

**SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RELATIVA AL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL, UNIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA, EN CONTRA DEL ACUERDO CG98/2001, APROBADO EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2001 POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EMITIDA PARA RESOLVER LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE SUP-RAP-067/2001.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- Sala Superior.- Secretaría General de Acuerdos.- SUP-RAP-067/2001.

**RECURSO DE APELACION.**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-067/2001.**

**ACTORA: AGRUPACION POLITICA NACIONAL, UNION DE LA CLASE TRABAJADORA.**

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

**MAGISTRADA PONENTE: ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO.**

**SECRETARIO: GENARO ESCOBAR AMBRIZ.**

México, Distrito Federal, veinticinco de octubre de dos mil uno.

VISTOS para resolver los autos del expediente **SUP-RAP-067/2001**, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por María Enriqueta García Díaz en su carácter de representante legal de la Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora, en contra del acuerdo identificado con la clave CG98/2001, aprobado el veinte de septiembre de dos mil uno por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por virtud del cual, se sanciona a diversas agrupaciones políticas, entre ellas, a la ahora actora, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil, y

**RESULTANDO:**

**I.** Mediante acuerdo identificado con la clave CG98/2001, emitido en sesión ordinaria de veinte de septiembre del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el dictamen consolidado que le presentó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, respecto de los informes anuales de ingresos y gastos de las Agrupaciones Políticas Nacionales correspondientes al ejercicio de dos mil; acuerdo, cuyas partes considerativa y resolutive, en lo conducente, son del tenor siguiente:

“1. De conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, 34, párrafo 4, 39, 73, párrafo 1, 49-A, párrafo 2, inciso e), 49-B, párrafo 2, inciso i) y 82, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes a las violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los informes anuales de las agrupaciones políticas nacionales, según lo que al efecto haya dictaminado la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

2. Como este Consejo General, aplicando lo que establece el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá aplicar las sanciones correspondientes tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, independientemente de las consideraciones particulares que se hacen cada caso concreto en el considerando 5 de la presente resolución, debe señalarse que por “circunstancias” se entiende el tiempo, modo y lugar en que, dieron las faltas, así como, en su caso las condiciones individuales del sujeto infractor; y en cuanto a la “gravedad” de la falta se debe analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49-B, párrafo 2, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a este Consejo General pronunciarse

exclusivamente sobre las irregularidades detectadas con motivo de la presentación de los informes anuales de las agrupaciones políticas nacionales correspondientes al ejercicio de 2000, que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas ha determinado hacer del conocimiento de este órgano superior de dirección para efectos de proceder conforme a lo que establece el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; calificar dichas irregularidades y determinar si es procedente imponer una sanción.

4. Con base en lo señalado en el considerando anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49-A, párrafo 2, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a analizar, con base en lo establecido en el dictamen consolidado presentado ante este Consejo General por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, si es el caso de imponer una sanción a las agrupaciones políticas nacionales Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, Coordinadora Ciudadana, Diana Laura, Causa Ciudadana, Convergencia Socialista, Acción Republicana, Agrupación Política Campesina, Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, Campesinos de México por la Democracia, Centro Político Mexicano, Expresión Ciudadana, Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas, Iniciativa XXI Asociación Civil, Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, Movimiento de Acción Republicana, Movimiento Mexicano El Barzón, Movimiento Nacional de Organización Ciudadana, Movimiento Social de los Trabajadores, Mujeres en Lucha por la Democracia A.C., Mujeres y Punto Asociación Civil, Organización México Nuevo, Plataforma Cuatro, Praxis Democrática, Red de Acción Democrática, Sentimientos de la Nación, Unidad Nacional Lombardista, Unión de la Clase Trabajadora, Unión Nacional Sinarquista.

5. En este apartado se analizarán las irregularidades consignadas en el dictamen consolidado respecto de cada una de las agrupaciones políticas nacionales.

...

5.27. Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora.

En el capítulo de conclusiones finales del dictamen consolidado se señala:

El partido político (*sic*) no presentó documentación comprobatoria de egresos en las cuentas de Tareas Editoriales por un monto total de \$303,000.00.

Tal situación constituye, ajuicio de esta Comisión, un incumplimiento a lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, por que se hace del conocimiento del Consejo General para efectos de lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se procede a analizar la irregularidad reportada en el dictamen consolidado.

Mediante el oficio STCFRPAP/644/01 de fecha seis de agosto de dos mil uno, se solicitó a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora que presentara las aclaraciones o rectificaciones que considerara pertinentes respecto del hecho de que al revisar la cuenta de Tareas Editoriales se localizaron pagos a diversos proveedores, que se efectuaron mediante cheques a nombre de terceras personas, por un monto total de \$303,000 00.

Al respecto, la agrupación política expresó, mediante escrito de fecha de veinte de agosto de dos mil uno, lo siguiente:

“Me permito indicarle el procedimiento que se siguió para el pago de los acreedores en cuestión.

A) Se provisiona el gasto incurrido en póliza de diario, cargando el gasto respectivo y abonándolo a acreedores.

B) Se expide un solo cheque para varios de los acreedores cargando a caja general y abonando a bancos.

C) Posteriormente se les paga a los acreedores a cuenta de los saldos más antiguos haciéndoles firmar un recibo por la cantidad que cobraban, su aplicación contable es, cargo al acreedor correspondiente con abono a caja general.

Esta práctica se realizaba con el propósito de no distraer las actividades de tareas editoriales, investigación y capacitación que en gran parte están en el interior del país, así las entregas del efectivo se les hacía al momento de que los acreedores llegaban al CEN de la agrupación”.

En el dictamen consolidado, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas consideró como no subsanada la observación realizada con base en las siguientes consideraciones:

De la verificación a la documentación proporcionada por la agrupación y derivado de su respuesta, se determinó que los cheques expedidos corresponden al manejo de un fondo fijo de caja, y que los cheques no fueron emitidos a favor de quien expidió el comprobante, incumpliendo con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a las Agrupaciones Políticas.

Por lo antes expuesto, la observación se considera no subsanada, debido a que incumplió lo establecido en los mencionados artículos del Reglamento aplicable a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

A partir de lo manifestado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, este Consejo General concluye que la Agrupación Política incumplió con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora, Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes.

El artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Código Electoral establece que los partidos políticos nacionales y las coaliciones políticas están obligados a entregar a la Comisión de Fiscalización la documentación que le solicite respecto de sus ingresos y egresos.

Por otra parte, el artículo 7.1 del Reglamento aplicable a las agrupaciones políticas señala que los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que expida a nombre de la agrupación política la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables.

Adicionalmente, el artículo 14.2 del citado reglamento establece que las agrupaciones políticas tendrán la obligación de permitir a la autoridad electoral el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros.

En el caso particular, la agrupación no presentó la documentación comprobatoria que le fue solicitada expresamente por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en ejercicio de sus facultades. Así pues, la omisión se tradujo en la imposibilidad material de la Comisión de verificar la veracidad de lo reportado en sus informes de campaña. En vista de ello, la falta se acredita, se califica como grave y, conforme a lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, amerita una sanción.

Lo argumentado por la agrupación no puede considerarse suficiente para subsanar la irregularidad detectada, toda vez que el nombre consignado en el cheque y el consignado la documentación comprobatoria del gasto no coincide, por lo que el egreso no puede tenerse como comprobado, puesto que el cheque fue expedido a nombre de una tercera persona que no es el proveedor que expidió la documentación que ampara la erogación.

Para la autoridad electoral la documentación comprobatoria de un egreso debe corresponder precisamente al gasto en que incurrió la agrupación y debe ser pagado a la persona que expidió el comprobante respectivo. Esto es, esta autoridad no puede tener como comprobado un egreso cuando el nombre consignado en el cheque y en la documentación comprobatoria del gasto no coinciden, por lo que los gastos en los que incurrió la agrupación por un monto total de \$303,000.00 no fueron comprobados ante esta autoridad.

La normatividad aplicable es clara al establecer que es obligación de las agrupaciones políticas, contar en todo momento con la documentación que compruebe de manera adecuada los gastos en que incurrió, por lo que nada le exime a la agrupación de la presentación de la citada docu-

mentación al momento de la presentación de su informe anual, o bien, cuando la Comisión de Fiscalización se los solicitara.

La autoridad electoral considera trascendente que una agrupación, por las razones que sean, no le presente la documentación comprobatoria del gasto o del ingreso que ésta solicite, en ejercicio de las facultades que expresamente le concede la ley de la materia, ya que dicha falta puede tener efectos sobre la verificación del destino real de los recursos, así como sobre el control del ejercicio de los mismos.

Así pues, la omisión se tradujo en la imposibilidad material de la Comisión de verificar la veracidad de lo reportado en su informe anual. En vista de ello, la falta se califica como grave y, conforme a lo establecido en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, amerita una sanción.

Al respecto, se ha de tener en cuenta que la no entrega de la documentación comprobatoria se debe a una mala administración, y no a una intención dolosa por parte de la agrupación.

También debe tenerse en cuenta que el monto total que la coalición no comprobó es de \$303,000.00.

Además, se tiene en cuenta que es necesario disuadir en el futuro la comisión de este tipo de faltas.

En mérito de lo que antecede, este Consejo General llega a la convicción de que se debe imponer a la Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora una sanción económica que, dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tome en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, por lo que se fija la sanción en una multa de tres mil cuatrocientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

...

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 41, fracción II último párrafo y III, segundo y octavo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 34, párrafo 4, 35, párrafos 10, 11, 12 y 13, 38, párrafo 1, inciso k), 39, 49, párrafo 2, 49-A, 49-B, párrafo 2, inciso i), 67, párrafo 2, 73, 82, párrafo 1, incisos h) y w), 269, párrafo 1, párrafo 2, incisos a), b), c) y e), y párrafos 3, 4 y 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, se

Resuelve:

...

VIGESIMOSEPTIMO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 5.27 de la presente resolución, se impone a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, una sanción consistente en una multa de tres mil cuatrocientos días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$121,200.00 (Ciento veintiún mil doscientos pesos 00/100 moneda nacional), que deberá ser pagada ante la Dirección Ejecutiva de Administración de este Instituto en un término de quince días improrrogables a partir de la fecha en que esta resolución haya quedado firme, o si es recurrida, de la notificación que se le haga de la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resolviera el recurso.

...”

**II.** Inconforme con el trasunto acuerdo, la Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora, por conducto de María Enriqueta García Díaz, en su carácter de representante legal de dicha agrupación, el primero de octubre de dos mil uno, por escrito presentado ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto referido, interpuso el recurso de apelación de mérito.

**III.** Oportunamente, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, turnó el presente expediente a la Magistrada Electoral Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, para los efectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

**IV.** Concluida la sustanciación atinente, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base IV, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción 1, inciso c), de la Ley Orgánica de dicho Poder de la Unión; así como 4, 40 párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO.** La Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora, hace valer como agravios, los siguientes:

Primero. La autoridad responsable viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, que constituye una de las bases fundamentales del estado de derecho. En efecto, la autoridad responsable manifiesta:

“En el dictamen consolidado, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas consideró como no subsanada la observación realizada, con base en las siguientes consideraciones.

“De la verificación a la documentación proporcionada por la agrupación y derivado de su respuesta, se determinó que los cheques expedidos corresponden al manejo de un fondo fijo de caja, y que los cheques no fueron emitidos a favor de quien expidió el comprobante, incumpliendo con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a las Agrupaciones Políticas.”

“Por lo antes expuesto, la observación se considera no subsanada, debido a que incumplió lo establecido en los mencionados artículos del Reglamento aplicable a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

A partir de lo manifestado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, este Consejo General concluye que la Agrupación Política incumplió con lo establecido en los artículos 38, párrafo 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes”.

Para tener mayor claridad de la arbitrariedad con que se conduce la responsable transcribimos lo que señalan los preceptos legales en que la responsable pretende apoyar su resolución.

“Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;”

El inciso k) del citado precepto consta de dos partes, la primera se refiere a permitir la práctica de auditorías y verificaciones, cosa que, en ningún momento le ha solicitado la responsable a nuestra agrupación y por lo tanto, en ningún momento nos hemos negado a que se realicen tales verificaciones.

La segunda parte del precepto en comento señala que los partidos políticos deben entregar la documentación que la propia Comisión solicite respecto a ingresos y egresos. En este sentido, nuestra agrupación cumplió cabalmente con esta disposición puesto que en diversas fechas, como son: quince de marzo de dos mil uno, diez de mayo de dos mil uno, treinta y uno de julio de dos mil uno, veinte de agosto de dos mil uno y el veintisiete de agosto de dos mil uno entregamos todos y cada uno de los comprobantes y las evidencias de las actividades realizadas. Esto lo acreditamos con los oficios y acuses respectivos que anexamos al presente escrito y que obran en poder de la responsable y que son:

I. Oficio de fecha quince de marzo del dos mil uno, mediante el cual se le informa a la responsable lo siguiente:

-Se anexa carta enviada al Banco Santander Mexicano mediante (*sic*) se le solicitan las copias de los cheques que pide el Instituto Federal Electoral.

-Se le anexan dos ejemplares de las ediciones de los periódicos de enero a noviembre de dos mil (por segunda ocasión se les entregan los ejemplares).

-Se anexan las evidencias de cada evento realizado, incluyendo:

-Contenido de los materiales objeto de la capacitación.

-Contratos de prestación de Servicios Profesionales.

-Reporte de eventos de Educación y Capacitación Política (incluido en cada FUC-APN'S) que contiene:

- a) Lista de asistencia.
- b) Lugar del evento.
- c) Fecha de evento.
- d) Objeto del evento.
- e) Temas del evento.
- f) Programa de trabajo.
- g) Meta alcanzada.
- h) Metodología.

Con esto se dio debida contestación al oficio STCPPPR/298/01.

II. Oficio de fecha diez de mayo de dos mil uno mediante el cual se le exhiben a la responsable informe anual, detalle de egresos, de gastos por operaciones ordinarias por actividades específicas 2001; detalles de pasivos al cierre del ejercicio 2000; balanzas de comprobación de enero a diciembre 2000; estado de cuenta bancarios y conciliaciones 2000.

Con esto se complementó la información solicitada en el oficio STCPPPR/289/01.

III. Oficio de fecha treinta y uno de julio de dos mil uno, mediante el cual se informa a la responsable que a pesar de la insistencia al Banco Santander Mexicano, éste no les ha entregado las copias de los cheques solicitadas.

Con esto se complementó la información solicitada en el oficio STCPPPR/289/01.

IV. Oficio de fecha veinte de agosto de dos mil uno, mediante el cual se reitera que el banco no ha entregado las copias de los cheques; asimismo, se explica motivo por el cual los cheques a los proveedores han salido a nombre de distintas personas y se hacen diversas aclaraciones solicitadas por la responsable.

Con esto se dio contestación al oficio STCFRPAP/644/01.

V. Oficio de fecha veintisiete de agosto de dos mil uno, mediante el cual se le exhiben a la responsable treinta y ocho copias de cheques que proporcionó al banco, aclarando al mismo tiempo que el propio banco dejó de entregar copia de cinco cheques, motivo por el cual, se hizo una solicitud al banco para que entregue las copias que faltaron. De todas las cartas enviadas al banco se le proporcionó copia a la responsable.

Con esto se dio debido cumplimiento al oficio STFRPAP/644/01.

Todas y cada una de estas pruebas se relacionan al final del presente escrito en el capítulo de pruebas.

Por todo lo anterior, nuestra agrupación ha cumplido con estas disposiciones de manera puntual, tan es así que en fecha treinta y uno de diciembre de dos mil uno entregamos nuestro informe anual, junto con las evidencias de las actividades realizadas durante el año dos mil uno, así como los comprobantes debidamente requisitos fiscalmente, de todos los egresos que se realizaron. Mismo que fue revisado por la responsable y devuelto a nuestra agrupación con sus observaciones las cuales fueron aclaradas debidamente en su momento mediante los oficios a que hemos hecho referencia.

Tan es así, que la propia responsable elaboró "su dictamen consolidado" (el cual nunca se nos ha dado a conocer), con base en los comprobantes y copias de cheques que nosotros mismos le proporcionamos con nuestro informe anual y con los oficios a que hemos hecho mención. El susodicho dictamen fue tomado como base por la responsable para aplicar la sanción que impugnamos.

Por lo tanto, es absolutamente falso que nuestra agrupación haya incumplido el artículo 38, párrafo 1, inciso k), como indebidamente señala la responsable, puesto que en primer lugar, nunca

nos hemos negado a que se nos practiquen auditorías (consideramos que la . revisión que se hace de nuestro informe anual es una auditoría). En segundo lugar, hemos presentado toda la documentación comprobatoria relativa a nuestras actividades como ya lo señalamos anteriormente.

Por otra parte, la responsable también afirma que incumplimos con los artículos 7.1 y 14.2 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la presentación de sus Informes, lo cual tampoco es cierto.

En efecto, el artículo 7.1 del reglamento señala que los egresos deben estar “soportados con la documentación expedida a nombre de la agrupación política por la persona a quien se efectuó el pago.”

Por lo que hace al artículo 14.2 del reglamento éste señala “que las agrupaciones políticas tendrán la obligación de permitir a la autoridad electoral el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como su contabilidad, incluidos sus estados financieros.”

En este sentido, la Unión de la Clase Trabajadora cumplió estrictamente con estas obligaciones puesto que exhibimos todos y cada uno de los comprobantes que amparan la cantidad de \$303,000.00 comprobantes que están a nombre de la agrupación que represento y reúnen todos los requisitos fiscales. Dichos comprobantes los emitíó la persona a quien se le hizo el pago.

Por lo que no cabe duda que cumplimos con esta obligación, siendo falso lo que afirma la responsable en el sentido de que no cumplimos porque “los cheques no fueron emitidos a favor de quien expidió el comprobante” En efecto, es falsa esta afirmación, porque si bien es cierto que el artículo 7.1 señala que la documentación debe estar a nombre de la agrupación, emitida por la persona a quien se le efectuó el pago, no menos cierto es que este requisito lo cumplimos cabalmente puesto que exhibimos a la responsable las constancias respectivas.

Tan es así que la propia responsable en la publicación en el Diario Oficial de fecha veintitrés de abril de dos mil uno, la responsable señaló:

“Aun cuando presentaron comprobantes originales a nombre de la agrupación política nacional con registro federal de contribuyentes, no se consideró comprobado el gasto en esta actividad, ya que la agrupación omitió anexar a los formatos control de eventos (FUC-APN'S) copia de los cheques con los cuales fue cubierto el gasto...”

“Aun cuando la agrupación no presentó copia de los cheques, se observó que presentó la carta dirigida a la institución bancaria solicitando dichas copias, por lo tanto se consideró subsanada la omisión.”

Como se desprende de la anterior transcripción, la propia responsable tuvo por subsanada la omisión, al reconocer por un lado que nuestra agrupación presentó comprobantes originales a nombre de la agrupación con registro federal de contribuyentes, y por otra parte reconoció que las copias de los cheques se le solicitaron al banco, (los cuales fueron entregados a la responsable en el mes de agosto de dos mil uno, como se mencionó en párrafos anteriores).

Es incongruente que la responsable tenga por subsanada la omisión y posteriormente nos aplique una sanción diciendo que el nombre consignado en el cheque y el consignado en la documentación comprobatoria del gasto no coincide.

Cabe señalar que el mencionado artículo 7.1 en ningún momento señala que el pago deba hacerse en cheque y que este cheque deba estar a nombre de la persona que recibe el pago, como indebidamente pretende la responsable. En este sentido, el artículo señala únicamente que la documentación debe expedirla la persona a quien se efectuó el pago, por lo tanto, si nuestra agrupación exhibió los comprobantes a nombre de Unión de la Clase Trabajadora, expedidos por la persona a quien se le efectuó el pago es incontrovertible que cumplimos con este precepto, siendo irrelevante para efectos de comprobación y de cumplimiento del artículo 7.1 que el pago se haya hecho con cheque o con efectivo o bien que el cheque haya salido a nombre de otra persona.

Lo que se pretende con este artículo es que se compruebe si el gasto se hizo y en qué se gastó el dinero, cosa que nuestra agrupación acreditó plenamente, mediante todos y cada uno de los

comprobantes que amparan la cantidad de \$303,000.00 y que obran en poder de la responsable por habérselos entregado en su momento.

Por todo lo anterior, consideramos que la responsable viola nuestra garantía de legalidad, toda vez que es de explorado derecho que la autoridad no puede ir más allá de lo que establece la ley y en el caso particular no puede exigir algo que el reglamento no contempla como lo es el que los cheques salgan a nombre de la persona que recibe el pago, ya que esta es una exigencia que carece de sustento legal, porque como ya lo dijimos, el artículo 7.1 del reglamento a que se refiere la responsable no señala este requisito.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tesis de jurisprudencia que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite” y también ha señalado que “dentro del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley.”

En este tenor, la responsable de ninguna manera puede exigir requisitos que no encuentran apoyo en la ley, por lo que es un acto arbitrario el resolver que incumplimos el artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 7.1 y 14.2 del reglamento, por el hecho de que “el nombre consignado en el cheque y el consignado en la documentación comprobatoria del gasto, no coincide, por lo que el egreso no puede tenerse como comprobado, puesto que el cheque fue expedido a nombre de una tercera persona que no es el proveedor que expidió la documentación que ampara la erogación”.

Asimismo, es inconstitucional y violatorio de la garantía de legalidad la resolución de la responsable en el sentido de que:

“...para la autoridad electoral la documentación comprobatoria de un egreso debe corresponder precisamente al gasto en que incurrió la agrupación y debe ser pagado a la persona que expidió el comprobante respectivo. Esto es, esta autoridad no puede tener como comprobado un egreso cuando el nombre consignado en el cheque y en la documentación comprobatoria del gasto no coinciden, por lo que los gastos en los que incurrió la agrupación por un monto total de \$303,000.00 no fueron comprobados ante esta autoridad”.

En efecto, de lo anterior se desprende que esta decisión es arbitraria y caprichosa, puesto que no se encuentra sustento legal alguno, en virtud de que la responsable no menciona precepto legal alguno en que se fundamente esta decisión de “no tener como comprobado un egreso cuando el nombre consignado en el cheque y en la documentación comprobatoria no coinciden”.

Esta decisión arbitraria no encuentra fundamento legal en los mencionados artículos 38, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 7.1 y 14.2 del reglamento como ya se analizó en párrafos anteriores, por lo que es evidente que la responsable viola la tantas veces mencionada garantía de audiencia y los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido respecto de cumplimiento de esta garantía.

En este sentido también es de mencionar lo expresado por el máximo tribunal del país en cuanto que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”. Por todo lo anterior, es procedente que se revoque la resolución impugnada.

Es aplicable la siguiente jurisprudencia, de aplicación obligatoria de acuerdo al artículo 192 de la Ley de Amparo.

**GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra a favor del gobernado, incluye la de legalidad; la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.



Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XI-Enero. Tesis: Página: 263. Tesis Aislada.

Segundo. La responsable viola también la garantía de legalidad en cuanto al monto de la multa que le impone a la Unión de la Clase Trabajadora, toda vez que determina tres mil cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal diciendo que esta sanción se fija por la "gravedad de la falta" con fundamento en lo establecido en el artículo 269, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, esto no es así ya que el artículo que señala la responsable no hace referencia alguna a la "gravedad" de la falta, cosa que la responsable determina en forma totalmente arbitraria y subjetiva, puesto que únicamente dice que "la falta se califica como grave" sin precisar en ningún momento a qué se refiere con esto o bajo qué criterio determina la "gravedad" de la falta y por qué considera como "grave la falta". Ninguna razón ni fundamento legal da la responsable para sustentar esta afirmación subjetiva y arbitraria, mediante la cual pretende motivar su arbitraria resolución.

Al respecto es aplicable la siguiente jurisprudencia:

MULTAS. DEBEN GUARDAR PROPORCION CON EL LUCRO O PERJUICIO. (ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA). Es cierto que conforme el artículo 33, fracción I, del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, a efecto de que la sanción no resulte excesiva, la fijación del monto de la multa se hará tomando siempre en cuenta el valor que represente en el negocio la inversión propia de la empresa infractora, la gravedad en la falta y los perjuicios que hubiere ocasionado o sea susceptible de ocasionar, así como la reincidencia, en su caso. Pero también lo es que todos esos elementos deben considerarse y sopesarse en su conjunto y relacionándolos unos con otros. Así por ejemplo, si dos empresas cometen infracciones semejantes, debe imponerse una multa mayor a la que represente un capital o una inversión mayor, pues para que las multas disuadan a los infractores, y se evite una competencia desleal, deben ser mayores para el de mayor capacidad económica. Pero ello no quiere decir que para imponer la multa se atienda a esa capacidad económica sin atender al monto del beneficio que la infracción proporcionó o podría proporcionar a la empresa, y del perjuicio que causó o pudo causar. De manera que si estos elementos representan un valor mínimo, la sanción no podrá ser muy alta, aunque lo sea la capacidad económica del infractor. Y los mismos razonamientos, *mutatis mutandis*, son válidos por lo que hace al elemento reincidencia. Para que la multa disuada al infractor, debe tomarse en cuenta su capacidad económica, pero sin olvidar dar el monto del beneficio que pudo obtener o del perjuicio que pudo causar, pues aun cuando sea reincidente debe haber cierta proporción o relación entre estos últimos elementos y el monto de la multa. Es cierto que la multa máxima y cruel puede ser disuasivo eficiente, pero no resultaría legal aplicarlo, porque se violaría el artículo 31, fracción IV, constitucional, que obliga a guardar reglas de equidad cuando se trata de cobros fiscales (impuestos, derechos o aprovechamientos, y entre éstos, las multas). Se debe considerar que en esta materia la equidad es un valor más alto que la eficiencia cruel y desproporcionada. Y en todo caso, la multa debería ser bastante si es alta con relación al beneficio o perjuicio, pero sin perder proporción con ellos. Y si el beneficio o perjuicio antes mencionados son pequeños, aun tomados en su conjunto, en principio no podría pensarse que la infracción sí fuese grave, aun en el caso de haber reincidencia. Pues bien la repetición de pequeñas faltas las agrava, difícilmente las puede tornar en faltas graves.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 227/75. Gas Metropolitano, S. A. 24 de junio de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Epoca: Séptima Epoca. Volumen 78 Sexta Parte. Tesis: Página: 49. Tesis Aislada.

COMPROBANTES FISCALES. REQUISITOS DE LOS, PARA EFECTOS DE DEDUCCION O ACREDITAMIENTO. El artículo 29, párrafo segundo, vigente en mil novecientos noventa, del Código Fiscal de la Federación, consigna una obligación expresa, clara y precisa, no sujeta a reglamentación alguna, dirigida a quien recibe comprobantes fiscales, consistente en cerciorarse de que el nombre, denominación o razón social y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien expide el comprobante sean los correctos. Por tanto, quien pretende deducir o acreditar fiscalmente, no está obligado a verificar que los comprobantes que se le expidan satisfagan, además, los requisitos señalados en el artículo 36 del Reglamento del Código Fiscal de la Federa-

ración, ya que éstos deben ser satisfechos por quien los expide, sin que su incumplimiento pueda afectar a quien los recibe.

Contradicción de tesis 43/93. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 19 de octubre de 1994. Cinco votos. Ponente: Noé Castañón León. Secretario. Jorge Farrera Villalobos.

Tesis de Jurisprudencia 18/94. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Número 83, Noviembre de 1994. Tesis: 2a./J. 18/94 Página: 15. Tesis de Jurisprudencia.

Tercero. La resolución es violatoria de los artículos 1, 9, 14, 16, 25, párrafo primero, 26, párrafos primero y segundo, 35, fracción III y 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que consagran los principios constitucionales de igualdad, libre asociación, de debido proceso, fundamentación y de los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, así como la planeación democrática del desarrollo nacional. Igualmente la resolución que se combate es violatoria de los artículos 1, 3, párrafo II, 5, párrafo I, 33, 35 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ello es así en razón de que la responsable viola e incumple el principio de jerarquía de las leyes, puesto que la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral no puede estar por encima y al margen de la ley; ello en virtud de que el artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales menciona que “las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal para los partidos políticos en los artículos 50, 51 y 52”, de igual manera “gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política.”

En este sentido es necesario señalar que el trigésimo lineamiento aplicable a las agrupaciones políticas nacionales, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión de fecha veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y siete, al expedir el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veinticuatro del mismo mes y año, señala “independientemente de lo dispuesto por los presentes lineamientos, las agrupaciones políticas nacionales deberán sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que están obligadas a cumplir”. Al respecto cabe mencionar que el artículo 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta a la letra dice: “los partidos políticos y asociaciones políticas legalmente reconocidos, sólo tendrán las obligaciones de retener y entregar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en término de la ley”.

De lo anterior se desprende:

1. Que las agrupaciones políticas nacionales son personas morales no contribuyentes (Título III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta), toda vez que no persiguen fines de lucro y consecuentemente no tienen ingresos acumulables, afectos al Impuesto Sobre la Renta.
2. Que las agrupaciones políticas nacionales sólo tienen la obligación fiscal de retener impuestos; y
3. Que las agrupaciones políticas nacionales están obligadas a exigir la documentación que reúnan requisitos fiscales, es decir, identidad y domicilio de quien los expida.

Considerando lo anterior, la responsable carece de facultades para exigir a nuestra agrupación que cumpla con requisitos que no encuentran fundamento legal alguno, razón por la cual debe revocarse la resolución que se impugna.

Cuarto. La responsable viola en perjuicio de la agrupación que represento la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, puesto que en tratándose de actos que importen la privación de sus derechos a los particulares (actos privativos) en este caso la multa que nos impone la responsable implica la privación de nuestro derecho a recibir el total del financiamien-

to público que nos corresponde. Razón por la cual debió habernos escuchado y vencido en juicio antes de imponer la sanción y privarnos de un derecho.

En este sentido la doctrina señala lo siguiente:

“La garantía de audiencia se compone en términos del artículo 14 Constitucional de cuatro garantías específicas necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales y que el hecho que diere origen a citado juicio se regule con leyes vigentes con anterioridad.”

“La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión mediante juicio, inserta en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. El concepto de juicio que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía, específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento es decir de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, mediante una resolución que establezca la adición del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. Por ende, el concepto de juicio empleado en el artículo 14 Constitucional segundo párrafo, es denotativo de la función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, según se dijo, a la decisión del conflicto o controversia jurídicos. En conclusión conforme a la expresada garantía específica para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 Constitucional sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté procedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento en el que el afecto tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.”

De lo anterior se desprende que para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral y la Comisión de Fiscalización determinaran aplicar una sanción y una multa a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, se hacía necesario que se nos juzgara previamente ante los Tribunales Constitucionales, por una autoridad jurisdiccional y que ese juicio se llevara a cabo mediante un procedimiento en el que se observaran las formalidades esenciales y que además tuvieran mi representada plena injerencia para formular su defensa.

Sin embargo, ninguna de estas garantías se me respetó y por el contrario, la Unión de la Clase Trabajadora, fue arbitrariamente sancionada y multada con una cantidad desproporcionada. En lugar de las formalidades del procedimiento que exige el artículo 14 Constitucional, las autoridades electorales actuaron de manera totalmente arbitraria y caprichosa y por lo que hace a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, a que alude al artículo 14 Constitucional, no se nos aplicó ninguna ley, pues la determinación de la responsable para considerar que “esta autoridad no puede tener como comprobado un egreso cuando el nombre consignado en el cheque y en la documentación comprobatoria del gasto no coinciden, por lo que los gastos en los que incurrió la agrupación por un monto total de \$303,000.00 no fueron comprobados ante esta autoridad”. Es un acto caprichoso, sin sustento legal ya que las leyes a que se refiere el precepto Constitucional son leyes de carácter general y no decisiones discrecionales y caprichosas de la autoridad.

Por ello la responsable causa un grave perjuicio y la violación flagrante al artículo 14 Constitucional que establece las garantías de juicio previo, ante tribunales establecidos con las formalidades esenciales del procedimiento y mediante la aplicación de leyes . vigentes, para poder ser privado de un derecho, extremos que en ningún momento se cumplieron por parte de los responsables.

Quinto. El Consejo General del Instituto Federal Electoral y la Comisión de Fiscalización del mismo órgano, violentan en mi perjuicio, de la agrupación que represento y de todos y cada uno de los ciudadanos afiliados a ella, los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad, consagrados en la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de contravenir el artículo 69, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los considerandos 6 y 7 del Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política, aprobado en sesión del Consejo General de fecha catorce de noviembre del año próximo pasado, al sustentar su resolución en un análisis incompleto y desinformante.

Otro punto importante que deseo resaltar, es la contradicción que en materia fiscal, se aplica a las agrupaciones políticas nacionales y ésta es una de ellas; me explico:

2.1. De acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las agrupaciones políticas nacionales son personas morales no contribuyentes y se les ha impuesto vía reglamento, obligaciones fiscales de personas morales contribuyentes, como es el caso del artículo 24 de la citada ley.

2.2. El artículo 73 establece claramente las obligaciones de partidos y asociaciones políticas, a la letra dice:

“Los partidos políticos y asociaciones políticas legalmente reconocidos, sólo tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de ley”.

2.3. Por otra parte, el artículo 24, fracción III, establece como “requisito de deducción del gasto a contribuyentes”, efectuar los pagos en efectivo con cheque nominativo, siempre y cuando excedan a \$5,973.00 (dicha cantidad se actualiza trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor), pero es el caso que indebidamente el Instituto Federal Electoral condicionó tal requisito a todos los gastos, sin importar la cantidad límite.

Asimismo, es de hacerse notar que el citado ordenamiento establece la posibilidad de pagar en efectivo y también en cheque nominativo; sin embargo nominativo quiere decir que no debe ser al portador sino a nombre de alguien, pero ese alguien no necesariamente es el proveedor, puesto que no lo señala así el precepto en comento, por lo que la responsable viola en perjuicio de mi representada el principio de seguridad jurídica y en especial la garantía de legalidad, motivo por el cual debe revocarse la resolución impugnada.

Sexto. Se violenta lo dispuesto en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consagra el derecho de libre asociación para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

En efecto, como resultado de observaciones de carácter técnico, mismas que carecen de rigor y objetividad, no sólo se coartan y conculcan una de las expresiones fundamentales de la sociedad y del desarrollo democrático de la nación, como lo es, el derecho de asociarse libre e individualmente para tomar concurso en los destinos del país; sino que además, en la aplicación de la norma secundaria, las autoridades electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral y la Comisión de Fiscalización, contravienen preceptos en los que ellos mismos son los responsables de salvaguardar, concretamente lo establecido en la base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez, es el que “el instituto tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a... los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones”, y es el caso que precisamente quien debiera proteger los bienes jurídicos consagrados en la Carta Magna y en las leyes que de ella emanan, es quien comete las violaciones, lo que deja a la Unión de la Clase Trabajadora, a todos y cada uno de los ciudadanos libre e individualmente afiliados a ella y a mí mismo, en estado completa indefensión.

Por si fuera poco, al obstaculizar la libre e individual organización de los ciudadanos se afecta un interés colectivo superior, puesto que se impide el desarrollo democrático de las instituciones del país. En este orden de ideas no sólo se vulneran los principios constitucionales arriba mencionados sino que adicionalmente, se atenta contra lo establecido en el artículo 25 de nuestra Carta Magna donde se establece que “corresponde . al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar... que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Esta violación a la norma suprema conlleva a vulnerar, el derecho que el legislador otorga a las agrupaciones política nacionales, toda vez que, según lo establecido por el artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales “las agrupaciones políticas nacionales son formas de organización ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.

Tenemos entonces que un simple acto caprichoso y arbitrario de la responsable menoscaba el desarrollo democrático del país y su soberanía, dificulta a los ciudadanos el participar de manera libre y pacífica en la planeación democrática y del plan nacional de desarrollo y de crear una opinión pública mejor informada, en perjuicio no sólo de mi representada y de los ciudadanos que la conforman sino de la sociedad en general.

Para concluir me permito citar las palabras dichas por el diputado Ponciano Arriaga durante la discusión del artículo 16 Constitucional sobre la garantía de legalidad, quien manifestó que con este artículo se quería evitar “esa especie de furor canino con que toda clase de autoridades mal-

tratan y atropellan a los ciudadanos”. (Constitución comentada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Decimocuarta edición. México, 1999).”

**TERCERO.** El estudio de los anteriores agravios, permite realizar las siguientes consideraciones jurídicas.

Son infundados aquellos motivos de diseno en los que la parte actora arguye, fundamentalmente, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, violó en su perjuicio la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, toda vez que, se le impuso una sanción, sin que previamente se hubiese seguido un juicio ante una autoridad jurisdiccional, en el que se observaran las formalidades del procedimiento y se garantizara su derecho de defensa.

Lo infundado de tales agravios estriba en que no sólo los órganos jurisdiccionales se encuentran en posibilidad jurídica de dictar actos o resoluciones que priven a los gobernados de propiedades, posesiones o derechos, sino también las autoridades administrativas.

En este último caso, es decir, cuando se trata de actos emanados de autoridades administrativas, la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución Federal, relativa a la necesidad de un juicio previo para que pueda privarse a los ciudadanos de su propiedad, posesiones y derechos, se cumple satisfactoriamente si la autoridad que los dicta y ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley, pues la connotación de ser oído y vencido, no puede referirse sino a la existencia en la legislación positiva, de un procedimiento especial en la que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas.

Un criterio de aceptación generalizada, enseña que la autoridad respeta la garantía de audiencia si concurren los siguientes elementos: 1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad; 2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno; 3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate; y 4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

Las particularidades que se asignen a cada uno de estos elementos, dependerá de la naturaleza del objeto, circunstancias, entorno, etcétera, en que se emita el acto de autoridad.

Similar criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior, en la tesis relevante visible en las páginas 32 y 33 de la Revista Justicia Electoral, suplemento número 2, año mil novecientos noventa y ocho, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

“AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA GARANTIA DE, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTICULO 49-A, PARRAFO 2, DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. En el procedimiento administrativo que regula la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos y agrupaciones políticas, previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí se advierten los elementos que configuran la garantía de audiencia. En efecto, un criterio de aceptación generalizada enseña, que la autoridad respeta dicha garantía si concurren los siguientes elementos: 1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad; 2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno; 3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses. Las particularidades que se asignen a cada uno de estos elementos dependerá de la naturaleza del objeto, circunstancias, entorno, etcétera, en que se emita el acto de autoridad. Conforme con el numeral invocado, los partidos políticos deben presentar sus informes anuales respecto del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación, a más tardar, dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. La posibilidad del ejercicio de la facultad sancionadora con la cual cuenta la autoridad electoral, que actualiza su obligación de respetar la garantía de audiencia de los institutos políticos, puede surgir cuando, al analizar los informes y la documentación presentada con ellos, la autoridad considere que existe alguna irregularidad en el pretendido cumplimiento de la obligación. Es por esta razón que el precepto en cita dispone, por un lado, que la comisión de fiscalización tendrá en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, y por otro, que si durante la revisión de dichos informes, la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido o agrupación política en

cuestión, para que en un plazo de diez días, contados a partir del siguiente de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. Una vez que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas culmina con la revisión de los informes, procede elaborar dentro del plazo fijado legalmente un dictamen consolidado, así como un proyecto de resolución, en la inteligencia de que en dicho dictamen debe constar, el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron al efecto los institutos políticos. Después de conocer el contenido del dictamen y proyecto de resolución formulado por la comisión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes. El análisis comparativo del procedimiento administrativo reseñado con los elementos que configuran la garantía en comento, evidencia que éstos sí se surten durante las fases que integran tal procedimiento. Esto es así, al tenerse presente que el numeral en examen prevé: 1. El inicio del procedimiento dentro de un periodo específico; 2. La notificación al partido o a la agrupación política del hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad de afectación a algún derecho de los propios entes, por parte de la autoridad; 3. Un plazo específico para que el instituto político en cuestión realice las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, tales como, fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La plena posibilidad para aportar pruebas conducentes en beneficio de sus intereses, durante el transcurso del plazo mencionado en el punto anterior. En esta virtud, el procedimiento administrativo contenido en el artículo 42-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí otorga a los institutos políticos interesados la oportunidad de plena defensa.”

En la especie, conforme al procedimiento especializado para la revisión de los informes que rindan las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus ingresos y egresos anuales, contemplado en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los numerales 14 y 15 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, a la recurrente se le otorgó la garantía de audiencia, en tanto que, según se aprecia de las constancias que obran en autos, la autoridad fiscalizadora, como parte de las actividades previas al inicio de la revisión correspondiente, le notificó a la inconforme mediante oficio STCFRPAP/953/00, de veintiuno de noviembre del dos mil, que el periodo para la presentación de su informe anual, correspondiente al ejercicio del año dos mil, daba inicio el primero de enero del dos mil uno y concluía el catorce de mayo de ese mismo año; luego, en lo que interesa, por oficio STCFRPAP/644/01, de seis de agosto del presente año, se concedió a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, el plazo de diez días para que presentara las aclaraciones pertinentes y exhibiera la documentación comprobatoria de los egresos declarados en ciertos rubros de su informe; durante esos diez días, la impugnante tuvo la oportunidad de exponer, ante los requerimientos que se le hicieron, lo que a su interés convino, así como presentar la documentación que le fue solicitada; derecho del que hizo uso la accionante, pues mediante escrito de veinte de agosto del año en curso, dirigido a la autoridad revisora, formuló las aclaraciones que estimó pertinentes a las observaciones que le fueron realizadas por el órgano electoral atinente, y acompañó los documentos que consideró adecuados.

Lo expuesto permite concluir, que la agraviada, dentro del procedimiento de revisión a que fue sometida, tuvo la oportunidad de conocer y rebatir las irregularidades que le atribuía la autoridad fiscalizadora; manifestar al respecto lo que a su derecho resultara benéfico y de aportar las pruebas que respaldaran sus afirmaciones, con lo que, evidentemente, se respetó sus garantías de audiencia y defensa, lo que hace que sean infundados los agravios de que se trata; habida cuenta que, no había necesidad de que se siguiera previamente en su contra un juicio ante una instancia judicial, ya que de los artículos 82, párrafo 1, inciso w), y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que no es algún órgano jurisdiccional sino el Consejo General del Instituto Federal Electoral el facultado para conocer de las infracciones en que incurran las agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, para imponerles las sanciones que se hagan merecedoras, en los términos previstos en el propio ordenamiento electoral federal. En tal virtud, como se anticipó, ha lugar a tener por infundados los alegatos materia del presente análisis.

En otro aspecto, contrario a lo que se afirma, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al dictar la resolución reclamada, en momento alguno violó el principio de legalidad o el de jerarquía de las leyes y tampoco es cierto que exista la contradicción en materia fiscal a que alude la recurrente por considerar que se le han impuesto obligaciones de personas morales contribuyentes siendo que las agrupaciones políticas no tienen ese carácter.

En efecto, son inexactas las premisas en que se sustenta la inconforme para concluir que la responsable carece de facultades para exigirle que cumpla con requisitos que la actora considera no encuentran fundamento legal alguno. Asimismo, este órgano jurisdiccional advierte que no existe la contradicción invocada por la apelante.

La parte actora basa su inconformidad en que, según su opinión, la responsable incumple con el principio de legalidad y el de jerarquía de leyes, porque pretende imponerle el cumplimiento de requisitos que no encuentran fundamento legal alguno, dado que el artículo 7.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Ins-

tructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, en ningún momento señala que los cheques a que alude la responsable, deban estar a nombre de la persona que recibió el pago, pues, agrega la accionante, para efectos de comprobación de los egresos de la agrupación política es irrelevante que el pago se haya hecho con cheque o en efectivo, o bien que el cheque haya salido a nombre de otra persona, aunado a que, en opinión de la apelante, las agrupaciones políticas nacionales son personas morales no contribuyentes que sólo tienen la obligación fiscal de retener impuestos y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, es decir, identidad y domicilio de quien los expida. Para sustentar sus afirmaciones la recurrente cita los artículos 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 23 del Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política, y 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Abundando en sus argumentos, la apelante sostiene que resalta la contradicción que en materia fiscal se aplica a las agrupaciones políticas nacionales porque, de acuerdo con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, este tipo de entidades son personas morales no contribuyentes y se les ha impuesto vía reglamento, obligaciones fiscales de personas morales contribuyentes, como es el caso del artículo 24 de la citada ley, e incluso el Instituto Federal Electoral condicionó a la expedición de cheques nominativos todos los gastos, sin importar la cantidad límite y que, en todo caso, el ordenamiento fiscal establece la posibilidad de pagar en efectivo y también en cheque nominativo, expresión esta última que quiere decir, según la recurrente, que no debe ser al portador sino a nombre de alguien, pero ese alguien no necesariamente es el proveedor.

En primer término, cabe destacar que, en oposición a lo que sostiene la accionante, lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral sí encuentra sustento en la ley y dicho órgano electoral sí está facultado para exigir el cumplimiento de la obligación de que se trata.

Para evidenciar que la autoridad responsable sí cumplió con el principio de legalidad y de jerarquía de las leyes, se hace necesario establecer las siguientes consideraciones:

Con motivo de la reforma legal en materia electoral, efectuada en mil novecientos noventa y seis, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hizo resurgir la figura jurídica de las agrupaciones políticas, que tienen como antecesoras aquéllas que de manera similar aparecieron inicialmente con la reforma política de mil novecientos setenta y siete, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, pero denominadas “asociaciones políticas nacionales” y que posteriormente desaparecieron.

A diferencia de sus predecesoras, las agrupaciones políticas nacionales que ahora contempla la legislación electoral federal, no fueron creadas con la única intención de que llegaren a constituirse en partidos políticos, sino primordialmente, con la finalidad de una coadyuvancia en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política del país, pero conservan una de las características de las otras asociaciones políticas nacionales, en cuanto a contribuir igualmente a crear una opinión pública mejor informada, tal como lo estatuye el artículo 33, párrafo 1, del Código invocado, que dispone:

- “1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de “partido” o “partido político”.

Ahora bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de su Libro Segundo, denominado “De los Partidos Políticos”, Título Segundo, llamado “De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones”, contiene un capítulo específico intitulado “De las Agrupaciones Políticas Nacionales”, en cuyos artículos 33 al 35, se establecen las normas que de manera expresa regulan este tipo de organizaciones de ciudadanos.

Acorde con lo anterior, cabe decir que las agrupaciones políticas nacionales solamente cuentan con dos tipos de prerrogativas, las cuales consisten en un régimen fiscal especial y financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política; aspectos que se justifican plenamente por la naturaleza y fines legales de tales personas morales, según los cuales, son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. De modo que, son un conducto que el legislador estableció para encauzar las expresiones sociales, en torno a los problemas públicos de interés general, que impactan en el seno de la sociedad, dado el creciente interés de ésta por los asuntos políticos del país.

Al tomar en consideración que la sociedad y el propio Estado están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas encaminadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta

aplicación de sus ingresos, es necesario que los recursos de las agrupaciones políticas, deban estar sometidos a estrictas normas de control que permitan evitar conductas ilícitas.

Así, el sistema jurídico electoral mexicano, prevé un sistema de fiscalización del caudal de los partidos y agrupaciones políticas, el cual busca que se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con tales recursos, con lo que pretende dar transparencia, tanto a su origen, como al correcto destino. Para ello, se le encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponden con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

En lo que al presente asunto atañe, debe tenerse en cuenta que el artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que las agrupaciones políticas con registro gozan del mismo régimen fiscal previsto para los partidos políticos, lo cual implica que gozarán de los derechos y tendrán las obligaciones que se establecen en los numerales 50, 51 y 52 del código citado.

En el artículo 50 se señala cuáles son los impuestos y derechos a los que no estarán sujetas las agrupaciones políticas, con las excepciones establecidas en el artículo 51. Empero, en el artículo 52 del propio Código, expresamente se estatuye que el régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 no releva del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

Esto último resulta acorde con lo previsto en el artículo 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el cual se establece como obligación de las asociaciones políticas la de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación necesaria que reúna los requisitos fiscales cuando hagan pagos a terceros y estén obligadas a ello en términos de ley.

En el mismo artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 4, se estatuye que a las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 38, 49-A y 49-B, así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 del mismo código. Esto implica que este tipo de agrupaciones tienen, entre otras obligaciones, la de permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto de sus ingresos y egresos.

En el artículo 49-B, párrafo 2, se dispone que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tiene, entre otras atribuciones, la de establecer los lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, así como proporcionar a los partidos políticos y agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en ese mismo artículo. Asimismo, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, está facultada para revisar los informes que presenten tanto los partidos como las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales, aplicando los lineamientos y requisitos emitidos al respecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual en términos del artículo 82, párrafo 1, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene entre sus atribuciones la de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a ese Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el propio Consejo.

En este sentido, si en estricto acatamiento a las facultades que legalmente le fueron conferidas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expidió el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política, al igual que el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, válidamente se puede concluir que las agrupaciones políticas tienen obligación de acatar las regulaciones que, en materia de financiamiento público y presentación de los informes anuales de ingresos y egresos, se establecen en esas normas reglamentarias, puesto que dichos lineamientos constituyen la base fundamental para cumplir con la normatividad legal que rige esta materia, de la cual se desprende la necesidad de que exista un óptimo control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten las agrupaciones políticas nacionales.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que los artículos 7.1 y 7.3 del Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, disponen lo siguiente:

“Artículo 7.

7.1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que expida a nombre de la agrupación política la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción de lo señalado en los siguientes párrafos...



7.3. Todo pago que efectúen las agrupaciones políticas que rebase la cantidad equivalente a cien veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal deberá realizarse mediante cheque, con excepción de los pagos correspondientes a sueldos y salarios contenidos en nóminas. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria a que hace referencia este artículo...”.

De lo trasunto, se desprende que las agrupaciones políticas, en cuanto al registro y documentación de los egresos que realicen, tienen la obligación de llevar contabilidad en la que se anoten la totalidad de los gastos que efectúen, así como contar con el apoyo documental suscrito a nombre de la agrupación política por la persona o empresa que proveyó los bienes y servicios, mismo que debe contener los requisitos que establezcan las disposiciones de carácter fiscal aplicables; además, los pagos de servicios o compras que realicen las agrupaciones políticas deberán efectuarse mediante cheque cuando rebasen la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo vigente, con excepción de los pagos aplicados a sueldos y salarios de la nómina de la agrupación, debiendo conservar como anexos de la documentación comprobatoria las pólizas de los cheques que expidan.

Cabe mencionar que si bien es verídico que el artículo 7.3 del referido reglamento omite establecer literalmente que los cheques que se expidan para el pago de servicios o compras, deban ser nominativos y en favor del proveedor o vendedor, tal obligación debe entenderse inmersa.

En efecto, respecto de estos requisitos, el artículo 5, en sus apartados 5.3 y 5.4, del Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política, señala que para comprobar los gastos realizados por las agrupaciones políticas se deben anexar los comprobantes respectivos y copia del cheque con el que fue cubierto el gasto, conforme a lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, esto es, reunir todos los requisitos que señalen las disposiciones fiscales para considerarlos deducibles del impuesto sobre la renta de personas morales.

De esta remisión a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y lo expresamente señalado en el artículo 7, apartados 7.1 y 7.3, se desprende que los requisitos que deben reunirse para tener por comprobadas las erogaciones efectuadas, cuando se esté en el caso de hacer los pagos mediante cheque, consisten en lo siguiente:

1. Que el pago del concepto que se ampare con el comprobante que reúna los requisitos fiscales, se haya hecho mediante cheque nominativo.
2. Que ese cheque sea de la cuenta de la agrupación política a quien se haya expedido el comprobante.
3. Que el cheque contenga la clave del Registro Federal de Contribuyentes, así como en el anverso del mismo, la expresión “para abono en cuenta del beneficiario”.
4. Que el beneficiario del cheque sea el mismo que expidió el comprobante que ampare el pago realizado.

De la concatenación de estos requisitos se advierte que, necesariamente, los cheques mediante los cuales se efectúen los pagos deben librarse a favor del proveedor del bien o servicio que expida los comprobantes correspondientes, toda vez que dichos cheques deben ser nominativos y cumplir, además, con el requisito de ser abonados en la cuenta del beneficiario que no puede ser otro que aquel que extendió el comprobante al que se debe agregar la copia del cheque, pues de lo que se trata es que con la revisión de estos documentos se establezca de manera directa la vinculación entre la erogación realizada y la contraprestación recibida.

Sostener lo contrario implicaría desvirtuar el contenido de las disposiciones antes citadas, puesto que tendrían que aceptarse una serie de excepciones a las reglas establecidas en esas normas legales y reglamentarias, es decir, tendría que aceptarse que los pagos se hicieran en efectivo aun cuando rebasaran el monto de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; que los cheques se expidieran al portador o que a pesar de que fueran nominativos se extendieran a nombre de terceras personas y no a nombre de quien fue el proveedor del bien o servicio. Estas situaciones provocarían una mayor complicación en el registro y la posterior revisión de los recursos de las agrupaciones políticas, aunado a que surgirían dudas sobre el correcto manejo de tales recursos, en tanto que no resulta lógico que se pague un bien o servicio a persona distinta de la que lo otorgó.

Esto se explica porque, como se dijo, dado el origen público de los recursos de las agrupaciones políticas, es menester que aquéllos estén sometidos a estrictas reglas que eviten, en lo posible, conductas ilegales; de ahí la necesidad de normas a través de las cuales exista un óptimo control y vigilancia del uso de los recursos que se otorgan a tales entes.

En lo que al caso atañe, el control y vigilancia de los mencionados recursos, tocante a las erogaciones superiores a la cantidad equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la especie se cumple, por un lado, con la documentación que expida el proveedor o vendedor de los bienes o servicios a nombre de las agrupaciones políticas nacionales, siempre que contenga los requisitos exigidos por las disposiciones fiscales; y por otro, mediante la expedición de cheques nominativos a favor del proveedor o vendedor a quien se efectúe el pago, puesto que, resulta lógico y jurídico que el pago se haga a quien presta el servicio o vende algún bien, ade-

más de que, permite corroborar que el pago se realizó a quien otorgó la factura atinente, generándose certeza de que el egreso se realizó en los términos informados por la agrupación política correspondiente, ya que se establece de manera directa la vinculación entre la erogación realizada y la contraprestación recibida.

Como puede observarse de lo hasta aquí expuesto, la obligación que tienen las agrupaciones políticas de exhibir la documentación comprobatoria acompañada de las copias de los cheques que reúnan los requisitos que han quedado señalados en los párrafos precedentes, encuentra su fundamento legal en lo dispuesto en los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se han relacionado y de las disposiciones contenidas en los Reglamentos que al respecto ha expedido el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en uso de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código electoral federal le confieren.

De modo que, si como se advierte de autos, la agrupación agraviada, para pagar los bienes y servicios que adquirió y utilizó en el ejercicio sujeto a revisión, entregó cheques a nombre de terceras personas, diversas al proveedor, tal proceder pone de manifiesto que la inconforme dejó de observar la normatividad atinente a la fiscalización de los recursos públicos, específicamente los artículos 7.1 y 7.3 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, lo que restringió la posibilidad de que la Comisión de Fiscalización pudiese verificar fehacientemente que los gastos informados, realmente se hicieron, lo que generó falta de transparencia en el manejo y aplicación del financiamiento público que se concedió a la accionante. Por tanto, la determinación a la que arribó la autoridad responsable, de sancionar la relatada conducta, por correcta, ningún agravio causa a la recurrente, lo que hace que resulte intrascendente que los preceptos que ésta citó en la resolución atinente sean aplicables o no, ya que lo verdaderamente importante estriba en que el referido proceder de la inconforme, como se puso de relieve, se apartó de la normatividad aplicable, lo que hace que la sanción que se le aplicó, esté objetivamente ajustada a derecho.

Por las mismas razones carece de sustento lo alegado por la parte actora en cuanto a que existe contradicción en materia fiscal.

Esto es así porque las agrupaciones políticas no sólo deben cumplir con lo previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, sino que también deben observar la reglamentación que expida el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dada su naturaleza de entidades políticas a las que se otorga financiamiento público, siendo de interés general que exista transparencia en el manejo de esos recursos, incluso por este motivo se establece la obligación de rendir los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, previstos en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En lo que al caso atañe, no debe perderse de vista que fue la propia agrupación política quien pretendió acreditar algunos gastos relativos a tareas editoriales con la exhibición de cheques a nombre de personas distintas a los proveedores, reconociendo de manera espontánea que esto constituía una deficiencia de carácter administrativo; tal aserto se advierte del contenido del escrito fechado el quince de marzo de dos mil uno y dirigido al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, el cual, en lo que interesa, es del siguiente tenor:

“...Aprovecho este medio para comentarles que por razones de carácter operativo de esta A.P.N., no todos los cheques salieron a nombre de los beneficiarios prestadores de bienes y servicios, algunos salieron a nombre de integrantes de la Agrupación para remitirlo a la tesorería de la A.P.N. y pagarles en efectivo a los proveedores de bienes y servicios, pues la mayoría de ellos se encuentran generalmente en provincia, capacitando o realizando trabajos de investigación, algunos otros con actividades de aspecto político y en el momento que llegan al C.E.N. de la Agrupación se les paga parte de lo que se les adeuda con el efectivo dispuesto para estos fines con el propósito de simplificar los trámites y agilizar los fines de esta Agrupación. Cabe mencionar que no existe ningún cheque que se haya expedido al portador, que todos los gastos están debidamente soportados con documentación con requisitos fiscales y del I.F.E. y que se han hecho entrega de las evidencias necesarias para dar cumplimiento al reglamento del I.F.E. y de que no ha existido dolo alguno en la deficiencia de carácter administrativo debido a la poca cultura que en este sentido poseemos ya que nuestro trabajo y experiencia está basado en actividades propias de aspectos políticos, sociales y económicos del país por lo que les solicitamos su comprensión al respecto, además de que en la agrupación desde el inicio del año se tomaron las medidas necesarias para subsanar y mejorar los procesos administrativos...”

A este mismo respecto, mediante oficio STCFRPAP/644/01, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, requirió a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, para que presentara las aclaraciones en relación con la observación que le fue formulada en el sentido de que se habían detectado pagos a diversos proveedores, los cuales se efectuaron mediante cheques a nombre de terceras personas.

En respuesta a ese requerimiento, la referida agrupación política se concreto a señalar lo siguiente:

“...

Me permito indicarle el procedimiento que se siguió para el pago a los ACREEDORES en cuestión.

- A) Se provisiona el gasto incurrido en póliza de diario, cargando al gasto respectivo y abonándole a acreedores.
- B) Se expide un solo cheque para varios de los acreedores cargando a caja general y abonando a bancos.
- C) Posteriormente se les paga a los acreedores a cuenta de los saldos más antiguos, haciéndoles firmar un recibo por la cantidad que cobraban, su aplicación contable es, cargo al acreedor correspondiente con abono a caja general.

Esta práctica se realizaba con el propósito de no distraer las actividades de tareas editoriales, investigaciones y capacitación que en gran parte están en el interior del país, así las entregas del efectivo se les hacía al momento de que los acreedores llegaban al CEN de la agrupación.

...”

Del análisis de la respuesta dada por la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, se pueden advertir algunas incongruencias entre lo manifestado y los documentos aportados. En este sentido se pueden citar algunos ejemplos:

Se dice que se expedía un solo cheque para varios proveedores y lo que se advierte es que existen varios cheques que se pretende relacionar con un solo acreedor, tal es el caso de los cheques números 35, 38, 43, 53, 55, 57, 58, 64, 65 y 72, mediante los cuales supuestamente se pagó a Carlos Sánchez López.

La supuesta justificación para el manejo incorrecto de los recursos se pretende sustentar en que la mayoría de los prestadores de bienes y servicios se encuentran generalmente en provincia, sin embargo, de la propia declaración de la representante de la agrupación política en cuestión se desprende que no era en su lugar de origen donde se les hacían los pagos a los proveedores, sino en el C.E.N. de dicha agrupación, lo cual implica que de cualquier manera se trasladaban a la Ciudad de México, lugar en donde bien pudo haberseles pagado mediante cheque expedido a su nombre por las cantidades que se les adeudaran.

Por otra parte, en cuanto a la supuesta falta de cultura en el manejo administrativo de los recursos, esto tampoco puede servir de justificación porque, en todo caso, esa ausencia sólo a la inconforme le puede ser imputable, más aún si se tiene presente que bien podría haber acudido con la oportunidad requerida, ante la propia Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para que, en términos del artículo 49-B, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le proporcionara la orientación y asesoría necesaria para que cumpliera cabalmente con sus obligaciones y no esperar hasta el momento en que fueran sujetas de la revisión por parte de dicho órgano del Instituto Federal Electoral.

Igualmente, no le asiste la razón a la apelante, en cuanto a que en el acuerdo que emitió el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativo al financiamiento público otorgado a las agrupaciones políticas nacionales, para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política (publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veintitrés de abril de dos mil uno), se tuvo por subsanada la omisión de la falta de entrega de las copias de los cheques, con los cuales fue cubierto el gasto reportado en ese informe, situación que, se aduce, resulta incongruente con lo resuelto en la determinación reclamada, en la que se le impuso una sanción porque el nombre consignado en los cheques que allegó a la responsable y el consignado en la documentación comprobatoria del gasto no coincidían.

Lo inexacto de tal afirmación radica en que, si bien es cierto, en dicho acuerdo se tuvo por subsanada la omisión de acompañar las copias de los cheques que la quejosa debía anexar a los formatos únicos de comprobación de gastos por actividades sujetas a financiamiento público (FUC-APN'S); sin embargo, ello fue así, porque la agrupación política demostró que previamente habían sido solicitados a la institución bancaria Banco Santander Mexicano, en razón de que, no se encontraban en su poder; empero, la autoridad electoral administrativa, en dicho procedimiento de revisión, dejó de analizar si los títulos de crédito cumplían con la normatividad aplicable; esto es, la autoridad electoral no efectuó pronunciamiento alguno, relativo a si en tales cheques había la coincidencia entre los nombres consignados en ellos y los proveedores, es decir, con las personas que expidieron la documentación comprobatoria de los egresos, pues, fue hasta la revisión de los informes anuales, cuando la resolutora se pronunció sobre la falta de coincidencia entre los nombres . consignados en los cheques, con los de las personas que expidieron las facturas. Esto en acatamiento al resolutivo quinto del “Acuerdo del Consejo General sobre el financiamiento

público a las agrupaciones políticas nacionales, para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política”, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veintitrés de abril de dos mil uno. En consecuencia, no existe la incongruencia a que alude la agravada.

Cabe aclarar que la sanción impuesta a la agrupación impugnante, no resulta violatoria del derecho de asociación contenido en la Constitución Federal, como con error lo afirma la recurrente, toda vez que es obligación ineludible de las agrupaciones políticas nacionales cumplir con todas las obligaciones que les impone el marco normativo que rige sus actividades; de suerte que, si ante el incumplimiento de alguna de las responsabilidades que legalmente les corresponden, se ven sancionados por la autoridad electoral competente, ello, de ningún modo, presupone una lesión a su derecho de asociación, pues la medida disciplinaria que se les haya impuesto por alguna irregularidad cometida, en nada impide que pueda seguir funcionando como un ente político aglutinador de ciudadanos, ni coarta el derecho de sus afiliados para seguir perteneciendo a dichas organizaciones políticas, y menos aún, limita la posibilidad del ingreso de nuevos miembros; de modo que, válidamente, se puede decir que la imposición de una sanción en nada afecta el derecho de libre asociación; así que, ante lo desacertado del alegato formulado por la accionante, resulta procedente tenerlo por infundado.

También, debe considerarse infundado el motivo de queja en que la recurrente aduce, en síntesis, que la responsable lo sancionó con tres mil cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con fundamento en el artículo 269, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dada la gravedad de la falta, pero que, sigue diciendo la inconforme, dicho precepto no prevé alguna “gravedad de la falta”; que además, agrega la accionante, la autoridad responsable al fijar el monto de la multa que le impuso, no expresó los razonamientos ni fundamentos legales que tuvo en cuenta para calificar como “grave” la falta que cometió, violando con ello la garantía de legalidad de la agrupación política actora.

Lo infundado de dicho agravio radica en que, aunque el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establece literalmente que las sanciones que el propio numeral prevé deban imponerse de acuerdo con la gravedad de la falta, lo cierto es que, atendiendo a los principios rectores que deben imperar en la determinación de las sanciones, por regla general, el *quantum* de una sanción, debe guardar proporción analítica con la gravedad de la infracción y con las características propias del infractor atendiendo, desde luego, a las peculiaridades del caso; a los hechos generadores de la infracción, y así, si del análisis valorativo de las circunstancias de agravación o atenuación que deben tomarse en cuenta para la determinación relativa, se observa que dichas circunstancias son benéficas para el infractor, como consecuencia lógica, el monto de la sanción deberá moverse hacia el mínimo; en cambio, en caso contrario, cuando predominan situaciones agravantes de la infracción, dicho monto deberá moverse hacia el máximo; si se impone una sanción que se encuentra ajustada a las reglas acabadas de enunciar, de ello resulta que la misma debe estimarse que no lesiona al infractor, tal como acontece en el presente caso.

Además, opuestamente a lo que se asegura, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, si manifestó los razonamientos y fundamentos legales que tuvo en cuenta para calificar como grave la falta cometida por la agrupación política actora.

En efecto, la autoridad emisora del acuerdo cuestionado, puntualizó que la actora incumplió lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual impone la obligación a las agrupaciones políticas nacionales de entregar a la Comisión de Fiscalización la documentación que le solicite respecto a sus ingresos y egresos, ello en relación, a su vez con los numerales 7.1 y 14.2 del “Reglamento que establece los lineamiento, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes”, emitido por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Hizo notar la responsable en la determinación combatida, que conforme a lo establecido en el artículo 7.1, los egresos de las agrupaciones políticas debían registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que expidiera a nombre de la agrupación política la persona a quien se efectuó el pago, debiendo cumplir dicha documentación con los requisitos que exigen las normas fiscales vigentes; y el numeral 14.2, que dispone que las mencionadas agrupaciones tendrán la obligación de permitir a la autoridad electoral el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros. Luego, la resolutora precisó que la agrupación recurrente no presentó la documentación que le fue solicitada por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en ejercicio de sus facultades, razón por la cual, existió la imposibilidad material para que dicha comisión efectuara la revisión de la veracidad de los datos reportados en el informe anual que presentó la agrupación actora. Así pues, estimó acreditada la falta y conforme a lo dispuesto en el artículo 269 párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, . ameritaba una sanción.

La autoridad sancionadora calificó esta falta como grave, en virtud de que la ausencia de presentación de la documentación comprobatoria del gasto en que incurrió la agrupación política inconforme, se tradujo en la imposibilidad material de la Comisión de Fiscalización de constatar la certeza de lo reportado por la accionante en su in-

forme anual; además, estimó la autoridad enjuiciada, lo que argumentó la recurrente en su escrito con el que pretendió subsanar las irregularidades detectadas, consistente en que los nombres consignados en los cheques no coincidían con la documentación comprobatoria que aportó, no era suficiente para que se tuviera por acreditado el egreso que se reporta en el informe anual. Sin embargo, apuntó la responsable, que atendiendo a la circunstancia de que la no entrega de la documentación comprobatoria solicitada se debía a una mala administración y no a la intención dolosa por parte de la agrupación política y de que consideró necesario disuadir en el futuro la comisión de este tipo de faltas, llegó a la convicción de que se debía imponer a la agrupación política actora una sanción económica que, dentro de los límites establecidos en el artículo 269, párrafo 1, inciso a) del Código de la materia, tomara en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, por lo que fijó la sanción de una multa de tres mil cuatro días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

De lo expuesto se desprende que, contrariamente a lo alegado por la agrupación política actora, la autoridad responsable sí motivó y fundamentó su determinación, en el sentido de que la falta que cometió la actora era “grave”, lo que torna infundado el agravio en estudio.

En mérito de lo anterior, al haber resultado infundados los agravios hechos valer, lo procedente es confirmar la parte impugnada del acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

**UNICO.** Se confirma en la parte recurrida por la Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora, el acuerdo CG98/2001, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión ordinaria efectuada el veinte de septiembre del presente año, por virtud del cual, se sanciona a diversas agrupaciones políticas, entre ellas, la ahora actora, con motivo de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de las agrupaciones políticas nacionales, correspondientes al ejercicio de dos mil.

NOTIFIQUESE **personalmente** a la Agrupación Política Nacional Unión de la Clase Trabajadora, por conducto de su representante legal María Enriqueta García Díaz, en su calidad de actor, en el domicilio ubicado en la calle Antonio Caso número setenta y tres, despacho veintidós, colonia San Rafael, Delegación Cuauhtémoc, en esta Ciudad de México, Distrito Federal; **por oficio**, acompañado de la copia certificada de la presente resolución al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y **por estrados** de este Tribunal a los demás interesados; lo anterior, con apoyo en lo que disponen los artículos 26, 27, 28 y 48 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral. Hecho lo cual, devuélvanse los documentos atinentes; después, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los señores Magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quien fue la ponente, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.- Magistrado Presidente, **José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.**- Rúbrica.- Los Magistrados, **Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José de Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata.**- Rúbricas.- El Secretario General de Acuerdos, **Flavio Galván Rivera.**- Rúbrica.

EL SUSCRITO, DOCTOR **FLAVIO GALVAN RIVERA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERAL, CERTIFICA: Que la presente copia, en cuarenta y ocho fojas debidamente cotejadas y selladas, corresponde íntegramente a la sentencia dictada en sesión pública de resolución celebrada en esta fecha, cuyo original obra en el expediente SUP-RAP-067/2001 integrado con motivo del Recurso de Apelación, promovido por Agrupación Política Nacional, Unión de la Clase Trabajadora, radicado en esta Sala Superior.- Lo que certifico, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en cumplimiento de lo ordenado en la propia sentencia.- Doy fe.- México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil uno.- Conste.- Rúbrica.