 14/2016 UFRPP remitió a la Secretaría Ejecutiva de este instituto dicho proyecto de resolución impreso y en medio magnético.

Por lo que, esta autoridad procede a pronunciarse al respecto bajo los siguientes

CONSIDERANDOS:

1. FUNDAMENTO. La elaboración de esta resolución tiene fundamento en los artículos transitorios Segundo y Décimo Primero, del Decreto número 24906/LX/14 del Congreso del Estado de Jalisco, publicado el ocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial “*El Estado de Jalisco*”⁵.

En consecuencia, corresponde tramitar y resolver el presente procedimiento oficioso en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento de que se cometieron los hechos materia de este procedimiento⁶, es decir, la normatividad contenida en la Constitución Política del Estado de Jalisco⁷; el Código Electoral; el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco⁸; así, como las relativas y aplicables del Reglamento General de Fiscalización en Materia Electoral del Estado de Jalisco⁹, vigentes hasta al ocho de julio de dos mil catorce, fecha en que entró en vigor el decreto número 24906/LX/14.

Al caso se citan, la tesis XXXIX/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha siete de junio de dos mil dieciséis, de rubro: **“FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSO PÚBLICOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. SE RIGE POR LA LEY VIGENTE AL INICIO DEL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE.”**; así como la tesis relevante XLV/2002 de la misma Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en las páginas 379 y 380 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002, de

⁵ En consecución a la “Reforma Política Electoral” aprobada por el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 2013, en materia político-electoral; el Congreso del Estado de Jalisco, aprobó los Decretos número 24904/LX/14 y 24906/LX/14, que reformaron, derogaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, respectivamente.

⁶ Fue durante el año 2012 en que ocurrieron los hechos narrados en la vista de marras. Las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes a esa fecha, corresponden a los entonces artículos 12, base XII, párrafo 3 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 89, párrafo 5; 91, párrafo 1; 92, 93, párrafo 1, fracción XV; 446, párrafo 1, fracción a); 465, párrafo 2; 466, 476, párrafo 1, fracción II y párrafo 4; 480, párrafo 4; y, 481, párrafo 1 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; 66, párrafo 3; 72, párrafo 1 y 76 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; así, como las relativas y aplicables del Reglamento General de Fiscalización en Materia Electoral del Estado de Jalisco.

⁷ La Constitución Política del Estado de Jalisco, en lo sucesivo será referida como la Constitución Política.

⁸ El Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en lo sucesivo será referido como el Reglamento de Quejas y Denuncias.

⁹ El Reglamento General de Fiscalización en Materia Electoral del Estado de Jalisco, en lo sucesivo será referido como el Reglamento de Fiscalización.

rubro **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL."** y el principio *tempus regit actum* (los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización).

2. COMPETENCIA. Con fundamento en los artículos 12, base XII, párrafo 3 de la Constitución Política; 89, párrafo 5; 91, párrafo 1; 93, párrafo 1, fracciones III y XV; 120, 134, párrafo 1, fracciones VIII, IX y XXII; 476, párrafos 1, fracciones I y II y 2; 481, párrafo 1 y 482 del Código Electoral; 2, 4, párrafo 1, fracción XIII y 6, párrafo 1, fracciones IV y V del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la Unidad de Fiscalización es el órgano competente para tramitar, sustanciar, así como formular el presente proyecto de resolución que este Consejo General conoce a efecto de determinar lo conducente y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

3. ESTUDIO DE FONDO. En consideración a lo previsto en el punto resolutivo **CUARTO** en relación con el **Considerando 7** de la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **INE/CG642/2016** de fecha veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, notificada al instituto el día 29 del mismo mes y año, así como el punto resolutivo **CUARTO**, en relación con el Considerando **5** de la Resolución **CG31/2013** referida en el Punto **1** del capítulo de **RESULTANDO** de esta resolución, del análisis de los documentos y actuaciones que integran el expediente, así como las manifestaciones que en su defensa realizó el PRI, se desprende que el fondo del presente asunto consiste en determinar el origen, el destino y la aplicación de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos utilizados por el PRI para la contratación de 1,000 mil personas, que de manera eventual participaron como parte de su estructura en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012 en el Estado de Jalisco y, consecuentemente, **de resultar un gasto de campaña**, verificar si existe un rebase al tope de gastos establecido para las respectivas elecciones.

Esto es, por una parte debe determinarse si los recursos que se aplicaron y destinaron al pago del personal eventual constituyeron un ingreso o gasto susceptible de reportarse. Por otro lado, se determinará si la erogación de tales recursos constituyó un gasto de operación ordinaria o de campaña. Finalmente, si resultara ser un gasto de campaña, al ser cuantificado y sumado en los informes de campaña correspondientes, se determinará si con ello se actualizan las infracciones previstas en el artículo 447, párrafo 1, fracciones VI y XII del Código Electoral, por exceder *"...los topes de gastos de campaña"*, y/o por incumplir *"...las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos..."*.

y de Participación Ciudadana

Lo anterior en contravención de lo dispuesto en los artículos 68, párrafo 1, fracción XV; 95, párrafo 1, fracciones II, inciso b) y IV, inciso d) y 256, párrafo 1 del Código Electoral; así como 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

De los artículos legales referidos, se desprende que los partidos políticos como entidades de interés público con fines constitucionalmente establecidos, tienen una serie de obligaciones, especialmente en materia de financiamiento, el cual, conforme al artículo 68, párrafo 1, fracción XV del Código Electoral, deben ajustar a las finalidades constitucionales y principios que rigen la materia electoral.

De esta manera, el uso del financiamiento por parte de los partidos políticos debe ser aplicado exclusivamente: 1) para el sostenimiento de actividades ordinarias; 2) para sufragar sus gastos de precampaña y campaña; y, 3) para el sostenimiento de actividades específicas; so pena de incurrir en un uso indebido de recursos y de hacerse acreedores de las sanciones correspondientes.

Para la realización de tales fines, la Constitución General de la República garantiza a los partidos políticos la obtención equitativa de elementos materiales para llevar a cabo sus actividades, mediante su financiación pública para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y específicas de carácter político electoral, además, de regular la obtención de recursos privados, bases establecidas en las leyes secundarias, así como su vigilancia y fiscalización.

Por tal razón, el artículo 95 del Código Electoral, exige a los partidos políticos acreditados o registrados en el Estado de Jalisco **“reportar y registrar contablemente sus ingresos y egresos, debiendo soportar con documentación original este tipo de operaciones”**, a saber, que la documentación comprobatoria se expida a nombre del PRI por la persona que prestó bienes o servicios o bien, de existir un ingreso de igual manera se soporte a través de recibos.

En síntesis, los partidos políticos tienen la obligación de reportar y presentar ante la Unidad de Fiscalización el registro contable de sus ingresos y egresos debidamente soportados, la cual, cuenta con la facultad de solicitar en todo momento a sus órganos responsables de finanzas la documentación soporte correspondiente, con la finalidad de comprobar la veracidad de las operaciones reportadas.

Por último, conforme a los artículos 134, párrafo 1, fracciones IX, XIII y LI y 256, párrafo 1 del Código Electoral, el legislador local otorgó la atribución al Consejo General de este instituto de fijar los montos de los topes máximos de gastos para cada

y de Participación Ciudadana

elección que los partidos políticos pueden destinar en un proceso electoral, con la finalidad de garantizar la equidad en la contienda electoral.¹⁰

Establecido lo anterior, lo procedente es señalar las causas que originaron el procedimiento de mérito.

- a) El veintitrés de enero de dos mil trece, el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la resolución CG31/2013, en la que resolvió las quejas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, identificadas con los números Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12, instaurados contra el PRI y el Partido Verde Ecologista de México, integrantes de la otrora coalición “Compromiso por México”, la cual, en su Punto Resolutivo CUARTO ordenó dar vista a este instituto, a fin de que en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda respecto de la presentación de 1,000 (mil) contratos que el PRI celebró con las personas que fungieron como representantes generales en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012 por un importe de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos.
- b) En efecto, como se consigna en el punto 2 de esta Resolución, la vista aludida fue recibida el veintiocho de febrero de dos mil trece.
- c) Como se describe en el punto 3 del capítulo de RESULTANDO de esta resolución, tanto el PRI como los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, mediante sendos recursos de apelación se inconformaron ante la instancia respectiva, de la resolución CG31/2013. Recursos resueltos, mediante sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitida el diecinueve de febrero de dos mil quince, la cual, modificó en la materia de impugnación, la resolución CG31/2013 para efectos de que, el Instituto Nacional Electoral emita una nueva resolución.
- d) Al respecto, el dieciséis de octubre de dos mil quince, el director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante el oficio INE/UTF/1484/2015, recibido en la Oficialía de Partes de este instituto, además de solicitar diversa información relacionada con la materia de esta resolución, informó, que por virtud de la sentencia referida en el punto anterior, la Vista de marras quedo intocada y en consecuencia firme.

Sustancialmente, de la vista materia de estudio se desprende que el PRI contrató del 28 veintiocho de junio al 28 veintiocho de julio de 2012 dos mil doce, los servicios de 1,000 (mil) personas bajo la modalidad de “honorarios asimilables a sueldos”, que

¹⁰ Al efecto, el veinticinco de enero de dos mil doce, este Consejo General mediante el Acuerdo IEPC-ACG-003/12 estableció los topes de gastos de las campañas relativas al Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012.

y de Participación Ciudadana

fungieron como sus “representantes generales” en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, para lo cual, exhibió 1,000 (mil) contratos¹¹ que amparan \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos relacionados con dicho personal eventual, contratos, que en copias simples fueron recibidos junto con la vista, actividad y gasto que presuntamente no se encuentran declarados en sus informes respectivos¹², motivo por el cual, se instaura el presente procedimiento.

Es decir, el PRI habría **OMITIDO** reportar y, en consecuencia comprobar, durante el ejercicio anual dos mil doce, gastos en servicios personales por un monto de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos, como le obliga la ley.

Esto implica, que el PRI desplegó una conducta irregular que de no ser aclarada, por disposición legal¹³ debe ser sancionada con la mayor eficacia posible, pues no hacerlo supondría un incumplimiento por parte de este Consejo General a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los recursos de partidos políticos en la entidad, así como a los principios que deben guiar su actividad.

Es de destacar, que los indicios de la conducta irregular derivan y se sustentan en lo argumentado por el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, en la resolución CG31/2013 descrita en el punto 1 del capítulo RESULTANDO de esta resolución que resolvió el procedimiento administrativo sancionador que para el efecto instauró y desahogó en su oportunidad.

De ahí que este Consejo General estima que pese a que la información que respalda la supuesta infracción partidista no fue conocida de manera directa por la Unidad de Fiscalización de este instituto, sí forma parte de hechos presuntamente infractores mismos que de conformidad con el artículo 481, párrafo 3 del Código Electoral, serán adminiculados y valorados con los demás elementos convictivos del presente expediente.

Así, como fue reseñado en el punto 9 del capítulo de RESULTANDO de esta resolución, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, la Unidad de Fiscalización de este instituto dictó acuerdo a través del cual recibió y radicó el escrito de la vista de marras, admitió y notificó el procedimiento oficioso, determinó las investigaciones y verificaciones procedentes y, emplazó al PRI al procedimiento administrativo sancionador materia del presente.

¹¹ Contratos celebrados entre el entonces presidente del Comité Directivo Estatal en el Estado de Jalisco del partido político, con las personas que fungieron como sus representantes generales en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012.

¹² Los informes financieros respectivos, corresponden a los presentados por el partido político con motivo de sus ingresos y egresos en las campañas electorales en las que participó durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012; o, al relativo al ejercicio anual dos mil doce.

¹³ El Procedimiento Sancionador en Materia de Quejas Sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos se encuentra previsto en los artículos 476 al 482, del Código Electoral, y en su modalidad de “oficioso” se prevé en los artículos 76 y 77 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

y de Participación Ciudadana

En ese contexto, y según se menciona en el punto 10 del capítulo de RESULTANDO de esta resolución, el dieciséis de diciembre de dos mil quince la Unidad de Fiscalización dictó acuerdo por el que justificó la ampliación del plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la recepción por parte de la Unidad de Fiscalización, del informe de que la vista quedó firme, para elaborar el proyecto de resolución, aduciendo que sería presentado a la consideración de este Consejo General una vez que hubiese instrumentado las verificaciones a que hubiere lugar, tomando como base los resultados de la revisión que se practicó a los informes financieros presentados por el PRI con motivo de sus campañas políticas del Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, así como el relativo al ejercicio anual dos mil doce, para efectos de agotar las investigaciones necesarias para su debida integración y cumplir con el principio de exhaustividad según lo señalado por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en la tesis XX/2011, titulada: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA SU RESOLUCIÓN”**.

Como ya se dijo, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas y de las investigaciones que habrían de realizarse a fin de verificar si se acreditan los extremos de los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 66, párrafo 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias, la Unidad de Fiscalización procedió a analizar, adminicular y a valorar cada uno de los elementos de prueba que integraron el expediente, en conjunto y acumulado a los informes financieros presentados por el PRI con motivo de las campañas políticas en las que participó en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, así como el relativo al ejercicio anual dos mil doce.

Lo anterior, implicó entre otras cosas, que la Unidad de Fiscalización, además de las investigaciones que procedieron y el desahogo de las diligencias necesarias, efectuó un estudio pormenorizado de los contratos, facturas y documentación contable que integran los informes referidos, pues los hechos materia de la vista son resultado directo de los gastos que realizó el PRI durante el ejercicio anual dos mil doce, los cuales, de constituirse en actividades de campañas, por disposición legal no pueden rebasar los montos máximos de los topes de gastos que para las elecciones respectivas acordó este Consejo General.

Esto es así, toda vez que las auditorías practicadas a las finanzas del PRI, mediante la revisión de sus informes financieros, constituye el *“procedimiento de control y vigilancia”* directo que permite conocer con claridad cuál es el origen y el monto de los recursos económicos con que operó, así como la forma en que gastó, de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, base V de la Constitución Política y 96 del Código Electoral; siendo el medio idóneo para que la Unidad de Fiscalización se allegue de los

elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y substanciar el expediente de mérito.

En esas condiciones, el diecisiete de diciembre de dos mil quince, mediante oficio 349/2015, la Unidad de Fiscalización emplazó al PRI al presente procedimiento administrativo sancionador, corriéndole traslado con los elementos que integran el expediente respectivo, el cual, respondió por escrito el once de enero de dos mil dieciséis, lo que a su derecho convino, acompañando además las pruebas que estimó procedentes para aclarar y/o rectificar las omisiones materia de la multicitada vista.

Al respecto, mediante el escrito referido en el punto el punto 12 del capítulo de RESULTANDO de esta resolución, el PRI manifestó en lo que interesa lo que a la letra se transcribe:

“(…)

ANTECEDENTES:

El 01 de julio de 2012 se celebraron 1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, con diversas personas físicas; cuyo objeto consistió en la prestación de servicios personales para la realización de las actividades como Representante General el día de la jornada electoral.

...la resolución CG31/2013... resolvió dar vista al Instituto Electoral del estado de Jalisco, para que determinara dentro de sus atribuciones y para lo que en derecho procediera, realizar la revisión de los gastos relativos a la celebración de los 1000 (mil) contratos que ahora nos ocupan.

...la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, dentro de los Recursos de Apelación, ...determino modificar la resolución CG31/2013...

...la Sala Superior, ...señalo que las(sic) vista correspondiente se justificó plenamente, en la medida que, de acuerdo a la normatividad aplicable al momento de la resolución impugnada y durante toda la instrumentación de la investigación, la competencia territorial para su conocimiento, corresponde al ámbito de autoridades locales en la materia...

ESTUDIO

...

1. Objeto de la celebración de 1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, celebrados el 01 de julio de 2012.

Nuestro representado afirma haber llevado a cabo el gasto imputado, por la celebración de 1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, cuyo objeto consistió en la obligación de realizar actividades como Representante General el día de la Jornada Electoral, dependiendo de la Secretaria de elecciones, en los tiempos que la actividad establecida lo hubiese requerido.

...

El contenido de los contratos versó respecto a la obligación de prestar los servicios personales de Representantes Generales, exclusivamente el día de la Jornada Electoral...

...

...la erogación correspondiente se registró y soportó como gasto ordinario en el Informe Anual 2012...

...al momento de la celebración de los contratos, se encontraba fuera de la etapa de campaña...

...

Cabe señalar, que la legislación vigente al momento de la realización de los contratos aludidos (Código Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco), no regulaba el trato que se le daría a los gastos realizados por contratación de personal para la vigilancia de la elección, sin embargo, al realizar una interpretación a contrario sensu (tal como se ha hecho en este escrito) se concluye que si la ejecución del servicio realizado no reúne los elementos de campaña que señala la norma y los criterios jurisprudenciales vigentes, su clasificación no puede ser otra que la de gasto ordinario.

...el criterio de clasificación como gastos de campaña respecto de las actividades realizadas por los representantes generales es reciente, pues data del año 2015, por lo que no podría aplicarse de manera retroactiva al partido que represento, ni tampoco podría aplicarse el criterio del entonces Instituto Federal Electoral, debido a que nos encontramos en un ámbito competencial distinto, que se rige por leyes y criterios diferentes.

...

...la autoridad electoral, deberá aplicar la normatividad vigente al momento de la celebración de los contratos, pues, no es posible que se actué contrario a lo establecido en la carta Magna, y se vulnere los derechos de nuestro representado.

...

2.- La aportación realizada por el Comité Ejecutivo Nacional, en apoyo al Comité Directivo Estatal del Estado de Jalisco, por concepto de contratación de Representantes Generales, equivale a \$6,000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 M.N.)

...se considera necesario invocar la ineficiencia de la cosa juzgada, como hecho notorio que dará motivo al sobreseimiento del caso que nos ocupa, ya que la autoridad electoral conto con temporalidad para pronunciarse respecto de las irregularidades en materia de financiamiento que se desprendían de la revisión del Informe Financiero Anual sobre su origen y destino de los recursos, correspondientes al ejercicio 2012 del Partido Revolucionario Institucional, siendo omisa en el caso que nos ocupa, motivo por el cual se considera que contó con el momento procesal oportuno para pronunciarse, con relación a la transferencia en especie realizada por el Comité Ejecutivo Nacional al Comité Directivo Estatal; sin embargo, no señaló irregularidad alguna.

...en el caso que nos ocupa se debe valorar la falla de precisión al momento de llevar a cabo la tramitación, estudio, sustanciación y resolución del procedimiento administrativo sancionador oficioso, identificado como POFPP-001/2015, pues, la determinación de la cual se desprende esta ha quedado firme; razón por la cual la información con la cual sustentan el emplazamiento que a través de este oficio se responde, fue ya materia del Informe Anual 2012, lo cual se traduce en información que ya ha sido estudiada en una ocasión anterior, siendo actualmente cosa juzgada.

CONCLUSIONES

- *Que derivado de la normatividad electoral vigente al momento de ocurrir los hechos analizados en este escrito, así como la temporalidad y finalidad con la cual se celebraron los referidos contratos, el gasto llevado a cabo se encuentran catalogados como ordinario.*
- *La actividad ejecutada bajo el amparo de los contratos se realizó con la finalidad de vigilar el desarrollo de la elección desde la instalación de las casillas hasta el acompañamiento del presidente de la mesa directiva de casilla, al consejo distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral.*
- *Que, de acuerdo con lo argumentado vertidos, la utilización del gasto en ningún momento se realizó con la finalidad de que el candidato resultara beneficiado o que existiera una promoción o llamamiento al voto.*
- *Que no existe elemento que permita a la autoridad pronunciarse en cuanto a que la celebración de los 1000(mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, representa un gasto de campaña, pues, de acuerdo con la legislación local vigente a la fecha de la realización de la conducta, así como por lo señalado por la Sala Suprema del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no cuenta con las características para ser considerado como tal, motivo por el cual es claro que el gasto ante el cual nos encontramos pertenece a un gasto ordinario.*
- *Que la determinación que sustenta el procedimiento administrativo sancionador oficio P-OFPP.001/2012, ya fue materia del Informe Anual 2012, lo cual se traduce en información que ya ha sido estudiada en una ocasión anterior, siendo actualmente cosa juzgada.*
- *Que en consecuencia, se solicita a la autoridad electoral, proceda a declarar infundado el procedimiento de mérito, esto con virtud de los argumentos, criterios, señalamientos y fundamentos expresados en el contenido de la presente respuesta...”.*

Las pruebas ofrecidas y aportadas son:

1. Documental pública, consistente en copia certificada del acuerdo administrativo dictado el cinco de septiembre de dos mil trece, por el Secretario Ejecutivo de este instituto, mediante el cual se acredita al abogado Benjamín Guerrero Cordero como Consejero Representante Suplente del PRI ante este Consejo General.

2. Documental pública, consistente en copia simple del acuerdo administrativo del veintiocho de enero de dos mil quince, mediante el cual la Unidad de Fiscalización de este instituto, acreditó a la licenciada María del Carmen Ron Domínguez, como responsable del órgano interno de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña del PRI.
3. Documental pública, consistente en copia certificada del acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI mediante el cual, designó al titular de la Delegación Especial del Comité Ejecutivo Nacional para el despacho de la Presidencia de su Comité Directivo Estatal en el estado de Jalisco, documento exhibido con el objeto de acreditar al funcionario partidista que suscribió los contratos materia de este procedimiento.
4. Documental privada, consistente en el primer testimonio de la Escritura Pública número 142,143 (Ciento cuarenta y dos mil ciento cuarenta y tres), firmada ante la fe del licenciado Homero Díaz Rodríguez, en su calidad de Notario Público número 54 (Cincuenta y cuatro) de la Ciudad de México, mediante el cual, el PRI otorgó Poder General para pleitos y cobranzas y actos de administración al licenciado Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, en su carácter de delegado Especial para el despacho de la Presidencia del Comité Directivo Estatal en Jalisco, otorgado por el licenciado Raúl Cervantes Andrade, Secretario Jurídico del Comité Ejecutivo Nacional.
5. Documental privada, consistente en los contratos de prestación de servicios con el pago de honorarios asimilables a sueldos, celebrados entre diversas personas físicas y el Partido Revolucionario Institucional.
6. Presunción legal y humana, en su doble aspecto legal y humana en todo lo que le favorezca, la cual relacionó con todos y cada uno de los argumentos de contestación al emplazamiento.
7. Instrumental de actuaciones, en todo lo que le favorezca, la cual relacionó con todos y cada uno de los argumentos de contestación al emplazamiento.

Del análisis a lo expuesto, así como la documentación presentada, la respuesta del PRI se consideró **insatisfactoria**, conforme a lo descrito en los siguientes apartados:

3.1. Reconocimiento de los hechos materia de la vista:

Por su parte, el PRI manifestó y reconoció que:

y de Participación Ciudadana

- *“El 01 de julio de 2012...” celebró “...1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, con diversas personas físicas; cuyo objeto consistió en la prestación de servicios personales para la realización de las actividades como Representante General el día de la jornada electoral”.*
- *la “...vista correspondiente se justificó plenamente, en la medida que, de acuerdo a la normatividad aplicable al momento de la resolución impugnada y durante toda la instrumentación de la investigación, la competencia territorial para su conocimiento, corresponde al ámbito de autoridades locales en la materia...”.*
- *“El contenido de los contratos versó respecto a la obligación de prestar los servicios personales de Representantes Generales, exclusivamente el día de la Jornada Electoral...”.*

Afirmaciones que permiten acreditar los hechos notificados mediante la Vista materia de estudio, así como la justificación y pertinencia de la misma, pues el PRI reconoció que contrató del 28 veintiocho de junio al 28 veintiocho de julio de 2012 dos mil doce, los servicios de 1,000 (mil) personas bajo la modalidad de “honorarios asimilables a sueldos”, que fungieron como sus “representantes generales” en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, a quienes en conjunto pagó \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos.

3.2. Régimen normativo de los gastos partidistas.

De conformidad con el artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen encomendados fines esenciales para la vida democrática, representación nacional y acceso al poder público.

En tanto que el Libro Segundo, Título Primero, Capítulo Tercero del entonces Código Electoral, establecía el modelo aplicable a los derechos y obligaciones de los partidos políticos.

En un aspecto, el artículo 66 del Código Electoral enumeraba los derechos de los partidos políticos que en lo que interesa destacan: *“el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral”* (párrafo 1, fracción I); y, *“nombrar representantes ante los órganos del Instituto Electoral”* (párrafo 1, fracción VII).

A su vez, el artículo 68 del Código Electoral, describía las obligaciones de los partidos políticos, incluyendo la de *“conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”* (párrafo 1, fracción I) y la de *“Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades específicas”* (párrafo 1, fracción XV).

Las normas citadas, exponían el ámbito de derechos y obligaciones que corresponden a los partidos políticos con base en las objetivos desarrollados por la Constitución General de la Republica, puesto que algunas de esas actividades estaban encaminadas a promover la participación del pueblo en la vida democrática o a contribuir a la integración de la representación nacional, y otras más se dirigían de manera concreta a hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En ese contexto, el estudio para decidir si en el caso, los gastos efectuados por el PRI constituyen “gastos de campaña” o “gastos operativos ordinarios”, implica además de reconocer el ámbito de funciones de los partidos políticos, también, valorar que deben desplegar sus actividades dentro del esquema financiero para ellos diseñado.

Siendo diferente, el ejercicio de las actividades partidistas no se ajustaría a los principios rectores de la función electoral, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad en la contienda.

Adicionalmente, el artículo 90 del Código Electoral, instituía los rubros de gastos que pueden ejercer los partidos políticos:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
- b) Para gastos de campaña.
- c) Por actividades específicas como entidades de interés público.

De ahí que, es posible advertir que guardaba una especial relevancia la distinción conceptual y material que puede existir entre aquellos gastos destinados al **sostenimiento de actividades ordinarias permanentes** y aquellos otros que comprenden la categoría de **gastos de campaña**, los cuales se otorgaban de manera adicional.

Lo anterior, resultaba de suma importancia para identificar los gastos de campaña, e impedir así el rebase de los topes de gastos fijados en las campañas electorales.

Pues es durante las campañas políticas que los partidos políticos desarrollan sus actividades tendientes a la obtención del voto, mediante la utilización de recursos humanos, materiales y económicos adicionales, siendo necesario que las autoridades electorales presenten especial atención al monto y destino de los gastos de campaña ejercidos.

En ese tenor, el artículo 256 del Código Electoral, determinaba que los gastos que realizaran los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrían rebasar los topes que para cada elección acuerde este Consejo General. Los gastos comprendidos son: gastos de propaganda; gastos operativos de la campaña; gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y, gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización disponía en su artículo 34, párrafo 2, fracción II, que los “gastos operativos de campaña”: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, que hayan de ser utilizados o aplicados durante el periodo de las campañas electorales.

Es decir, tanto el artículo 256, párrafo 2, fracción II del Código Electoral, como el artículo 34, párrafo 2, fracción II del Reglamento de Fiscalización, establecen una categoría específica de los gastos de campaña, como son los de **naturaleza operativa**, entre los que quedan incluidas actividades relacionadas con la campaña que no tienen como finalidad concreta y directa, la obtención del voto, pero por su naturaleza y finalidades están incluidos bajo ese concepto.

La justificación por la que “gastos operativos” se incluyen dentro del concepto amplio de gastos de campaña, obedece a que forman parte del dispendio de recursos que de manera alterna se erogan en el contexto de una campaña política.

A decir verdad, los servicios contratados mediante este tipo de gastos, los cuales han de ser utilizados o aplicados durante el periodo de las campañas electorales, no implica que se les pueda vincular de manera directa e inmediata con las actividades tendientes a la obtención del voto, pues, no es posible utilizarlos para adquirir propaganda política electoral por ejemplo, pero, dichas erogaciones representan un monto a considerar al calcular los gastos totales efectuados en las campañas electorales.

De ahí que ese rubro comprenda los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

Pretender que estos gastos no sean incluidos en el catálogo de gastos cuantificables como gastos de campaña, implica desconocer que las erogaciones efectuadas por los partidos políticos en las campañas electorales cubren actividades de índole diversa, ya sea las de tipo proselitista, como las de estratégica y/o logística política que **paralelamente** se desarrollan, en detrimento de la equidad en la contienda.

3.3. Elementos configurativos de un gasto de campaña.

Siguiendo con el análisis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-5/2013, SUP-RAP-10/2013 y SUP-RAP-11/2013, sentencia referida en el punto 6, del capítulo de RESULTANDO de esta resolución, desarrolló un “catálogo de los elementos que pueden considerarse de manera objetiva para determinar si un gasto o erogación es un “gasto de campaña” o bien, “un gasto por actividades ordinarias”, el cual, precisamente aplica al caso sujeto de estudio.

El catalogo es el siguiente:

- **Elemento personal.** Para determinar si un gasto es “de campaña” debe atenderse *prima facie* a la persona o entidad que lo eroga; esto es, el sujeto o sujetos que despliegan el gasto.
- **Elemento temporal.** Para estimar que se trata de un gasto de campaña debe tomarse en consideración, como un elemento útil que se realice dentro del periodo de campañas, o bien, que existan datos que puedan evidenciar que la erogación se ejerció en función de la aludida campaña.
- **Elemento objetivo.** El gasto en esencia, debe tener como finalidad la obtención del voto.

Bajo esa tesitura, el artículo 34, párrafo 4 del Reglamento de Fiscalización, consideraba “**gastos de campaña**” los bienes y servicios que sean contratados, **utilizados o aplicados durante el periodo de campaña** y además cumpla con dos o más de los siguientes criterios: a) con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones locales; b) con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción; c) con la finalidad de **propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral**; y, d) cuyo provecho sea

exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.

Por lo que ve al último de los elementos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado que cuando se despliegan gastos de diversa índole, es menester examinar si su producción o difusión estuvo encaminada a fomentar divulgar o difundir la plataforma electoral, los documentos básicos, o bien, el perfil o trayectoria de determinado candidato.¹⁴

En resumidas cuentas, la misma Sala Superior, refiere que los parámetros referidos constituyen elementos importantes de definición en la materia electoral, para efectos de determinar si un acto, acción o conducta infringe la normatividad electoral.¹⁵

3.4. Gastos erogados por el PRI para el pago de sus representantes generales durante la jornada electoral del 1º de julio de dos mil doce.

Sobre el particular, el PRI manifestó y reconoció que:

- *“...al momento de la celebración de los contratos, se encontraba fuera de la etapa de campaña...”.*
- *“...si la ejecución del servicio realizado no reúne los elementos de campaña que señala la norma y los criterios jurisprudenciales vigentes, su clasificación no puede ser otra que la de gasto ordinario”.*
- *“...el criterio de clasificación como gastos de campaña respecto de las actividades realizadas por los representantes generales es reciente, pues data del año 2015, por lo que no podría aplicarse de manera retroactiva al partido que represento...”.*
- *“...la autoridad electoral, deberá aplicar la normatividad vigente al momento de la celebración de los contratos, pues, no es posible que se actué contrario a lo establecido en la carta Magna, y se vulnere los derechos de nuestro representado”.*
- *“no existe elemento que permita a la autoridad pronunciarse en cuanto a que la celebración de los 1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, representa un gasto de campaña”.*

¹⁴ Tesis XL/98. Intitulada: “GASTOS POR TAREAS EDITORIALES. DEBEN REPORTARSE EN EL INFORME ANUAL CORRESPONDIENTE.”

¹⁵ SUP-JRC-6/2012 y acumulados. Resuelto el 14 de febrero de 2012 y SUP-RAP- 21/2013 y acumulados resuelto el 17 de abril de 2013.

y de Participación Ciudadana

A mayor abundamiento, y a efecto de esclarecer la naturaleza jurídica de las erogaciones observadas, deviene necesario estudiar el catalogo establecido por la Sala Superior, para determinar si el pago de la estructura partidista fuera de los plazos de las campañas electorales, puede considerarse como egresos de actividades ordinarias permanentes, o bien, debe incluirse como gasto de campaña.

A) Elemento Personal.

Como se ha reseñado, el PRI erogó \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos a la estructura que ostentó su representación general durante la jornada electoral celebrada el 1° de julio de dos mil doce.

Refiere que el “...01 de julio de 2012...” celebró “...1000 (mil) contratos de prestación de servicios con pago de honorarios asimilables a sueldos, con diversas personas físicas; cuyo objeto consistió en la prestación de servicios personales para la realización de las actividades como Representante General el día de la jornada electoral”, lo cual, quedó asentando en los contratos respectivos, que fueron suscritos “...fuera de la etapa de campaña...”, y, sí “...la ejecución del servicio realizado no reúne los elementos de campaña que señala la norma y los criterios jurisprudenciales vigentes, su clasificación no puede ser otra que la de **gasto ordinario**”.

De lo anterior, y sobre base de los extremos legales establecidos por las disposiciones jurídicas citadas, resulta oportuno en lo que interesa, examinar el acervo probatorio existente en autos, entre los que destacan los contratos de prestación de servicios personales asimilables a sueldos, exhibidos por el PRI.

Los contratos aportados son los siguientes:

CONTRATOS	FECHA DE FIRMA DE LOS RECIBOS	PERIODO DE CONTRATACIÓN	CANTIDAD	MONTO UNITARIO	MONTO TOTAL
Representantes Generales	01 DE JULIO DE 2012	28 DE JUNIO AL 28 DE JULIO DE 2012	1,000	\$6,000.00	\$6,000,000.00

El contenido de los documentos jurídicos en que se hacen constar los contratos de prestación de servicios asimilables a sueldos, es relevante en la especie para conocer cuál fue el diseño normativo que sirvió de base para la actividad de los funcionarios partidistas en comento, mismos que al obrar físicamente en las actuaciones del expediente en que se actúa, se consideran parte integral de la presente resolución.

y de Participación Ciudadana

En los citados actos jurídicos, se acordó la *prestación de servicios personales por honorarios asimilables a sueldos*, entre el PRI y ciudadanos que actuaron en la jornada electoral como sus *representantes generales*.

Los documentos contractuales, en su cláusula primera, disponen que el prestador de servicios se obliga a desempeñar sus servicios personales al PRI y consignan que el objeto del contrato es realizar “...*actividades como REPRESENTANTE GENERAL en LA JORNADA ELECTORAL en los tiempos que la actividad establecida lo requiera*”.

En la cláusula segunda, establecen la contraprestación que recibirán los prestadores por la realización de los servicios contratados, para lo cual, el PRI se obligó a entregar como pago mensual la suma de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N.) netos, durante el periodo del 28 de junio al 28 de julio de dos mil doce.

En conclusión, queda acreditado que el gasto fue realizado por el PRI, por lo que se colma el elemento personal del catálogo de los elementos que pueden considerarse de manera objetiva para determinar si un gasto o erogación es un “gasto de campaña” o bien, “un gasto por actividades ordinarias”.

B) Elemento Temporal

Del análisis integral de los contratos que obran en autos permite advertir que todos, sin excepción, guardan identidad contextual, a saber: fueron suscritos el primero de julio de dos mil doce; *el periodo de duración del contrato corresponde del 28 de junio al 28 de julio de dos mil doce; y, la forma de pago a los prestadores de servicios fue en una sola ocasión por la cantidad de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N.) netos*, por tratarse, de cargos de igual naturaleza.

El PRI manifestó que los contratos de marras fueron celebrados fuera de la etapa de campañas electorales, con el objeto ostentar su representación en el desarrollo de la jornada electoral, que la legislación establece como un derecho y obligación de los institutos políticos, y no tienen relación con las campañas electorales¹⁶ pues no reúnen los elementos de los gastos de campaña que señalan la norma y los criterios jurisprudenciales aplicables.

De igual modo, el anterior Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, al resolver las quejas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, identificadas con los números Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12, mediante la resolución CG31/2013, descrita en el punto 1 del capítulo RESULTANDO de esta Resolución, con base en que

¹⁶ En cuanto a este elemento, la Sala Superior ha determinado que cuando se despliegan gastos de diversa índole, es menester examinar si su producción o difusión estuvo encaminada a fomentar divulgar o difundir la plataforma electoral, los documentos básicos, o bien, el perfil o trayectoria de determinado candidato. Tesis XL/98. Intitulada: “GASTOS POR TAREAS EDITORIALES. DEBEN REPORTARSE EN EL INFORME ANUAL CORRESPONDIENTE.”

fue colmado el “elemento de temporalidad”, determinó considerar como gastos ordinarios, aquellos gastos denunciados en dichas quejas que fueron efectuados fuera del periodo de las campañas electorales, como se muestra a continuación:

“(…)

CONSIDERANDO

2. Estudio de Fondo. Que no existiendo cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver, resulta procedente fijar el fondo materia del procedimiento que nos ocupa.

...

Apartado C. Distribución de los recursos a través de las tarjetas de prepago “Monex Recompensas”, adquiridas por el Partido Revolucionario Institucional.

...

Aunado a lo anterior, del análisis realizado por el órgano fiscalizador respecto de la actividad del gasto, se obtiene que se depositaron recursos en las tarjetas desde el mes de mayo. Desde entonces y hasta el 27 de junio de 2012 (lapso comprendido en el periodo comprendido de la campaña electoral federal del 2012) se había gastado ya un importe de \$50,508,891.00 (Cincuenta millones quinientos ocho mil ochocientos noventa y un pesos 00/ 100 M.N.), de un importe total de \$57,318,609.00 (Cincuenta y siete millones trescientos dieciocho mil seiscientos nueve pesos 00/100 M.N.), advirtiéndose que el 88.12% de los recursos se gastaron en el periodo de campaña electoral federal 2011-2012, el resto después del tres de julio de dos mil doce.

...

- *Ahora bien, por lo que hace a los gastos comprendidos en el periodo de campaña, tomando como referencia de corte de operaciones el 27 de junio de 2012 (último día de las campañas), se observaron 32,624 operaciones por un importe de \$50,508,891.00 (Cincuenta millones quinientos ocho mil ochocientos noventa y un pesos 00/ 100 M.N.)*

...

Ahora bien, esta Autoridad ha analizado los contratos presentados por el Partido Político respecto de diversos cargos y que amparan un monto de \$50,018,300.61, por otro lado, se detectó que a través de las tarjetas adquiridas por el partido político se erogaron recursos por la cantidad de \$50,508,891.00 (Cincuenta millones quinientos ocho mil ochocientos noventa y un pesos 00/ 100 M.N.), por tanto, es este último monto el que deberá considerarse para efectos de gasto de campaña. Ello es así toda vez que representa la cantidad real de recursos erogados dentro del periodo de campaña federal.

...

En este sentido, en términos de lo establecido en los artículos 81, numeral 1, incisos d) y e) y 83, numeral 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización deberá cuantificar y prorratear el importe de

\$50,508,891.00 (Cincuenta millones quinientos ocho mil ochocientos noventa y un pesos 00/ 100 M.N.) en los informes de campaña presidencial, de diputados y senadores del proceso electoral federal inmediato anterior...”

Es de advertir, que la autoridad electoral federal determinó considerar como gastos de campaña, exclusivamente aquellos “*recursos erogados dentro del período de campaña federal*”, decisión confirmada en todos sus términos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la sentencia señalada en el punto 6 del capítulo RESULTANDO de esta resolución.

En efecto, la *duración del contrato* fue fijada por el periodo de un mes, a saber, del 28 de junio al 28 de julio de dos mil doce. En suma, todos los contratos comprenden una contratación que abarcó la etapa del llamado periodo de reflexión, así como el día de la jornada electoral y el posterior desahogo en su caso, de la presentación de los medios de impugnación que resultasen.

Resulta que los propios actos jurídicos revelan que esa actividad se desempeñó esencialmente el día de la jornada comicial, esto es, fuera del periodo de las campañas electorales y ajeno a sus contextos proselitista y material, más bien, dentro del periodo de reflexión o veda electoral, lo cual, es un elemento determinante para asignar la calidad de gastos ordinarios al pago por los servicios prestados por los trabajos eventuales realizados.

Por lo anterior, es posible advertir que no se actualiza el supuesto relativo al carácter eventual de las contrataciones efectuadas como gastos operativos de campaña a que se refieren los artículos 256, párrafo 2, fracción II del Código Electoral; y, 36, párrafo 2, fracción II del Reglamento de Fiscalización, pues precisamente, el objeto de dichas contrataciones tienen como finalidad la operación y apoyo en el desarrollo de las campañas electorales.

En síntesis, del contenido de los contratos analizados, es posible conocer sin lugar a dudas las actividades que materialmente ejercieron cada uno de los prestadores de servicios, funciones desarrolladas a partir de una organización definida, durante el tiempo en que tuvo verificativo la Jornada Electoral, esto es, fuera del periodo de las campañas electorales, por lo que no se colma el elemento temporal.

C) Elemento Objetivo

En la contratación que implicaron los actos jurídicos precisados, el PRI concertó la prestación de servicios exclusivos de representación, precisando de manera indubitable la función material que cada uno desempeñaría, así como el periodo de su cumplimiento, sin implicar espectros más amplios para desarrollar sus actividades.

y de Participación Ciudadana

Los artículos 285 a 287 del Código Electoral aplicable en la época en que ocurrieron los hechos, se hacía alusión únicamente a algunas de las funciones que despliegan materialmente los representantes generales.

Por su parte, el artículo 286 del mismo Código Electoral, establecía las normas a las que se sujetaría la actuación de los representantes generales de los partidos.¹⁷

Es en los propios actos jurídicos que se advierte la especificación de que las personas contratadas prestarían sus servicios personales como *Representantes Generales*, actuación que estuvo sujeta a las normas establecidas por el artículo 286 del Código Electoral.

De las premisas anteriores, resulta necesario admitir que los contratos aludidos apoyan la declaración del PRI, en el sentido de que la actividad desempeñada por los ciudadanos que contrató se limitó a realizar las actividades propias “...de *Representantes Generales, exclusivamente el día de la Jornada Electoral...*”.

Adicionalmente, es de destacar que el nueve de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en el resolutivo séptimo, declaró la invalidez del artículo 72, párrafo 2, incisos b) y f); y del párrafo 3 del mismo artículo, de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales incluían como parte del gasto ordinario: *Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales; los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas, incluyendo sus viáticos y alimentos.*

Luego, resulta necesario dejar establecido que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvaguarda el principio de retroactividad, al referir que a “...ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”, lo cual, coincide y se robustece con la tesis relevante *XLV/2012*, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de

¹⁷ Artículo 286.

1. La actuación de los representantes generales de los partidos estará sujeta a las normas siguientes:

- I. Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados;
- II. Deberán actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político;
- III. No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casilla;
- IV. En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla;
- V. No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten;
- VI. En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente; y
- VII. Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

y de Participación Ciudadana

rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**” y el principio *tempus regit actum*, que refiere que los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización.

El PRI refiere también, que fue en el año dos mil quince cuando surgió el criterio de clasificar como gastos de campaña las actividades realizadas por los representantes de los partidos políticos, por lo que, hace valer ante este Consejo General para que aplique la normatividad vigente al momento de la celebración de los contratos revelados.

En conclusión, las actividades realizadas por los representantes generales no tuvieron como finalidad la obtención del voto en las elecciones, no exteriorizaron a la ciudadanía las candidaturas registradas y su respectiva promoción, no propiciaron la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; y, su provecho no correspondió exclusivamente para las campañas electorales; por lo que no se colma el elemento personal.

D) Conclusión

Del análisis del catálogo de los elementos que pueden considerarse de manera objetiva para determinar si un gasto o erogación es un “gasto de campaña” o bien, “un gasto por actividades ordinarias”, se puede inferir que las actividades desempeñadas por los representantes generales contratados por el PRI, durante la jornada electoral, no son susceptibles de ser considerados como gastos de campaña, pues no se colmaron los elementos temporal ni objetivo.

En suma, es preciso señalar que dichos gastos no son sujetos de quedar comprendidos dentro del concepto de gastos operativos de campaña en términos de lo dispuesto por los artículos 256, párrafo 2, fracción II del Código Electoral como el artículo 34, párrafo 2, fracción II del Reglamento de Fiscalización, en virtud de que fueron erogados fuera del contexto proselitista, temporal y material de las campañas políticas.

Con lo cual, aunado a lo reconocido por el partido y a la ausencia de los elementos temporal, espacial y objetivo para configurar un gasto de campaña, de conformidad con el artículo 14 constitucional, no es oportuno considerar dichos egresos, como gastos de campaña, pues se estaría dando efecto retroactivo a la Ley General de Partidos Políticos en perjuicio del PRI.

Así, es dable llegar a la conclusión de que los citados gastos no son susceptibles de cuantificación para la verificación del rebase del tope de gastos de cualquiera de las campañas por tratarse de gastos de naturaleza ordinaria.

Por tanto, este Consejo General no apoya su determinación únicamente en que los prestadores fueron contratados de manera eventual. En suma, considera todos los factores descritos, los cuales, en conjunto impiden colmar los **elementos configurativos de un gasto de campaña**, ya que como se ha explicado, lo definitorio es que el despliegue material de sus actividades se dio fuera del periodo de campañas, limitándose a actividades de mera representación el día de la jornada electoral, al margen de la promoción de candidatos o llamamiento al voto, pues no existen indicios en contrario, por ende, derivado de la normatividad electoral que se encontraba vigente, así como de la temporalidad en la cual se cumplieron las obligaciones contraídas en los referidos contratos, los egresos observados deben ser declarados como parte de los gastos ordinarios efectuados por el PRI durante el año dos mil doce, lo cual no es inusitado ni contrario a la ley porque se ajusta a estándares nacionales similares y, por tanto, no es contrario a la Constitución.

3.5. Resultados de las verificaciones efectuadas.

Como resultado de las verificaciones referidas en el punto 10 del capítulo de RESULTANDO de ésta Resolución, la Unidad de Fiscalización NO encontró que el PRI haya declarado los gastos observados y materia de este procedimiento, en su informe que presentó con motivo del ejercicio anual dos mil doce.

En este sentido, el PRI manifestó que:

- Es *“...necesario invocar la ineficiencia de la cosa juzgada, como hecho notorio que dará motivo al sobreseimiento del caso que nos ocupa, ya que la autoridad electoral conto con temporalidad para pronunciarse respecto de las irregularidades en materia de financiamiento que se desprendían de la revisión del Informe Financiero Anual sobre su origen y destino de los recursos, correspondientes al ejercicio 2012..., siendo omisa en el caso que nos ocupa...”*.
- *“...la información con la cual sustentan el emplazamiento que a través de este oficio se responde, fue ya materia del Informe Anual 2012, lo cual se traduce en información que ya ha sido estudiada en una ocasión anterior, siendo actualmente cosa juzgada.*
- *“...la erogación correspondiente se registró y soportó como gasto ordinario en el Informe Anual 2012...”*

- *Que la determinación que sustenta el procedimiento administrativo sancionador oficio P-OFPP.001/2012, ya fue materia del Informe Anual 2012, lo cual se traduce en información que ya ha sido estudiada en una ocasión anterior, siendo actualmente cosa juzgada.*
- *se solicita a la autoridad electoral, proceda a declarar infundado el procedimiento de mérito”*

Del análisis a lo expuesto, la respuesta del PRI se consideró **insatisfactoria**, toda vez que pese a que refirió que “...la erogación correspondiente se registró y soportó como gasto ordinario en el Informe Anual 2012...” aseveración que no justificó con la documentación idónea, en la especie **omitió** reportar y, en consecuencia comprobar, durante dicho ejercicio los gastos en servicios personales observados, con lo que contrario a lo que sostiene, los hechos materia de investigación y análisis de este procedimiento, no han sido materia de revisión por parte de la Unidad de Fiscalización, por lo que es inverosímil considerar que el estado que guarda el presente asunto merece la calidad de cosa juzgada.

Es decir, la Unidad de Fiscalización concluyó que le produce la convicción suficiente considerar que se trata de gastos de operación ordinaria no informados y, en consecuencia, no comprobados oportunamente, lo cual implica una violación a la normatividad electoral que tiene que ser sancionada.

En consecuencia, por todo lo anterior, resulta **fundado** este procedimiento ya que se tiene certeza que la conducta desplegada por el PRI consistente en haber **OMITIDO** reportar y, en consecuencia comprobar, durante el ejercicio anual dos mil doce, gastos en servicios personales por un monto de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos, como le obliga la ley, se ubicó en la hipótesis de infracción prevista por el artículo 447, párrafo 1, fracción XII del Código Electoral, por incumplimiento a la obligación señalada en el artículo 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

Dicho en forma breve, al resultar fundado el procedimiento que nos ocupa, procede que el monto de los gastos en servicios personales omitidos se deba sumar a los gastos reportados en el Informe que el PRI presentó con motivo del ejercicio anual dos mil doce.

3.6 Excepción de cosa juzgada sostenida por el partido infractor

El PRI en el escrito de contestación referido en el punto doce de los resultandos señala como excepción: *“Que la determinación que sustenta el procedimiento administrativo sancionador oficio P-OFPP.001/2012, ya fue materia del Informe Anual 2012, lo cual se traduce en información que ya ha sido estudiada en una ocasión anterior, siendo actualmente cosa juzgada.”*

El presente procedimiento es el único que se ha instaurado contra el Informe Anual 2012 del PRI, y tiene su origen en la vista de la resolución CG31/2013, en dicha resolución el IFE advirtió que el PRI Jalisco había realizado mil contratos por un monto de seis millones de pesos, por lo que era necesario que este instituto se avocará a estudiar dicha irregularidad; lo cual realizó una vez que la sentencia quedo firme.

Al respecto, se considera que en el caso particular no estamos frente a un supuesto de cosa juzgada, ya que si tomamos en consideración los elementos necesarios para que opere esta figura establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia *“COSA JUZGADA. Presupuestos para su existencia¹⁸”* resulta que el primer requisito a cubrir es que exista una sentencia con identidad en la cosa, la causa y las personas que intervinieron en la misma, lo cual en el caso concreto no se configura, ni por analogía de razón.

Es por lo anterior que este Consejo General se encuentra en total aptitud legal de analizar la comisión de la presunta infracción materia de este procedimiento y en su caso imponer las sanciones que correspondan.

¹⁸ Época: Novena Época
Registro: 170353
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Febrero de 2008
Materia(s): Común
Tesis: 1a./J. 161/2007
Página: 197

COSA JUZGADA. PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA.

Para que proceda la excepción de cosa juzgada en otro juicio es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que ésta se invoque concurren identidad en la cosa demandada (eadem res), en la causa (eadem causa pretendi), y en las personas y la calidad con que intervinieron (eadem conditio personarum). Ahora bien, si la identidad en la causa se entiende como el hecho generador que las partes hacen valer como fundamento de las pretensiones que reclaman, es requisito indispensable para que exista cosa juzgada se atienda no únicamente a la causa próxima (consecuencia directa e inmediata de la realización del acto jurídico) sino además a la causa remota (causal supeditada a acontecimientos supervenientes para su consumación) pues sólo si existe esa identidad podría afirmarse que las cuestiones propuestas en el segundo procedimiento ya fueron materia de análisis en el primero, y que por ello deba declararse procedente la excepción con la finalidad de no dar pauta a posibles sentencias contradictorias. Lo anterior, en el entendido de que cuando existan varias acciones contra una misma persona respecto de una misma cosa, deben intentarse en una sola demanda todas las que no sean contrarias, ya que el ejercicio de una extingue las otras, salvo que fuera un hecho superveniente debidamente acreditado. Por tanto, es claro que esto último no se daría si la causa remota que se involucra en uno y otro son distintas, con mayor razón si la causa próxima también es otra.

4. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA IRREGULAR. Que, de conformidad con lo establecido por el artículo 482, párrafos 1 y 2 del Código Electoral, este Consejo General procede a analizar la conducta irregular cometida por el PRI, a quien se le atribuye que:

- **OMITIO** reportar y, en consecuencia comprobar, durante el ejercicio anual dos mil doce, gastos en servicios personales por un monto de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.), como le obliga la ley.

Por lo anterior, se desprende que el PRI cometió **una** conducta que actualiza la hipótesis de infracción contemplada en el artículo 447, párrafo 1, fracción XII del Código Electoral, por incumplimiento a las obligaciones señaladas en los artículos 68, párrafo 1, fracción XXVII y 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento General de Fiscalización.

En efecto, de la lectura sistemática al conjunto de normas invocadas, se desprende la obligación a cargo de los partidos políticos registrados o acreditados ante el instituto, de cumplir las obligaciones señaladas en el artículo 68 y demás disposiciones aplicables del Código Electoral; así como las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos, mediante la observancia oportuna de las normas establecidas tanto en el Código Electoral así como en el Reglamento de Fiscalización, con el objeto de **generar condiciones adecuadas en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones que tiene como ente público, así como en cuanto al registro y documentación de sus ingresos y egresos**, específicamente las relativas a:

- Reportar en el informe anual los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe; registrarlos contablemente; y, sustentarlos con la correspondiente documentación original.

En conclusión, las normas legales y reglamentarias señaladas con anterioridad son aplicables para valorar la irregularidad de mérito, porque en función de ellas este Consejo General está en posibilidad de analizar si los hechos relevantes guardan relación de pertenencia al derecho invocado y determinar entonces, si se acredita la infracción que se le imputa al PRI respecto de sus obligaciones referidas; para *“imponer, en su caso, las sanciones correspondientes”*.

Por lo que es menester analizar las constancias de autos para determinar si su conducta se ajusta a esas hipótesis de responsabilidad administrativa y, si derivado de ello, ha lugar a imponerle alguna sanción o en su defecto, existen causas que justifiquen su actuación y deba atenuarse o relevársele de la misma.

Del expediente administrativo integrado con motivo de este procedimiento, así como del procedimiento para la presentación y revisión del informe financiero del ejercicio anual dos mil doce, y del dictamen consolidado respectivo, documentos que corren agregados a esta resolución, se advierte que durante el dos mil trece:

- El **diecisiete** de abril, presentó su informe financiero sobre el origen y destino de sus recursos correspondiente al ejercicio anual dos mil catorce;
- El **dieciocho** de abril, la Unidad de Fiscalización le requirió la información y documentación comprobatoria que sustentará la veracidad de lo reportado en su informe financiero;
- El **dos de mayo**, el PRI presentó a la Unidad de Fiscalización la documentación comprobatoria correspondiente a su informe de referencia; y,
- Entre el **veinte de mayo** al **ocho de agosto**, la Unidad de Fiscalización desahogó el procedimiento de revisión del aludido informe financiero, del cual es de advertir, se siguieron las respectivas formalidades.

Por lo que, de la revisión integral efectuada al citado informe financiero por la Unidad de Fiscalización, se tiene que los \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) motivo de la vista de marras, que el PRI pagó al personal eventual que fungió como sus “representantes generales” en el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012, NO se encontraron declarados, lo cual constituye una violación a la normatividad electoral.

Conducta que se considera como infractora, en virtud de no haber sido reportada por el PRI en los términos y plazos legales, incluso, pese a que tuvo oportunidad de hacer aclaraciones, rectificaciones y alegaciones, además de aportar documentos con ese objeto, durante el desahogo del procedimiento de revisión del informe financiero anual dos mil doce.

De los señalados elementos de convicción, los cuales tienen valor probatorio pleno en términos de lo que establecen los artículos 96, párrafo 1, fracción V; 462, 463 y 516 del Código Electoral, al tratarse de documentales cuyo contenido y autenticidad no fueron controvertidos ni contradichos por elemento probatorio alguno en relación con la autenticidad o la veracidad de los hechos a que se refieren, se arriba al convencimiento de que:

y de Participación Ciudadana

- El PRI sometió a la auditoría practicada por la Unidad de Fiscalización de este instituto, su informe de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio anual dos mil doce, con el fin de comprobar el origen y destino de sus recursos financieros, mediante la presentación de sus informes semestral y anual el dieciséis de febrero y catorce de abril, ambos de dos mil trece, respectivamente, en los términos de los artículos 95, párrafo 1, fracciones I y II; 96, párrafo 1, fracciones I, II y III del Código Electoral.
- El PRI, por conducto de su responsable de finanzas acreditado ante este instituto, compareció mediante escrito los días **diecisiete** y **dieciocho** de abril, **dos** de mayo, cinco de julio y veintiséis de julio respectivamente, y de manera personal y directa el **siete** de agosto, todos de dos mil trece, a efecto de realizar las manifestaciones que a su derecho resultasen convenientes y aportara los medios de convicción, para subsanar, aclarar y/o rectificar los errores u omisiones técnicas detectadas en el procedimiento de revisión aludido, en términos de los artículos 93, párrafo 2; 96, párrafo 1, fracciones II y III del Código Electoral.
- La conducta infractora atribuida al PRI NO fue declarada por éste en el informe respectivo según se desprende de la auditoría practicada por la Unidad de Fiscalización de éste instituto electoral.
- Es obligación del PRI ***“cumplir con sus obligaciones legales que tiene como ente público; así como las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos”***, específicamente las relativas a: ***“reportar en su informe anual los ingresos totales y gastos ordinarios que haya realizado durante el ejercicio objeto del informe; registrarlos contablemente; y, sustentarlos con la correspondiente documentación original”***, como se lo exigen los artículos 68, párrafo 1, fracción XXVII; y, 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

De tal suerte, se pone de manifiesto que el PRI incumplió sus obligaciones legales que como ente público tiene, así como las reglas establecidas para el manejo y comprobación de los recursos partidistas o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos, pues al existir la obligación de ***“reportar en su informe anual los ingresos totales y gastos ordinarios que haya realizado durante el ejercicio objeto del informe; registrarlos contablemente; y, sustentarlos con la correspondiente documentación original”*** y, al no haberlo hecho así, es evidente que incurrió en la falta administrativa que se le atribuye.

En tal virtud, se considera que el PRI se ubicó en la hipótesis de infracción prevista por el artículo 447, párrafo 1, fracción XII del Código Electoral, por incumplimiento a la obligación señalada en el artículo 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

5. RESPONSABILIDAD. Al existir la infracción administrativa que se le atribuye al PRI, en la Vista materia de esta Resolución, es menester analizar si dicha circunstancia trae aparejada la imposición de sanciones en su contra o, si por el contrario, existen causas que lo justifiquen y, por ende, debe atenuarse o relevársele de la misma.

Lo anterior es así, porque sin desconocer de manera alguna la trascendencia que reviste el cumplimiento de las obligaciones que les asisten a los partidos políticos registrados o acreditados ante el instituto, para concluir si una infracción administrativa debe ser sancionada, es indispensable tomar en cuenta las circunstancias que rodearon su comisión tal como lo reconoce el legislador en el artículo 482, párrafo 2 del Código Electoral. Por ello, es necesario analizar si la infracción respectiva encuentra alguna causa de justificación, en este caso específicamente, sobre la violación a las reglas establecidas para el manejo y comprobación de los recursos partidistas o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

En ese contexto, en cuanto a valorar la posible justificación de la infracción administrativa debe evitarse actuar con un rigorismo a ultranza, imponiendo fatalmente sanciones cuando se constate el incumplimiento de una obligación de esa naturaleza, sin que previamente se analicen las características particulares que reviste el caso concreto, pues un afán de esa índole equivaldría a esquivar el incontrovertible hecho de que pudieran existir situaciones excepcionales que justifiquen plena o parcialmente la conducta respectiva.

Con base en lo anterior, de la respuesta que otorgó el PRI al emplazamiento que le fue formulado, con el objeto de que expusiera lo que a su derecho conviniera para aclarar y/o rectificar las omisiones materia de la multicitada Vista, entre otras, éste aseveró que:

“(...)

...la erogación correspondiente se registró y soportó como gasto ordinario en el Informe Anual 2012...”.

Respuesta que fue considerada **insatisfactoria** por la Unidad de Fiscalización, sobre la base de que el PRI contrario a lo por él afirmado **NO** declaró dichos gastos en su informe respectivo, como le obligan los artículos 68, párrafo 1, fracción XXVII; y 95,

y de Participación Ciudadana

párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización.

Así, el hecho de que el PRI desatendiera dicha obligación legal y reglamentaria, incluso aseverando la no comisión de la infracción o el haber cumplido cabalmente con lo dispuesto en ley, no lo exime de responsabilidad alguna.

Por tanto, al no existir dentro de las constancias que integran el expediente algún elemento que permita relevar de responsabilidad al PRI por incumplimiento de su obligación legal y reglamentaria que tenía de: *“reportar en su informe anual los ingresos totales y gastos ordinarios que haya realizado durante el ejercicio objeto del informe; registrarlos contablemente; y, sustentarlos con la correspondiente documentación original”*, su inobservancia necesariamente constituye una infracción de carácter administrativo, máxime que las defensas planteadas no revelan alguna excepción legal o causa justificada que le hayan imposibilitado para cumplir con dicha obligación.

6. MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA SANCIÓN. A efecto de establecer la sanción que corresponde imponer al PRI al haberse acreditado la infracción atribuible en su contra prevista en el artículo 447, párrafo 1, fracción XII de Código Electoral, la cual se sanciona en términos del artículo 458, párrafo 1, fracción I del mismo código, es necesario considerar que el artículo 134, párrafo 1, fracción XXII del Código Electoral, establece que este Consejo General tiene la atribución de *“conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan”*, en los términos previstos en la ley.

Bajo esa tesitura, y para los efectos de establecer la sanción que debe imponerse al PRI, se debe tomar en cuenta que el sujeto infractor dentro del procedimiento que nos ocupa, se encuentra obligado a cumplir con el Código Electoral y las disposiciones que de él emanan, así como abstenerse de realizar los actos que el mismo contenga como prohibidos.

En esos términos, y tomando en consideración que los dispositivos legales antes invocados, otorgan a este Consejo General arbitrio administrativo para imponer sanción a los sujetos de infracción que incurran en faltas administrativas como la que en la especie, incurrió el PRI, tomando en cuenta para ello, las circunstancias consideradas en los artículos 459, párrafo 5 del Código Electoral y 33 del Reglamento de Quejas y Denuncias¹⁹, es que en apego a los criterios establecidos por el Tribunal

¹⁹ Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, ha sostenido que el régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, es el siguiente:

a) Valor protegido o trascendencia de la norma.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político o coalición y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para realizar la “calificación de la falta” este Consejo General considerará: el tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron; la comisión intencional o culposa de la falta, la trascendencia de las normas transgredidas, los intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta y, la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Y para “individualizar la sanción”, considerará: la calificación de la falta cometida, la entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del PRI de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

7. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. En virtud de que se acreditó que el PRI se ubicó en una hipótesis de responsabilidad administrativa, lo procedente es calificar la falta y posteriormente determinar la sanción que se le ha de imponer atendiendo, como se relató en el punto 1 del capítulo CONSIDERANDOS, a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento en que se cometió, por ser las que regían en la época en que ocurrieron los hechos.

Así, respecto de la hipótesis de infracción prevista por el artículo 447, párrafo 1, fracción XII del Código Electoral, por incumplimiento a la obligación señalada en el artículo 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización, porque **OMITIÓ** reportar, y en consecuencia comprobar, durante el ejercicio anual dos mil doce, gastos en servicios personales por un monto de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.), como le obliga la ley, se analizará

- b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto.
- c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla.
- d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado.
- e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta.
- f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido.
- g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.
- h) La capacidad económica del sujeto infractor.

y de Participación Ciudadana

en un primer momento, los elementos para calificar la falta y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción.

7.1 Calificación de la falta.

Conforme al marco legal, la doctrina y los precedentes establecidos por ella misma, la Sala Superior ha ido estableciendo una serie de elementos que deben ser considerados al momento de calificar una falta. A saber dichos elementos consisten en determinar el tipo de falta, así como los elementos objetivos y subjetivos de la misma, los cuales podemos enumerar de la siguiente manera:

- a) Tipo de falta.- Por acción u omisión.
- b) Elementos objetivos.- La descripción detallada de los hechos, así como sus consecuencias.
- c) Elementos subjetivos.- El grado de responsabilidad, así como la reincidencia en la falta.

a) Tipo de infracción.

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

En este orden de ideas, a lo largo de la presente Resolución se acreditó que el PRI **NO** declaró en su informe que presentó con motivo del ejercicio anual dos mil doce, la contratación de los servicios de los ciudadanos que fungieron como sus “representantes generales” en la Jornada Electoral del 1º de julio de dos mil doce, conducta que se traduce en una **OMISIÓN SUSTANCIAL** de su parte al incumplir un deber que la ley le impone y desatender su deber de garante.

b) Elementos objetivos

1. *Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.*

Cuando se ejerce la función administrativa sancionadora, no basta con que se narren genéricamente en la resolución los hechos que a juicio del órgano electoral actualicen dicha causal, sino que es necesario expresar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron. Lo anterior no sólo para que el partido afectado pueda

y de Participación Ciudadana

preparar su contestación y defensa, sino también para que las pruebas se ofrezcan y rindan en relación precisa con la litis establecida y para que el examinador pueda estudiar la procedencia de la acción intentada.

- Modo: El PRI se abstuvo de informar, y en consecuencia acreditar, durante el ejercicio anual dos mil doce, gastos en servicios personales por un monto de \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos, como le obliga la ley.
- Tiempo: La irregularidad atribuida al PRI surgió durante el ejercicio anual dos mil doce.
- Lugar: La conducta del PRI fue ejecutada en el ámbito territorial del Estado de Jalisco.

2. *Trascendencia de la norma transgredida.*

Es importante señalar que con la actualización de la falta se acredita plenamente la afectación a los valores protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Como ha quedado asentado, la conducta desplegada por el PRI se ubicó en la hipótesis de infracción prevista por el artículo 447, párrafo 1, fracción XII del Código Electoral, por incumplimiento a la obligación señalada en el artículo 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización; contraviniendo con ello a disposiciones tanto legales, como reglamentarias.

Ante la inobservancia del Código Electoral y del Reglamento de Fiscalización por parte del PRI con motivo de que no declaró los hechos que constituyen la conducta infractora que se le atribuye, según se desprende de la auditoría practicada por la Unidad de Fiscalización de éste instituto, es que se vulnera el “interés público” que debe regir y prevalecer en materia de rendición de cuentas del financiamiento y gasto de los partidos políticos.

Esto es así, toda vez que el artículo 68, párrafo 1, fracción XXVII del Código Electoral, es la norma general que constriñe a los partidos políticos al cumplimiento de sus obligaciones establecidas por dicho Código Electoral, particularmente en materia de financiamiento y gasto.

y de Participación Ciudadana

Por su parte, el artículo 95, párrafo 1, fracción II, inciso b) del Código Electoral, en concordancia con los artículos 17, párrafo 1; 24, párrafo 1; 27, párrafo 1 y 31, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización, es la norma especial que regula la obligación a cargo de los partidos políticos de “reportar en su informe anual los ingresos totales y gastos ordinarios que haya realizado durante el ejercicio objeto del informe; registrarlos contablemente; y, sustentarlos con la correspondiente documentación original”, lo cual, constituye la garantía legal de que se instrumente una efectiva rendición de cuentas, es decir, el mecanismo de control directo de los ingresos y gastos partidistas, por eso es que la falta analizada transgrede directamente a estas normas.

La trascendencia de las disposiciones transgredidas es, como ya se dijo, que representa parte de la implementación de los “procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos” instituidos en los entonces artículos 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 13, base V de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuya importancia es compartida con los valores y bienes jurídicos protegidos por las disposiciones sustantivas que son susceptibles de ser violadas, pues, el principal objetivo de la fiscalización de los recursos que manejan los partidos políticos, es que la autoridad verifique que éstos acrediten la realización de sus actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines, ya que el bien jurídico tutelado es la certeza, la transparencia y la rendición de cuentas y, ante la imposibilidad de conocer inmediatamente este tipo de operaciones partidistas es evidente que se vulnera el interés público que debe prevalecer en materia de rendición de cuentas del financiamiento y gasto de los partidos políticos.

En este sentido, las normas transgredidas garantizan y privilegian que los partidos políticos reporten oportunamente a la autoridad electoral sus ingresos obtenidos y gastos totales efectuados por ejercicio anual, así como, su debido registro contable y exhibición del soporte documental respectivo, facilitando entre otros, que la autoridad cumpla con su función primordial de vigilar que sus recursos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas por la ley, coadyuvando a su vez, con la función fiscalizadora del Estado, porque al mismo tiempo, su pertinente observancia se constituye en una actividad preventiva, normativa, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación; siendo de gran trascendencia para la defensa de los principios de certeza, transparencia y la rendición de cuentas tutelados por la Constitución General de la República.

c) Elementos subjetivos

1. Grado de responsabilidad

La intencionalidad es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera un instituto político fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta. Es así que una conducta puede existir dolo o falta de cuidado.

En ese sentido, no merece el mismo reproche un partido que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

Así pues, no obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del PRI para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), por lo que, existe una falta de cuidado al obrar.

2. Afectación a los intereses o valores jurídicos tutelados y sus consecuencias.

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

Debe tenerse en cuenta que el espíritu de la norma consiste en que los partidos políticos o coaliciones cumplan con una de sus principales obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización, a saber, someterse a los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de “todos” los recursos con que cuenten, permitiendo, la práctica de auditorías y verificaciones por la Unidad de Fiscalización de este Instituto Electoral, además, entregar la documentación que ésta le requiera respecto a sus ingresos y egresos.

De la sustanciación del presente procedimiento, se advierte que la infracción cometida por el PRI al incumplir las obligaciones que le impone la normatividad y las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos vulneró los bienes jurídicos de certeza, transparencia y rendición de cuentas, pues, además de todo lo narrado obstaculizó la función de vigilancia y fiscalización de esta autoridad electoral sobre los recursos del PRI.

Es así que, la falta de cumplimiento de la obligación reseñada, acarrea como consecuencia que la referida obligación establecida en el Código Electoral y el Reglamento de Fiscalización sea obsoleta e ineficaz, con lo que indebidamente se

y de Participación Ciudadana

beneficia el PRI, en perjuicio de las obligaciones que le impone la ley y las reglas establecidas para el manejo y comprobación de los ingresos y gastos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.

3. Reincidencia.

Para efectos de determinar la sanción aplicable por la comisión de la falta administrativa, el Consejo General debe tomar en consideración los antecedentes de infracción, los cuales pueden generar reincidencia, ya que las reincidencias en una misma conducta irregular son consideradas como agravantes y causarán que las sanciones sean aumentadas por cada ocasión en que el partido político reincida en la misma conducta, clasificando la sanción en un parámetro mayor; sin embargo en el caso concreto el partido político no es reincidente.

Procedimiento de calificación.

Se debe determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si se alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática.

Para el caso de que la sanción contemple un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias del caso particular.

A fin de determinar la gravedad de la falta, se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido, las circunstancias especiales, y para el caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

Al respecto, la Sala Superior²⁰ ha hecho la distinción entre faltas formales y faltas sustanciales. En las primeras *“no se acredita plenamente la afectación de valores sustanciales protegidos por la legislación, sino su puesta en peligro. Estas faltas se detectan generalmente a partir de los instrumentos de control directos, y, las faltas sustantivas sí vulneran principios rectores, como la equidad, y generalmente no son detectados en los procesos rutinarios de revisión de informes, sino por medio de investigaciones ad hoc que deberán llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos en los que se garantice el derecho de audiencia de los implicados”*.

²⁰ SUP-RAP-65/2005

y de Participación Ciudadana

Es por este criterio de Sala Superior que se considera a las faltas formales dentro de las categorías de levísima y leve, ya que sólo ponen en peligro los principios rectores; y a las faltas formales o de fondo como faltas graves, ya que conculcan los principios sustanciales fundamentales en materia de fiscalización y de financiamiento de partidos políticos.

Este Consejo General estima que la falta formal cometida por el PRI se califica como **grave**, alcanzando el grado de **especial**, en virtud de que se trata de una infracción de tipo de omisión; con especial relevancia y trascendencia de la norma violentada, la cual privilegia que la autoridad verifique que los partidos políticos acrediten la realización de sus actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines, mediante el reporte anual que estos deben efectuar acerca de sus ingresos obtenidos y gastos totales realizados por ejercicio anual, debidamente registrados y sustentados con la documentación que los soporte, protegiendo los “procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos”, que con la falta acreditada, fue sustancialmente vulnerado; así como los efectos que dicha vulneración trae aparejados.

En ese contexto, el PRI debe ser objeto de una sanción como expresión de la ponderación del ilícito culpable, la cual, tomando en cuenta la calificación de la irregularidad, se considere apropiada para disuadirlo de conductas similares en el futuro y proteja los valores tutelados por la norma a que se ha hecho referencia.

7.2 Individualización de la sanción.

La individualización de la sanción es el acto por el que se pondera la infracción a la norma y la transforma en una medida de pena (sanción) determinada. La magnitud de la pena (sanción) es siempre expresión de la ponderación del ilícito culpable; no es otra cosa que la “cuantificación de la culpabilidad”.

Conforme al artículo 459 del código, para la individualización de las sanciones, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre las que considerará las siguientes:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado; o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;

- IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Es importante destacar que si bien es cierto la sanción debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, no es menos cierto que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias²¹.

No sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría un desconocimiento, por parte de la autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los recursos de partidos políticos en la entidad, así como a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad que deben guiar su actividad, además del de transparencia que es fundamental en materia de fiscalización.

Por lo anterior este Consejo General determina que la sanción que debe imponer debe ser aquélla que guarde proporción con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.

En este sentido, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a las particularidades de la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida²².

Del análisis a la conducta infractora cometida por el PRI, se desprende lo siguiente:

²¹ Al individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión –según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009– la finalidad que debe perseguir una sanción.

²² Al efecto, la Sala Superior estimó mediante SUP-RAP-454/2012 que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral, será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuya. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

y de Participación Ciudadana

- a) Se trata de una falta grave especial por omisión sustancial o de fondo, pues el PRI incumplió su obligación de reportar y comprobar durante el ejercicio anual dos mil doce \$6,000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) netos que destinó al pago de servicios personales para personal eventual, con lo cual puso en riesgo los principios rectores de la función electoral pues se acredita plenamente la afectación a los valores protegidos por la legislación aplicable, toda vez que omitió rendir cuentas acerca de la actividad referida, es decir, de informar y explicar de manera transparente y clara el monto, uso y destino de dichos recursos, los cuales utilizó para sus actividades, con lo cual dejó de beneficiarse la ciudadanía que no pudo ejercer con plenitud su capacidad de escrutinio en la fiscalización, en detrimento de los valores sustanciales protegidos por la legislación electoral. Por lo anterior se cataloga como **GRAVE ESPECIAL**.
- b) El PRI no es reincidente, y la conducta fue singular. **ATENUANTE**
- c) No hay elementos para considerar que la conducta infractora fue cometida con intencionalidad o dolo, esto debido a lo ya resuelto en el procedimiento CG31/2013, en el cual queda demostrado que los contratos materia de la falta, formaron parte de la estructura nacional que implementó el partido relacionados con el personal eventual que participó en los procesos electorales 2011-2012, y cuyo gasto correspondió al Estado de Jalisco; por lo que el partido en la entidad incurrió en una falta de cuidado. **ATENUANTE**
- d) El comportamiento posterior al ilícito cometido, es de colaboración con este Instituto Electoral, por conducto de su Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante la comparecencia continua durante el transcurso del procedimiento de revisión, para efectos de permitir el acceso a su documentación comprobatoria, así como la auditoría practicada para tal efecto; aunque esto, no haya sido suficiente para que el partido haya subsanado la conducta infractora, pues no corrigió tal irregularidad. **ATENUANTE**

Tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido infractor, se considera que la sanción prevista en el citado artículo 458, párrafo 1, fracción I, inciso d), consistente en **reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público para actividades ordinarias que les corresponda, ES LA IDÓNEA.**

En consecuencia, al tratarse de una falta grave especial y sin ningún agravante es que se considera imponer una sanción mínima²³ consistente en la reducción del **6% seis por ciento (\$346,893.44 Trescientos cuarenta y seis mil ochocientos noventa y tres pesos 44/100 moneda nacional)**, de la siguiente ministración mensual de financiamiento público para actividades; sanción que representa aproximadamente el 0.58% cero punto cincuenta y ocho por ciento del monto total de las prerrogativas por actividades ordinarias permanentes correspondientes al año dos mil dieciséis.

8. IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

Una vez acreditada la infracción cometida por el PRI y su imputación subjetiva, con motivo del trámite y subsanación de este procedimiento oficioso en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, este Consejo General determina imponer la sanción siguiente:

- Por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando 7, de esta Resolución, se le impone al PRI la sanción consistente en la reducción del **6% seis por ciento** de la siguiente ministración mensual de financiamiento público para actividades ordinarias que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme esta resolución, equivalente a **\$346,893.44 (Trescientos cuarenta y seis mil ochocientos noventa y tres pesos 44/100 moneda nacional)**.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos Transitorios Segundo y Décimo Primero del Decreto número 24906/LX/14 del Honorable Congreso del Estado de Jalisco, publicado el ocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, se

RESUELVE:

PRIMERO. El PRI incurrió en la infracción materia de esta Resolución con motivo del trámite y sustanciación de este procedimiento oficioso en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, en términos de los considerando 4, 5 y 7 de esta Resolución.

SEGUNDO. Se impone al PRI la sanción que se establece en los términos del considerando 8 de la presente resolución.

²³ Tesis XXVIII/2003 “SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”.-

TERCERO. Notifíquese al PRI el contenido de la presente resolución.

CUARTO. Publíquese la presente resolución en el portal oficial de internet de este organismo electoral.

QUINTO. Notifíquese al Instituto Nacional Electoral para los efectos procedentes.

SEXTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Guadalajara, Jalisco; a 25 de octubre de 2016.



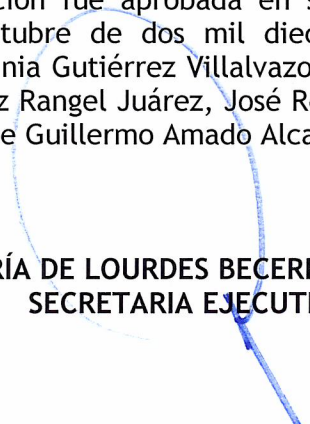
**GUILLERMO AMADO ALCARAZ CROSS.
CONSEJERO PRESIDENTE.**



**MARÍA DE LOURDES BECERRA PÉREZ.
SECRETARIA EJECUTIVA.**

*HJDS/TJB/jjgva/cmt

La suscrita Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con fundamento en lo establecido por los artículos 143, párrafo 2, fracción XXX del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco y 10, párrafo 1, fracción V y 44, párrafo 2 del Reglamento de Sesiones del Consejo General de este organismo, hago constar que la presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Ma. Virginia Gutiérrez Villalvazo, Sayani Mozka Estrada, Mario Alberto Ramos González, Griselda Beatriz Rangel Juárez, José Reynoso Núñez, Erika Cecilia Ruvalcaba Corral, y del Consejero Presidente Guillermo Amado Alcaraz Cross. Doy fe.



**MARÍA DE LOURDES BECERRA PÉREZ
SECRETARIA EJECUTIVA**