

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-33/2014 y SUP-RAP-35/2014, ACUMULADOS

RECURRENTES: MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL AUTORIDAD SUSTITUIDA POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-35/2014: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADO PONENTE: CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIOS: HÉCTOR DANIEL GARCÍA FIGUEROA, MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ Y LAURA ESTHER CRUZ CRUZ

México, Distrito Federal, a veinticinco de febrero de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados al rubro, interpuestos por Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo, respectivamente, para impugnar la resolución **CG103/2014**, emitida por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos

de los partidos políticos nacionales, identificado como P-UFRPP 08/13, instaurado en contra de la otrora coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes en sus escritos de demanda y de las constancias de autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

1. Inicio oficioso de procedimiento. El cinco de julio de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra de la otrora coalición Movimiento Progresista, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano en virtud de que durante la sustanciación del procedimiento de queja Q-UFRPP 35/12 tuvo conocimiento de diversos hechos que podrían implicar una posible vulneración a la normatividad electoral en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, consistentes en la existencia de tres inserciones en medios impresos que contenían propaganda electoral, presuntamente no reportados en los informes de campaña correspondientes, a favor de los candidatos a Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador; a Senadora por el Distrito Federal, María Alejandra Barrales Magdaleno y a Diputada Federal, Distrito III, de Nuevo León, Irgla Guzmán Treviño, postulados por la mencionada coalición durante el proceso electoral federal 2011-2012.

2. Integración de expediente. El cinco de julio de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización acordó integrar, registrar y

asignar al expediente el número P-UFRPP 08/13, ordenó la publicación del acuerdo atinente e informó al Secretario del Consejo General mediante oficio UF/DRN/6480/2013, y por oficios UF/DRN/6481/2012, UF/DRN/6482/2012 y UF/DRN/6483/2012, notificó a los representantes propietarios de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General de la máxima autoridad administrativa electoral del país, integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, el inicio del procedimiento respectivo.

3. Resolución impugnada. En sesión celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, resolvió el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de la entonces coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, a través de la emisión del acuerdo CG103/2014.

II. Recursos de apelación. Inconformes con la anterior determinación, mediante escritos presentados ante la responsable el veintiocho de febrero y el cinco de marzo de dos mil catorce, Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo, respectivamente, interpusieron sendos recursos de apelación.

III. Recepción y turno en Sala Superior. Recibidas las constancias atinentes a los recursos de apelación interpuestos por Movimiento Ciudadano y por el Partido del Trabajo, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó acuerdos ordenando integrar los expedientes respectivos; registrarlos con las claves SUP-RAP-

33/2014 y SUP-RAP-35/2014 y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplimentado mediante los oficios TEPJF-SGA-1402/14 y TEPJF-SGA-1447/14, suscritos por el Secretario General de Acuerdos.

IV. Tercero interesado en el SUP-RAP-35/2014. Durante la tramitación del recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo, el cual se radicó con la clave SUP-RAP-35/2014 compareció como tercero interesado el Partido de la Revolución Democrática por conducto de Camerino Eleazar Márquez Madrid, en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral actualmente Instituto Nacional Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió los recursos de apelación, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es **competente** para conocer y resolver los medios de impugnación bajo análisis, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los artículos 4, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos nacionales para controvertir la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, que declaró fundado el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales incoado contra la otrora coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano y, por ende, les impuso la sanción pecuniaria que estimó correspondía.

SEGUNDO. Acumulación. La lectura de los escritos de demanda permite advertir conexidad en la causa de los recursos de apelación interpuestos por Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo, dada la identidad en el acto reclamado y autoridad responsable, en tanto los recurrentes controvierten la resolución CG103/2014, emitida el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización identificado con el número P-UFRPP 08/13.

Así, a efecto de facilitar la pronta y expedita resolución, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 86 y 87 del Reglamento Interno del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-RAP-35/2014 al diverso SUP-RAP-33/2014, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los autos del expediente cuya acumulación se decreta.

TERCERO. Requisitos de procedencia de los recursos de apelación interpuestos por Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo. En los asuntos que se resuelven, se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia contemplados en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos que a continuación se exponen.

1. Requisitos formales de la demanda. Los escritos de demanda reúnen los requerimientos generales establecidos en el artículo 9, de la ley adjetiva en cita, toda vez que se presentaron ante la autoridad responsable, se hace constar el nombre de los recurrentes, se identifica la resolución cuestionada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que en concepto de los apelantes causa la resolución combatida, así como los preceptos presuntamente violados; además, en ambos libelos se consigna nombre y firma autógrafa de cada uno de los promoventes.

2. Oportunidad. Los recursos de apelación se promovieron oportunamente, ya que el acuerdo combatido se dictó el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, y como consecuencia del engrose se notificó al Partido del Trabajo el veintisiete de

febrero siguiente, según se advierte de la correspondiente cédula de notificación agregada en autos.

De esa manera, por cuanto hace a Movimiento Ciudadano, el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del veinticinco al veintiocho de febrero de dos mil catorce, y en lo tocante al Partido del Trabajo, el plazo de referencia corrió del veintiocho de febrero al cinco de marzo del dos mil catorce, debiendo descontarse del cómputo, el uno y dos, por corresponder a sábado y domingo, toda vez que la resolución impugnada no está vinculada con algún proceso electoral federal o local, por tratarse de una resolución pronunciada en un procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la invocada ley adjetiva federal, el cual dispone que el plazo para la interposición de los medios de impugnación debe computarse únicamente contando los días hábiles que medien entre las respectivas notificaciones y la presentación de las demandas, situación que además no se controvierte por la responsable.

En ese orden, si Movimiento Ciudadano presentó su demanda el veintiocho de febrero de dos mil catorce, y el Partido del Trabajo lo hizo el cinco de marzo siguiente, es incuestionable que ambos recursos de apelación se interpusieron dentro del plazo legalmente previsto.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, ambos recursos de apelación fueron interpuestos por Movimiento Ciudadano y por el Partido del Trabajo, institutos políticos nacionales que aducen la ilegalidad de la resolución dictada en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales iniciado en contra de la otrora coalición Movimiento Progresista, integrada por dichos partidos políticos y el de la Revolución Democrática.

Asimismo, el recurso de apelación SUP-RAP-33/2014 fue promovido por Juan Miguel Castro Rendón, mientras que el recurso de apelación SUP-RAP-35/2014 por Pedro Vázquez González, ambos en su carácter de representantes, el primero de Movimiento Ciudadano, y el segundo del Partido del Trabajo, acreditados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, quienes cuentan con personería para hacerlo en términos de lo dispuesto en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que tal representación es reconocida por la autoridad responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados, acorde con lo dispuesto en el numeral 18, párrafo 2, inciso a), de la ley en cita.

4. Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, en tanto que con la resolución controvertida, se les imponen diversas sanciones a cada uno, por lo cual hacen valer motivos de disenso para que llegado el caso se revoquen las sanciones impuestas.

5. Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que la resolución CG103/2014,

pronunciada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sustituido por el Instituto Nacional Electoral en el supracitado procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, no admite medio de defensa que deba ser agotado previamente a los recursos de apelación que se resuelven, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la invocada ley general de medios de impugnación.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados, sin que la Sala Superior advierta la existencia de alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *litis* planteada.

CUARTO. Agravios. Los motivos de inconformidad que plantean los recurrentes son del tenor siguiente:

“AGRAVIOS:

ÚNICO.- LO CONSTITUYE LA MANERA EN QUE EL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SANCIONA LAS SUPUESTAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS QUE INTEGRAN UNA COALICIÓN, PRIMORDIALMENTE EN LO QUE HACE A SUS ARTÍCULOS 161, NUMERAL 1, INCISO B) Y 279, NUMERAL 3, EN FRANCA INCOMPATIBILIDAD A COMO SE CONSIDERAN LAS COALICIONES TANTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

En ese sentido, los artículos 161, numeral 1, inciso b) y 279, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, cuya inaplicación nuevamente se demanda, vulneran, entre otros, los artículos 14 párrafo segundo; 16, párrafo primero; 22 primer párrafo y 41, bases I, II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes consideraciones:

No toman en cuenta para nada la responsabilidad individualizada de los Partidos que para todos los efectos se promovió en las últimas reformas constitucionales en materia electoral y de la Ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sustentan una figura jurídica indebida y contraria a la Constitución y a la letra de la ley normativamente superior de la que emanan; para respaldar la anterior afirmación se transcriben los siguientes artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 83
(...)
(...) *Artículo 84*

Como se lee en lo antes plasmado, tanto en el artículo que establece lo relativo a los informes de campaña, como en el relativo al procedimiento de presentación y revisión de éstos, solo se habla de partidos políticos en lo individual y jamás, ni siquiera de paso, se habla de coaliciones, o se da una excepción o potestad adicional a las mismas para el cumplimiento de lo que en tales artículos se dispone. Con lo que, como ya se ha hecho notar, queda más que demostrado que las disposiciones atinentes a las coaliciones que contempla el Reglamento de Fiscalización son contrarias a la Ley Federal Comicial.

Y cuando lo anterior sucede, es decir que dos disposiciones normativas de un mismo sistema jurídico, que concurren en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen efectos jurídicos incompatibles entre sí a cierta condición práctica, y esto por consecuencia impide su aplicación simultánea, la interpretación jurídica que se debe emplear para la solución de tal contradicción, es aquella que considere la preminencia de la disposición que según la jerarquía normativa se encuentre en un estado de superioridad respecto a otra, aplicando con ello el principio *lex superior derogat legi inferiori*, ya que ante el choque de normas provenientes u ordenadas en grados diversos por el nivel de sus fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante. Por lo que, para el caso, debe prevalecer y aplicarse lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por ende, el Reglamento de Fiscalización hace complejo lo que debería ser sencillo, ya que desvirtúa la naturaleza de individualizar los actos de los partidos que se coaligan y crean una figura jurídica sin sustento en la Ley Electoral, al obligar a los partidos coaligados a entregar la administración de los recursos de campaña a uno solo de ellos, lo que produce falta de certeza en cuanto a los referidos gastos, dejando además en estado de indefensión al o a los partidos que no llevaron dicha administración y haciéndoles pagar con culpas e irresponsabilidades ajenas.

Lo que generó un sistema complejo que obligó a que los gastos de campaña de los que dispuso Movimiento Ciudadano para la elección presidencial, se los diera a un tercero que tornó decisiones unilaterales y perjudiciales, sin consultar a su coaligado; es decir, el Reglamento de Fiscalización, nos obliga de manera indebida, tal y como se observa en el artículo 161 inciso b) de dicha reglamentación, a designar en el convenio de coalición a un partido político responsable en el que recaerá la administración

de las finanzas y la presentación de los informes de gastos de campaña de la coalición, siendo que esta disposición no se encuentra contenida en el artículo 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto en el que se establecen los requisitos que deberán contener en todos los casos los convenios de coalición, propiciando con ello una distorsión y contradicción constitucional y legal a lo que el legislador refirió como coalición; en efecto, para dar certeza a esta afirmación, me permito traer a colación el contenido del artículo 98, antes citado:

“ARTÍCULO 98 (se transcribe)

Las violaciones constitucionales y legales de la Unidad de Fiscalización y su Reglamento, se dan principalmente porque en materia de coaliciones en lugar de individualizar se colectiviza, contrario, como ya se dijo, a lo que fue la intención del legislador y el espíritu de las anteriores reformas constitucionales y legales, en cuanto a separar los derechos y obligaciones de los partidos políticos que decidieran coaligarse, apoyándose para ello en una interpretación errónea, extensiva, negligente e ilógica del artículo 98 numeral 2 de la Ley Comicial Federal, el cual para mayor claridad se transcribe:

“Artículo 98 (se transcribe)

Es esta la única porción normativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se trata a las coaliciones como un solo partido, pero única y exclusivamente para que las sumas de sus gastos de campaña no rebase los topes aprobados para cada una de ellas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Como se observa, al realizar una interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo transcrito, se establece que la intención expresa del legislador al redactar y aprobar dicha disposición legal, es evitar que la suma de aportaciones de los partidos coaligados se multiplique por tantos partidos como los que integran una coalición y consecuentemente se impida el rebase a los topes de campaña aprobados, con el claro propósito de generar inequidad en la contienda electoral.

Además de lo anterior, como ya se evidenció, las incongruentes disposiciones contenidas en el Reglamento discutido, en específico en su artículo 161, numeral 1, inciso b), crean absurdamente una figura para fiscalizar a las coaliciones, para ilustrar lo antes referido se transcribe dicho artículo:

“Artículo 161. (se transcribe)

Como se observa, tal figura va en contra de la Constitución y la Ley Federal ya que excede las facultades que expresamente se le delegan a la Unidad de Fiscalización en el artículo 81 de la ley citada, obligando que los recursos de campaña de los que disponen los Institutos Políticos que integran una coalición, sean administrados por uno solo de ellos y que las sanciones que deriven del rebase de los topes de campaña establecidos se

colectivicen sin tomar en cuenta la responsabilidad de cada uno de los entes que integraron una coalición.

Por ende, resulta inadmisibles que en un aspecto tan relevante para el desarrollo de la equidad electoral, como lo es la fiscalización de los gastos de campaña, se apliquen normas contrarias a lo que al efecto contemplan la Constitución General de la República y la ley electoral federal, que desvirtúan el espíritu de las reformas electorales de dos mil siete y dos mil ocho, que, como ya se dijo, individualizan las obligaciones y derechos de cada partido político.

Lo antes señalado, genera que se vulneren los principios constitucionales de autodeterminación y auto organización consagrados en el artículo 41 Constitucional y de los que goza Movimiento Ciudadano, ya que se le obliga, inconstitucionalmente, por una norma inferior, cuando decidimos ir en coalición, a dejar a otro partido la administración de los recursos de que disponíamos para las campañas del proceso electoral 2011-2012, impidiendo con tal determinación la posibilidad de administrarlos directamente y consecuentemente responder por ellos. Lo anterior lleva a preguntar: ¿Por qué si la norma inferior indebidamente nos quita el derecho de poder controlar directamente los recursos de campaña de Movimiento Ciudadano, a la hora de fiscalizarlos y encontrar faltas, las sanciones se uniforman y las culpas se reparten?

Al respecto, esa Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sustentado, entre otros criterios, que las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el debido ejercicio de un derecho, deben respetar el contenido esencial de ese derecho, y han de estar razonablemente armonizadas con la Ley Fundamental, y con los principios de equidad, objetividad y certeza.

Para ilustrar lo anterior, tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 41, bases I y II lo siguiente:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. (se transcribe)

De lo antes transcrito tenemos que los partidos políticos como entidades de interés público, son sujetos obligados no solo de normas de naturaleza electoral, sino también de normas de cualquier otra índole, por la personalidad jurídica con que cuentan, y la ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales.

Así mismo, la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, por ende la fiscalización de las mismas.

De igual manera, la ley, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

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

Lo antes citado, demuestra que debe de ser la ley y no un reglamento, la que contenga los criterios de interpretación relativos al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los procedimientos para el control y vigilancia del origen y viso de los recursos de los partidos políticos deben contener, además de establecer las sanciones que deben de imponerse, con certeza, equidad y transparencia.

Por lo que hace a la segunda multa, fundamentada, como ya se dijo en el artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, nos encontramos de nuevo con lo que Movimiento Ciudadano ha venido manifestando en los diversos recursos que ha presentado por las sanciones derivadas de los gastos de las campañas federales del 2012, es decir, que dicho precepto no puede servir de fundamento a la responsable para imponernos sanción pecuniaria alguna, pues el mismo va en contra de la teleología que llevaron al legislador Federal, a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de participación de los partidos políticos en los procesos electorales, a través de coaliciones y por ende procede que esta superioridad resuelva su inaplicación y en consecuencia se revoque toda sanción impuesta y fundada en tal; pues como se ha demostrado, la teleología de la anterior reforma Constitucional y legal en materia electoral, fue en el sentido de que la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, federales o locales, a través de coaliciones, se observara su participación de manera individual, tan es así que se les autorizó que cada uno de ellos debería aparecer en la boleta electoral con su propio emblema, para saber objetivamente su verdadera fuerza electoral; se les autorizó también a los partidos políticos coaligados registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio; así como, conservar su propia representación en los Consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Por lo que insistimos en que las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben ser sancionadas de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de los partidos políticos y considerando que la coalición no constituye una persona jurídica distinta a sus integrantes, por ello la sanción que se pretende aplicar resulta desproporcionada si se toman en cuenta las circunstancias y condiciones particulares de cada uno de los partidos que integraron la coalición, en particular, su capacidad económica y el grado de responsabilidad que tuvieron en la comisión de la falta.

En consecuencia, **la disposición del artículo 279, numeral 3, del Reglamento de fiscalización, se insiste, va en contra de la**

teleología de las reformas Constitucionales y Legales que en materia electoral el legislador federal dispuso, pues dicha disposición normativa establece una sanción igualitaria a todos los partidos políticos integrantes de la coalición cuando rebasen los topes de gastos de campaña y por ello, se pide la inaplicación del artículo en cita; porque dicha sanción es excesiva, inusitada y trascendental, prohibida por el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, en caso de que esa Sala Superior considere improcedente la solicitud de inaplicación del numeral 3, del artículo 279 del Reglamento de Fiscalización, entonces se debe proceder a revocar la sanción económica impuesta al partido que represento por carecer de una debida fundamentación y motivación.

En efecto, este máximo órgano jurisdiccional electoral, ha considerado que por el Principio de Legalidad, debe entenderse que todo acto de autoridad que cause molestias debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. Dicho criterio ha sido sustentado en las tesis de jurisprudencia, cuyos rubros y textos son los siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”. (Se transcribe)

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”. (Se transcribe).

Esto se da principalmente porque la responsable después de realizar diversas consideraciones relacionadas con el procedimiento P-UFRPP 08/13, y con la información que con respecto al mismo presentamos los partidos que conformamos la coalición electoral “MOVIMIENTO PROGRESISTA”, deduce que se incumplió con lo que establece el artículo 229, numeral 1, en relación con el artículo 342, numeral 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por un excedente de **\$45,866.18 (cuarenta y cinco mil ochocientos sesenta y seis pesos 19/100 M.N.)**, infracción que según lo dispuesto por el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del citado ordenamiento electoral, debe ser sancionado con un tanto igual al del monto ejercido en exceso; pudiendo aplicar un agravante que aumente la sanción hasta el doble en caso de existir reincidencia.

Procediendo, como ya se refirió, a imponer la sanción a cada uno de los partidos políticos integrantes de la coalición electoral “MOVIMIENTO PROGRESISTA”, de acuerdo a lo que señala el artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, a razón

de \$15,288.72 (Quince mil doscientos ochenta y ocho 72/100 M.N.), para cada uno.

Sanción que a decir del órgano electoral responsable, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, sin acreditarlo fehacientemente.

Ahora bien, esta sanción económica impuesta a su peculio por la autoridad electoral administrativa, carece de sustento jurídico, es decir, adolece de fundamentación y motivación, principios constitucionales contenidos en el artículo 16. Para llegar a esta conclusión es necesario traer a colación, en la parte que interesa lo que al efecto disponen los artículos 342, numeral 1, inciso f); 354, numeral 1, inciso a), fracción II y 355, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 342 (se transcribe)

“Artículo 354 (se transcribe)

“Artículo 355 (se transcribe)

De los preceptos legales referidos se observa que efectivamente el rebase de los topes de los gastos de campaña constituye una infracción de los partidos políticos a las disposiciones respectivas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, infracción que se deberá sancionar con un tanto igual al del monto ejercido en exceso y, para su individualización se deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa y dentro de estas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; las circunstancias de tiempo, modo y lugar del infractor; sus condiciones socioeconómicas; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, en primer término cabe decir, que la fundamentación y motivación, contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es ajena a la sanción impuesta al partido que represento, por la cantidad de **\$15,288.72 (Quince mil doscientos ochenta y ocho 72/100 M.N.)**, precisamente por la forma indebida en que la responsable la sustenta, en el numeral 3 del artículo 279 del Reglamento de Fiscalización, disposición reglamentaria que como ya quedó señalado debe inaplicarse, porque su contenido va en contra de la teleología de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de la participación de los partidos políticos a través de coaliciones y en donde ya hemos demostrado que el fin perseguido por dicho legislador fue individualizar la participación de los institutos políticos en las coaliciones.

La falta de fundamentación estriba además, en el texto del numeral 3, del artículo en cita, concretamente cuando se determina que al tratarse de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gastos de campaña, se impondrán sanciones “equivalentes” a todos los partidos integrantes de la coalición; es decir, la ambigüedad, falta de certeza o de precisión, deriva fundamentalmente de la palabra “EQUIVALENTE”, pues es una palabra que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar por consiguiente, motivo a duda, incertidumbre o confusión; y que por ende dicho supuesto normativo va en contra de los Principios Constitucionales de Legalidad y de Certeza Jurídica, en donde el primero demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; es decir, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución General. En tanto que el segundo, implica que al iniciarse el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, que conozcan previamente **con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales, están sujetas.**

Pasando entonces, desapercibido el órgano electoral responsable con su actuar y en perjuicio de Movimiento Ciudadano, lo dispuesto por el artículo 355, numeral 5, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el artículo 279, numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización, en donde son coincidentes en señalar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral al imponer las sanciones económicas que correspondan deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa y dentro de estas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; las circunstancias de tiempo, modo y lugar del infractor; sus condiciones socioeconómicas; las condiciones externas y los medios de ejecución; y tratándose de infracciones cometidas por dos o más partidos que integraron una coalición, como en el caso acontece con Movimiento Ciudadano que integró la coalición “Movimiento Progresista”, con el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, deberían ser sancionados de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones; debiéndose tomar en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición de ahí que dicha sanción carezca de fundamentación y motivación.

Sirven de sustento a lo anterior las Tesis identificadas con las claves CXXXIII/2002; XXV/2002 Y XLIII/2008, dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A

AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN". (Se transcribe).

"COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE". (Se transcribe).

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES." (Se transcribe).

Robustece mi anterior argumentación, la participación que hiciera en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, del pasado veinticuatro de febrero, el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández, al emitir su opinión con respecto de lo absurdo que es imponer sanciones igualitarias a los partidos que conformaron una coalición, misma que es la siguiente:

"En lo que si me voy a separar del Proyecto es en lo que concierne a la forma en que se distribuye la multa entre los partidos políticos integrantes de la Coalición; porque he sostenido en este Consejo General, he presentado incluso un voto particular al respecto, que la distribución de las multas debe ser diferenciada entre los partidos políticos integrantes de la Coalición de acuerdo a su capacidad de pago, a sus propios ingresos y que no puede simplemente aplicarse de una manera homogénea a todos y cada uno de ellos, que contribuyeron financieramente al desarrollo de las campañas.

Por eso solicitaré que esa parte, Consejero Presidente Marco Antonio Baños, se vote de forma separada para que pueda mantener la posición que he venido sosteniendo al respecto.

Muchas gracias."

Énfasis añadido.

(...)"

Por su parte, Movimiento Ciudadano agrega los siguientes motivos de disenso:

"(...)

Por otra parte, entrando de lleno al caso concreto que nos ocupa, la autoridad responsable, procede a imponernos dos multas:

1. \$2,493.20 (dos mil cuatrocientos noventa y tres pesos 20/100 M.N.), por la supuesta omisión en la que se recayó al no informar la inserción contratada mediante factura, con número de folio AN4633, con valor de \$6,575.11 (seis mil quinientos setenta y cinco pesos 11/100 M.N.); y

2. \$15,288.72 (Quince mil doscientos ochenta y ocho 72/100 M.N.) por el supuesto rebase al tope de gastos de campaña, que se concluyó en el procedimiento P-UFRPP 08/13, multa

equivalente-igualitaria aplicada a cada uno de los partidos coaligados, fundándose para ello en el artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización.

En el caso de la primer multa, una vez más la autoridad responsable deja de lado que Movimiento Ciudadano no tiene responsabilidad alguna en tal omisión, por lo siguiente:

1. Como se ve a fojas 28 y 29 de la propia resolución que se combate, la Unidad de Fiscalización solo menciona a Movimiento Ciudadano, cuando refiere que su emblema se incluyó en la inserción respectiva, cuestión que en ningún sentido por si misma debe considerarse como responsabilidad nuestra, de ahí en mas no hay una solo mención que relacione a Movimiento Ciudadano con la falta cometida, para mayor claridad se transcribe tal referencia:

a) *Inserción contratada mediante factura, con número de folio AN4633.*



De la inserción anterior, se establece que contiene lo siguiente:

- o La invitación al cierre de campaña del otrora candidato a la Presidencia de la República, postulado por la entonces coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador.
- o El nombre y la imagen de los entonces candidatos a la Presidencia y a la Diputación Federal del Distrito II de la República, Andrés Manuel López Obrador y la entonces candidato Irgla Guzmán Treviño postulados por la entonces coalición Movimiento Progresista.
- o Propuestas de campaña de la citada candidata.
- o El emblema de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- o La inserción fue publicada el día sábado dieciséis de junio de dos mil doce, fecha comprendida dentro del periodo de campaña.

- o *La factura se expidió a nombre del Partido de la Revolución Democrática, integrante de la otrora Coalición Movimiento Progresista.*

En la especie, y de un análisis al contenido de la inserción, de la cual quedó acreditada la existencia de la misma, se desprende que el contenido de la propaganda la inserción, tienen como mínimos los siguientes elementos: el nombre y apellido e imagen de los candidatos federales, emblema de los partidos integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, propuestas de campaña y la invitación expresa de asistir al cierre de campaña, y la temporalidad en el que se publicó la inserción es decir durante el periodo de campaña el dieciséis de junio de dos mil doce.”

2. La no relación con el tema y desconocimiento del mismo, por parte de Movimiento Ciudadano, fue ignorada por la responsable, al no considerar para ningún efecto práctico la contestación que el mismo dio con relación a este hecho, y que se menciona en el hecho 5 del presente recurso, contestación que a grandes rasgos destacaba lo siguiente:

(...)

En ese sentido es preciso establecer que Movimiento Ciudadano no cuenta con ningún documento, o información que permita esclarecer las aportaciones mencionadas, precisamente por no haber administrado los recursos de la coalición, pero además, expresamente señalo, que Movimiento Ciudadano en ningún momento contrató con la empresa Editora del Sol, S.A. de C.V., ni autorizó que a través del Consejo de Administración de la coalición, su hiciera alguna contratación, motivo por el cual se deslinda de tales hechos, en términos de la cláusula DÉCIMO SEGUNDA del convenio de coalición suscrito por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano que textualmente establece:

DÉCIMO SEGUNDA: Las partes convienen que de conformidad con la legislación aplicable para el caso de responsabilidad administrativa electoral, de la que deriven la imposición de sanciones por parte de la autoridad electoral, cada partido político asumirá la totalidad de la sanción cuando la responsabilidad derive de actos de alguno de los partidos políticos o de los candidatos que haya designado conforme al presente convenio de coalición.

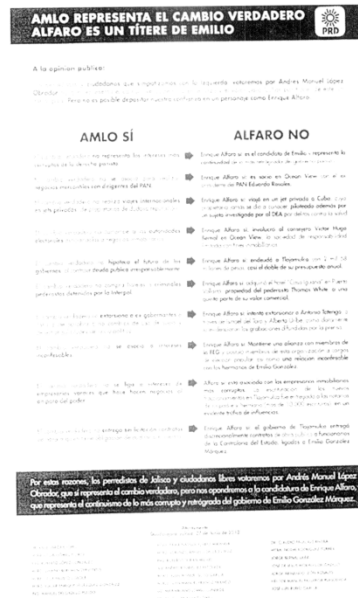
(...)

De lo antes puntualizado, se derivan dos reflexiones, primero que la misma autoridad menciona que la factura correspondiente a la inserción que se omitió reportar, está a nombre del Partido de la Revolución Democrática y, segundo, que en ningún sentido tomo en cuenta el deslinde que Movimiento Ciudadano hizo al respecto, deslinde fundamentado no solo en el desconocimiento y por ende falta de autorización de parte de mi representado para la contratación de tal inserción, sino también en que la Candidata a diputada federal, Irgla Guzmán Treviño, correspondía al Partido del Trabajo, por lo que según la cláusula DÉCIMO SEGUNDA del convenio de la coalición “Movimiento Progresista”, cualquier sanción derivada de una conducta irregular de dicha candidata, correspondería pagarla a este último partido.

(...)

Pero la resolución que se combate, no sólo carece de certeza jurídica, y por añadidura de fundamentación y motivación, sino que es contradictoria, la muestra de ello la configura la inserción correspondiente a la factura DC20657, y que es una de las que se consideran para imponer una “Amonestación Pública” a mi representado, en el Resolutivo Segundo de tal Resolución, para hacer patente la contradicción en la que se incurre, se transcribe lo siguiente:

“b) Inserción contratada mediante factura, con número de folio DC20657.



De la inserción anterior, se establece que contiene lo siguiente:

- El nombre del otrora candidato a la Presidencia de la República, postulado por la entonces coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador.
- Invitación al voto para el citado candidato presidencial, al contener las leyendas “...los perredistas y ciudadanos que simpatizamos con la izquierda, votaremos por Andrés Manuel López Obrador...”, así como “...Por estas razones, los perredistas de Jalisco y ciudadanos libres votaremos por Andrés Manuel. López Obrador...”
- El emblema del Partido de la Revolución Democrática, integrante de la otrora coalición Movimiento Progresista, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- La inserción fue publicada el día veintisiete de junio de dos mil doce, fecha comprendida dentro del periodo de campaña.
- La factura se expidió a nombre del Partido de la Revolución Democrática, integrante de la otrora Coalición Movimiento Progresista.

En el caso concreto y de un análisis al contenido de la inserción, de las cual quedó acreditada la existencia de la misma, **se desprende**

que el contenido de la propaganda en la inserción, tienen como mínimos los siguientes elementos: el nombre y apellido del candidato presidencial, emblema del Partido de la Revolución Democrática integrante de la otrora coalición Movimiento Progresista, así como la exaltación de las cualidades del candidato presidencial mediante afirmaciones positivas, en torno a un buen desempeño en caso de obtener el triunfo en la elección federal, así como que también la inserción fue publicada durante el periodo de campaña el veintisiete de junio de dos mil doce.”

Lo antes transcrito, que a fojas 29 y 30 aparece en la resolución que se impugna, es muestra clara de la falta de exhaustividad y de la incongruencia con la que la Unidad de Fiscalización actúa en el desahogo de los asuntos que atiende, y del poco o nulo valor que se le da a las respuestas que esta Unidad solicita. Para respaldo de tal aseveración, sirva lo que al respecto respondió Movimiento Ciudadano, el dos de diciembre de dos mil trece, mediante oficio MC-1FE-547/2013, y que en el hecho 6 del presente recurso ya se refirió:

“(…)

Ahora bien, tal y como se desprende de la documental que acompaña al presente emplazamiento, se trata de propaganda electoral que si bien apoya la campaña del C. Andrés Manuel López Obrador en la misma atacan a nuestro candidato a la Gubernatura en el Estado de Jalisco, Enrique Alfaro, elemento suficiente que debe de considerar esa autoridad al momento de emitir su fallo, ya que resulta ilógico pensar que este partido aprobara y pagara propaganda con la que se esté atacando a uno de sus candidatos, por lo que se puede presumir que se trató de propaganda unilateral emitida por el Partido de la Revolución Democrática.

(…)”

Como se observa, en nuestra contestación se le hizo notar a la Unidad de Fiscalización, lo incongruente que resultaba pensar que Movimiento Ciudadano hubiese tenido algo que ver con una inserción en donde se atacaba a Enrique Alfaro, nuestro candidato a la gubernatura de Jalisco. Sin embargo en el absurdo y al auspicio de criterios poco claros y lejanos a la constitucionalidad y legalidad, la citada Unidad concluye que al tratarse de una inserción que beneficiaba al candidato a la Presidencia de la República que postulo la coalición de la cual formo parte Movimiento Ciudadano, la responsabilidad del mismo debería ser compartida, aunque para colmo en tal inserción solo apareciera el emblema del PRD y, se insiste, se denostara a nuestro candidato a Gobernador en el Estado de Jalisco. De ese nivel es el sinsentido con el que ha venido actuando la Unidad de Fiscalización, sobre todo en lo que se refiere a los procedimientos derivados de los gastos que se erogaron en las campañas federales de 2012.

Lo anterior, sin embargo, no resulta sorprendente si se considera la poca idoneidad con la que actualmente está configurada la normatividad jurídica referente a la fiscalización de los gastos que erogan los partidos políticos y lo poco claro de los criterios utilizados para ello, específicamente en lo relativo a las campañas

electorales. Tan es así que uno de los objetivos más importantes de la reforma constitucional en materia político-electoral, que se publicó el pasado diez de febrero, va en el sentido de dar mayor claridad a este tema tan trascendental para la equidad de las contiendas electorales, como lo es la referida fiscalización. Es más, el mismo Instituto Federal Electoral, en el "Libro Blanco" que publico con motivo de la celebración del Proceso Electoral Federal 2011-2012, acepta lo fallido que ha resultado el ejercicio fiscalizador, en gran parte porque se basa en una reglamentación hecha al vapor, con demasiadas lagunas e incompatibilidades con respecto a las normas jurídicas sustantivas y adjetivas de las que se desprende.

En ese sentido se dio la participación que hiciera en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, del pasado veinticuatro de febrero, el Consejero Electoral Lorenzo Cordova Vianello, al emitir su opinión con respecto a este tema, misma que es la siguiente:

"

Gracias, Consejero Presidente. Este tema que ha reservado la representación de Movimiento Ciudadano creo que es un momento oportuno para hacer una reflexión, precisamente en el sentido no necesariamente del planteamiento respecto de esta queja, pero sí respecto de la pertinencia de que este tema sea un tema que continúe siendo reflexionado.

El proceso de fiscalización de las campañas de 2012, es un proceso en el que se pusieron de manera inédita, en muchos sentidos, aprueba las reglas mismas de fiscalización que fueron introducidas, por un lado, en la Reforma Electoral de 2007-2008; pero, por otra parte, las que esta misma autoridad electoral fue planteándose en el Reglamento de Fiscalización.

El Legislador Constituyente, ahora con la Reforma del 10 de febrero pasado, coloca el tema de la fiscalización nuevamente como uno de los grandes ejes vertebrales, en torno a los cuales tendrá que abordar en la legislación secundaria, apostando por un cambio sí, radical, todavía no sabemos, del modo en el que se realiza la fiscalización en el órgano Electoral Federal hoy, Nacional mañana.

Lo que sí queda claro es que, sobre todo a la luz de la experiencia de la fiscalización de las campañas de 2012, la primera vez en la que esas reglas se pusieron a prueba, en un contexto de concurrencia de 3 elecciones federales. La primera vez que pasaron la prueba del ácido estas reales fue en el Proceso Electoral Federal de 2009 y eso provocó por cierto, una modificación al Reglamento, que fue objeto de discusión en esta misma mesa, antes de que nos incorporáramos los últimos Consejeros Electorales a esta institución y que fueron en condiciones novedosas, porque había coaliciones parciales: novedosas porque había coaliciones totales; novedosas porque había por primera vez la concurrencia, bajo estas normas, de tres distintos procesos electorales, los de Presidente, Senadores y Diputados.

Aprobar dichas reglas, me parece que, más allá de reeditar discusiones que fueron objeto de polémica en este salón, creo que es pertinente reflexionar respecto del hedió, y así lo demuestra el Libro Blanco, o el adendum al libro blanco que en su momento, a propósito del tema de fiscalización, elaboramos los Consejeros Electorales, con

la participación de los partidos políticos, que estas reglas de fiscalización, que todavía están vigentes y con la que operaron en el último Proceso Electoral, difícilmente podríamos volver a aplicarlas en sus términos, en una nueva elección.

Las fortalezas, pero también las debilidades de esas reglas, se pusieron con una claridad evidente, a la luz de aquel ejercicio.

De hecho, si no hubiera habido Reforma Electoral en el camino, si no hubiera habido una transformación del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, como la que se ha planteado, muy probablemente, es más, lo digo de otra manera, con toda seguridad estaríamos por iniciar una discusión profunda de revisión del Reglamento de Fiscalización, porque era la convicción plasmada por todos los Consejeros Electorales, aunque con matices respecto del sentido de las propuestas en el Libro Blanco, que esas reglas debían revisarse, y en algunos casos de manera particularmente profunda, para enfrentar los dilemas que en su momento no se habían previsto y al que fueron sometidas precisamente durante el ejercicio de fiscalización de las campañas de 2012.

...

Estoy convencido, insisto, que de no haber habido una Reforma Electoral, tendríamos que haber iniciado una discusión importante, a propósito del Reglamento. Entre otras cosas, porque algo que el Reglamento no aclaraba, algo que el Reglamento, insisto, en lo que el Reglamento vigente no fue impugnado, fue el hecho de que los criterios que debían ser aplicados en la fiscalización por parte de la Unidad de Fiscalización debían primigeniamente haber sido discutidos y aprobados por este Consejo General.

Estoy convencido, y eso es algo que está colocado precisamente como una sugerencia, no necesariamente unánime, pero como una sugerencia a considerar en el Libro Blanco, que los criterios, por ejemplo, como el de campaña beneficiada debían ser objeto de una discusión neutra, es decir, a priori, no condicionada al caso concreto en el Consejo General.

Ojalá, creo pero es mi posición particular, que en todo caso, si no es algo que el Legislador en el tramo por venir en la Reforma Electoral incorpora, ojalá que en el futuro el Consejo General del Instituto Nacional Electoral lo establezca así.

Conocer reglas y criterios de manera clara y específica antes de que arranque la fiscalización es lo mejor en términos de la certeza y de la claridad con la que la fiscalización misma va a ser instrumentada.

Pero se da la casualidad de que el Reglamento vigente no lo estableció, creo que fue un error, creo que debió haber sido incorporado. Pero aquí no se trabaja con los "debió haber sido", sino con lo que las reglas buenas o malas, las reglas que por todos son conocidas.

..."

Es pues claro, que las vigentes reglas de fiscalización han sido rebasadas y, por ende, carecen de eficacia, sin embargo dado los controles que como facultad constitucional ostentan las Autoridades Jurisdiccionales, como ese Honorable Tribunal, existe la oportunidad de subsanar los errores y las inequidades

producidas por esas reglas y anular todo hecho derivado de las mismas.

(...)”

QUINTO. Consideración previa. A fin de contar con un panorama general del presente asunto, se estima conveniente precisar lo siguiente.

De la resolución impugnada se advierte que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral inició procedimiento oficioso de fiscalización contra la otrora coalición Movimiento Progresista, integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, por la presunta omisión de reportar gastos en los informes de campaña, amparados con las facturas cuyos datos se detallan a continuación:

- Folio: **DE8182** por un monto de **\$28,188.00** (veintiocho mil ciento ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.), por concepto de propaganda a favor de **Andrés Manuel López Obrador y Alejandra Barrales Magdaleno**, entonces candidatos a Presidente de la República y Senadora.
- Folio: **AN4633** por **\$6,575.11** (seis mil quinientos setenta y cinco pesos 00/11 M.N.), por concepto de propaganda a favor del referido **candidato a la Presidencia de la República y de Irgla Guzmán Treviño**, candidata a Diputada Federal por Nuevo León.
- Folio: **DC20657** por la cantidad de **\$44,822.40** (cuarenta y cuatro mil ochocientos veintidós pesos), por concepto de propaganda que beneficiaba al **mencionado candidato presidencial** y se hacía referencia al entonces candidato a Gobernador de Jalisco, postulado por el partido político Movimiento Ciudadano.

Después de efectuar el análisis atinente, la autoridad fiscalizadora determinó que el total de los **gastos no reportados en los informes de campaña de la coalición Movimiento Progresista** ascendía a **\$63,247.74** (sesenta y tres mil doscientos cuarenta y siete pesos, con setenta y cuatro centavos), como se ilustra con la siguiente tabla:

n/p	Factura	Monto
1	DE8182	\$28,188.00
2	AN4633	\$6,575.11
3	DC20657	\$44,822.40
Total:		\$63,247.74

Luego, la autoridad electoral llevó a cabo el prorrateo de los referidos gastos, en relación con cada una de las campañas electorales que resultaron beneficiadas.

Así, explicó que respecto de las facturas **DE8182 y AN4633**, por concepto de propaganda electoral a favor del entonces candidato a la Presidencia de la República, así como de las candidatas a Senadora y Diputada Federal, el prorrateo debía efectuarse de conformidad con el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, en los términos a continuación se indican:

Factura	Monto	Candidatos beneficiados	Cargos para lo que fueron postulados	Porcentaje	Monto de cada uno
DE8182	\$28,188.00	Andrés Manuel López Obrador	Presidente de la República	50%	\$14,094.00
		Alejandra Barrales Magdaleno	Senadora	50%	\$14,094.00
AN4633	\$6,575.11	Andrés Manuel López Obrador	Presidente de la República	50%	\$3,287.555
		Irgla Guzmán Treviño	Diputada Federal	50%	\$3,287.555

Se precisó que en el caso de la factura **DC20657** cuyo **monto ascendía a \$44,822.40** (cuarenta y cuatro mil ochocientos veintidós pesos), al cubrir propaganda electoral que beneficiaba a Andrés Manuel López Obrador haciendo referencia a Enrique Alfaro Ramírez (entonces candidato a Gobernador de Jalisco por Movimiento Ciudadano), el monto se debía prorratear, de acuerdo al lineamiento contenido en el artículo 195 del Reglamento de Fiscalización, esto es, un equivalente al sesenta y tres punto cincuenta y cinco por ciento (63.55%) para la campaña federal y un treinta y seis punto cuarenta y cinco por ciento (36.45%) para la campaña local, quedando dicha cantidad de la siguiente forma:

Factura DC20657.	63.55% Federal → \$28,484.63
\$44,822.40	36.45% Local → \$16,337.77

En consecuencia, la autoridad estimó que el beneficio a favor de las campañas de los referidos candidatos, postulados por la otrora coalición Movimiento Progresista, derivado de las tres inserciones publicadas, amparadas con las facturas en cuestión, era el siguiente:

Andrés Manuel López Obrador		María Alejandra Barrales Magdaleno		Irgla Guzmán Treviño	
DE8182	\$14,094.00	DE8182	\$14,094.00	DE8182	0
AN4633	\$3,287.555	AN4633	0	AN4633	\$3,287.555
DC20657	\$28,484.26	DC20657	0	DC20657	0
Total	\$45,866.18	Total	\$14,094.00	Total	\$3,287.555

Con base en los anteriores montos, y después de establecer cuál había sido el tope de campaña de los referidos candidatos postulados por la coalición Movimiento Progresista, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral concluyó que

María Alejandra Barrales Magdaleno e Irgla Guzmán Treviño no habían incurrido en rebase de los topes autorizados.

En cambio, respecto al candidato presidencial de la citada coalición, determinó que las tres facturas, **en el caso concreto**, evidenciaban un **rebase del tope de gastos de campaña** por la cantidad de **\$45,866.18** (cuarenta y cinco mil ochocientos sesenta y seis pesos con dieciocho centavos).

Ante tal escenario, la autoridad fiscalizadora concluyó que la coalición Movimiento Progresista integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano había incurrido en las siguientes infracciones:

- a) **Omisión de reportar gastos de campaña en cantidad de \$63,247.74** (sesenta y tres mil doscientos cuarenta y siete pesos, con setenta y cuatro centavos).
- b) **Rebase del tope de gastos de campaña del candidato a la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador, por la cantidad de \$45,866.18** (cuarenta y cinco mil ochocientos sesenta y seis pesos con dieciocho centavos).

En cuanto a la conducta identificada en el **inciso a)**, la autoridad precisó que de acuerdo con los porcentajes de aportación de cada instituto político coaligado, estipulado en el convenio de coalición, las sanciones se distribuirían de la siguiente forma:

- Partido de la Revolución Democrática 50%
- Partido del Trabajo 26%
- Partido Movimiento Ciudadano 24%

Así, después de analizar los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta, estimó que **la omisión de reportar los gastos amparados** con las facturas **DE8182** por un monto de \$28,188.00 (veintiocho mil ciento ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.) y **DC20657** por la cantidad de \$44,822.40 (cuarenta y cuatro mil ochocientos veintidós pesos con cuarenta centavos), ameritaban una **amonestación pública** a los partidos integrantes de la coalición Movimiento Progresista, debido a que si bien los aludidos montos fueron reportados en el ámbito estatal, se omitió informarlos a nivel federal.

Situación que no ocurrió con la cantidad de **\$6,575.11** (seis mil quinientos setenta y cinco pesos, once centavos) empleada para cubrir la diversa factura AN4633, toda vez que no se declaró ante ninguna autoridad *–federal o local–*, por tal motivo se impuso a la otrora coalición Movimiento Progresista una multa consistente en ciento sesenta y ocho (168) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal del monto involucrado, equivalente a **\$10,471.44** (diez mil cuatrocientos setenta y un pesos, cuarenta y cuatro centavos). Cantidad que se dividió entre los partidos que la conformaron, de acuerdo a los porcentajes de aportación antes referidos, por lo que la multa quedó distribuida de la siguiente forma:

Partido de la Revolución Democrática 50%	Partido del Trabajo 26%	Movimiento Ciudadano 24%	Total
\$5,235.72	\$2,742.52	\$2,493.20	\$10,471.44

Respecto a la infracción descrita en el inciso b), esto es, rebase del tope de gastos de campaña en cantidad de **\$45,866.18** (cuarenta y cinco mil ochocientos sesenta y seis pesos con dieciocho centavos), con base en la interpretación que efectuó del

artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, la autoridad impuso multas *equivalentes* a cada uno de los partidos políticos integrantes de la coalición, distribuidas de la siguiente forma:

Partido de la Revolución Democrática	Partido del Trabajo	Movimiento Ciudadano	Total
\$15,288.72	\$15,288.72	\$15,288.72	\$45,866.18

SEXO. Estudio de fondo. Por cuestión de método los motivos de inconformidad serán analizados en dos apartados; en el primero se examinarán los argumentos que, en forma coincidente formulan ambos partidos políticos recurrentes; enseguida serán estudiados aquellos que adicionalmente plantea el partido político Movimiento Ciudadano.

A. Agravios que plantean los dos institutos políticos apelantes.

Los partidos recurrentes se inconforman con la sanción impuesta por el presunto **rebase de topes de gastos de campaña** desde dos vertientes; por un parte, plantean la inconstitucionalidad de los artículos 161, numeral 1, inciso b) y 279, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral y, por otra, formulan argumentos relacionados con el principio de legalidad de la multa impuesta, con base de este último precepto.

Solicitan la **inaplicación** del artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, porque además de exceder la norma que reglamenta, vulnera los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero; 17 y 41, bases I, II y V, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Asimismo, solicitan la **inaplicación** del diverso artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, en atención a que establece sanciones excesivas en contravención al artículo 22, primer párrafo, de la Constitución General de la República.

Plantean la inconstitucionalidad de las referidas normas reglamentarias, argumentando que el artículo 161, numeral 1, inciso b) y 279, numeral 3, del invocado Reglamento de Fiscalización, exceden lo previsto en la ley que reglamentan, ya que los artículos 83 y 84 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al regular el tema de la presentación y revisión de los informes de campaña, solamente aludía a los partidos políticos en lo individual, sin mencionar coaliciones.

Señalan que es así, porque el citado artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización obliga a los partidos políticos que integran una coalición a dejar en la potestad de uno de ellos la administración de los recursos de los demás, así como la presentación de los informes de gastos de campaña de la coalición.

Alegan que es la ley y no un reglamento, la que debe establecer los criterios relativos a la administración de los recursos públicos, el registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de recursos, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, además de las sanciones correspondientes.

Por cuanto hace al artículo 279, numeral 3, del ordenamiento reglamentario, argumentan que constriñe a todos

los partidos coaligados a asumir las consecuencias del posible rebase de topes de campaña en que incurra la coalición, sin considerar la responsabilidad en lo individual del resto de los partidos que no intervienen en la administración de esos ingresos.

Enfatizan que esta última circunstancia, esto es, la sanción igualitaria aplicada a todos los integrantes de la coalición, por la conducta de quien administró los recursos, deja en estado de indefensión a los partidos coaligados que no manejaron los recursos.

Agregan que también se vulneran los principios de auto-determinación y auto-organización de los partidos políticos, porque impone a todos idéntica responsabilidad, pese a haber recaído sólo en uno de ellos la salvaguarda de los recursos de la coalición, sin tomar en cuenta los derechos y obligaciones de cada uno de los partidos que la integran, es decir, soslaya la responsabilidad individualizada de cada instituto político, con lo cual, la sanción aplicada se torna excesiva en violación a lo preceptuado en el artículo 22, de la Constitución General de la República.

También plantean falta de certeza de la porción normativa “*se impondrán sanciones equivalentes a los partidos políticos integrantes de la coalición*” porque, en su opinión, la expresión “*equivalentes*” denota ambigüedad y falta de certeza y precisión, ya que puede ser entendida de diversos modos o admitir diferentes interpretaciones, generando con ello, duda, incertidumbre o confusión.

En esa lógica, consideran que la resolución impugnada está **indebidamente fundada y motivada**, porque con base en el artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, la

autoridad responsable les impuso sendas multas por un monto de **\$15,288.72** (quince mil doscientos ochenta y ocho pesos 72/100 M.N.), por presunto rebase del tope de gastos de campaña.

Al respecto, ambos institutos políticos señalan que la responsable sostuvo que atendió criterios de proporcionalidad, necesidad, así como lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5, en relación con el 354, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; no obstante, dejó de efectuar una correcta individualización de la sanción.

Manifiestan que de acuerdo con los preceptos legales mencionados, así como lo establecido en el propio 279, numerales 1 y 3, del propio Reglamento de Fiscalización, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral –antes *Instituto Federal Electoral*–, deberá motivar la individualización de la determinación que adopte, pero sobre todo, enfatizan, tratándose de infracciones cometidas por dos o más partidos que integren un coalición, habrá de sancionarlos de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de ellos, así como a sus circunstancias y condiciones, debiéndose tomar en cuenta el porcentaje que cada ente aportó en los términos del convenio de coalición; aspectos que la responsable dejó de atender.

Los motivos de inconformidad reseñados se contestan de acuerdo a las consideraciones siguientes.

En principio, los argumentos relacionados con la regularidad constitucional del artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral que, en opinión de los actores rebasa lo dispuesto en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y vulnera lo

dispuesto en los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se desestiman**, en atención a que los actores dejaron de controvertirlo oportunamente, consintiendo de ese modo, la disposición que precisa a los institutos políticos coaligados a designar a un representante de la coalición para que se haga cargo de la administración de los recursos de la coalición.

Para mejor claridad, es conveniente transcribir el contenido de la citada disposición reglamentaria:

Artículo 161. Para el manejo de los recursos, las coaliciones podrán:

[...]

b). Convenir en que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN-COA-CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículos 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. [...]"

De acuerdo con lo dispuesto en la norma trasunta, los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano suscribieron convenio de coalición para participar en la elección federal de **dos mil doce**.

Los citados institutos políticos, en concordancia con lo establecido en el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, **en el convenio de coalición de común acuerdo pactaron designar como responsable del órgano de finanzas de la coalición al representante del Partido de la Revolución Democrática**, como se ilustra a continuación:

“SÉPTIMA. [...] [...]”

c). Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, **las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral**”.

Como se advierte, los partidos políticos del Trabajo y Movimiento Ciudadano, desde que suscribieron el convenio para integrar la coalición Movimiento Progresista conocieron los alcances del referido precepto reglamentario y lo aplicaron, ya que precisamente con fundamento en esa norma y en ejercicio de su facultad de autodeterminación, voluntariamente nombraron al representante del Partido de la Revolución Democrática para dirigir las finanzas del ente que conformaron; sin que en aquella oportunidad hubieran cuestionado la regularidad constitucional de ese artículo.

Efectivamente, si los actores consideraban que el requisito establecido en el artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización era contrario al orden constitucional, entonces, debieron impugnarlo en tiempo y forma, con la finalidad de que se decidiera sobre su ilegalidad y, eventual inaplicación, por lo que si no procedieron así, entonces debe entenderse que consintieron la exigencia prevista en el numeral citado.

De ahí que, si los recurrentes tácitamente consintieron tal porción normativa y durante el desarrollo del pasado proceso electoral federal aprovecharon sus beneficios –al dejar que la persona nombrada se encargara de la tarea de administrar y aplicar los recursos públicos de la coalición-, ahora no les es dable controvertir tal disposición, a partir del perjuicio que afirman resienten con motivo de la imposición de las sanciones derivadas de las irregularidades derivadas de la administración que llevó a cabo el representante de la coalición que nombraron de común acuerdo.

Por otro lado, la Sala Superior considera que son **infundados** los motivos de disenso que los actores formulan para sostener la inconstitucionalidad del artículo **279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización**; sin embargo, estima que son **fundados** los agravios relacionados con la indebida interpretación que la autoridad efectuó de la norma cuestionada al momento de imponer las sanciones controvertidas.

Sobre el particular, los apelantes en esencia, aducen que la responsable al sancionar el rebase de topes de gastos de campaña, indebidamente determinó imponer a cada uno de los partidos integrantes de la otrora coalición “*Movimiento Progresista*” igual monto de la multa, cuando el financiamiento recibido por Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo es inferior al del Partido de la Revolución Democrática.

Los recurrentes afirman que lo ilegal de la sanción controvertida radica:

- En que indebidamente se castiga a todos los institutos políticos integrantes de la coalición por rebasar el tope de gastos de campaña, cuando la administración de los

recursos de la coalición estaba a cargo exclusivamente del Partido de la Revolución Democrática.

- En que para su individualización se dejaron de observar las circunstancias de modo, tiempo y lugar; las condiciones socioeconómicas a partir del financiamiento público que recibe cada uno de los partidos políticos coaligados; el monto de la aportación efectuada a la coalición en términos de la cláusula séptima del convenio atinente; el grado de responsabilidad de sus integrantes; la causa que motivó el rebase del tope de gastos de campaña; el mayor grado de responsabilidad del partido político a quien correspondió administrar y distribuir los recursos destinados a la coalición –siendo que en el caso estuvo a cargo del Partido de la Revolución Democrática-, y si se entregaron oportunamente los informes de campaña.

Con el propósito de evidenciar la ilegal determinación, los inconformes señalan que la sanción se fundó en el párrafo 3, del artículo 279, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral¹, porción normativa que a decir de los recurrentes contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que tratándose de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gastos de campaña, se impondrán a todos los partidos integrantes de la coalición sanciones “*equivalentes*”.

De ese modo, los accionantes solicitan la inaplicación de la citada disposición reglamentaria, aduciendo que su contenido vulnera la teleología de los artículos 22, párrafo primero y 41,

¹ Ordenamiento reglamentario vigente en las fechas en que se cometieron las conductas infractoras.

Bases I, II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales tienden a individualizar la responsabilidad de los institutos políticos que participan en los comicios de forma coaligada.

Las disposiciones constitucionales que se aducen transgredidas, en lo que al caso interesa, disponen:

- La prohibición de multas excesivas, en atención a que toda pena debe ser proporcional a la falta que sancione y al bien jurídico –artículo 22 de la Carta Magna-.
- Eleva a la categoría de entidades de interés público a los partidos políticos, señalando que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales – artículo 41, Base I, de la Ley Fundamental-.
- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales. Al efecto, precisa que los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público para: **a)** el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; **b)** para las actividades tendientes a la obtención del voto y, **c)** por actividades específicas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, como también a las tareas editoriales. Asimismo, estatuye que la ley fijará los límites a las erogaciones de las campañas y que ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deben imponerse en caso de incumplimiento –artículo 41, Base II, de la Constitución Federal-.

- La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral; la ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General –artículo 41, Base V, de la Constitución General de la República-.

Así, en el examen respecto a la inconstitucionalidad del precepto reglamentario habrá que verificar si el precepto que se tilda de inconstitucional faculta a la autoridad al momento de establecer la cuantía de la multa, a tomar en cuenta la gravedad de la infracción, el valor jurídico lesionado, la capacidad económica del sujeto responsable, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda derivarse la gravedad o levedad de la falta cometida.

Igualmente, se tendrá que analizar si es factible sancionar a los partidos coaligados a virtud de la falta cometida por la coalición, teniendo en cuenta, para tal fin, que la norma constitucional delega a la ley, la facultad de regular la forma de participación de los partidos políticos en las elecciones –como pueden ser, entre otros aspectos, si deciden contender de manera individual o en forma coaligada, en este último caso, las reglas a las que queda sujeta la coalición; la obligación que tienen tanto los institutos políticos como las coaliciones de sujetarse a los topes de campaña-; que en la ley se encuentren previstas las infracciones y sanciones que se aplicarán en el evento de que se vulnere el orden jurídico electoral.

Además, deberá tenerse en consideración que de conformidad con los artículos 95, párrafo 1 y 98, párrafo 2, del

abrogado Código de Instituciones y Procedimientos Electorales², los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para participar en las elecciones; teniendo en tal caso, la obligación de manifestar en el convenio de coalición que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido.

De la igual manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Ahora, con el propósito de dilucidar la cuestión planteada, conviene traer a cuentas la porción normativa del precepto reglamentario cuya inaplicación se solicita.

El párrafo 3, del artículo 279, del abrogado Reglamento de Fiscalización, establecía:

“Artículo 279.

[...]

*3. Si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones **equivalentes** a todos los partidos integrantes de la coalición.”*

Ahora, lo **infundado** del disenso en estudio reside en que la disposición reglamentaria cuestionada es acorde a la normativa constitucional y legal, como se expone a continuación.

El orden jurídico nacional electoral prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos para el cumplimiento de

² Disposiciones aplicables al momento de la comisión de las conductas infractoras, y que actualmente se recogen en los artículos 23, párrafo 1, inciso f), 87 párrafo 1 y 91, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos en vigor.

sus finalidades constitucionales y legales, que van desde acceder a radio y televisión, recibir financiamiento público y otras prerrogativas a fin de llevar a cabo sus actividades, hasta aquéllos relacionados directamente con su participación en los procesos electorales para la integración de los órganos de representación política.

En lo tocante a este segundo supuesto, el artículo 93, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³, preveía el derecho de los partidos políticos nacionales de formar coaliciones con fines electorales.

La Sala Superior ha sostenido en forma reiterada que la coalición se constituye mediante la unión de dos o más partidos políticos con el fin de postular a los mismos candidatos a los cargos de elección popular y que el objetivo de esa unión se dirige de manera directa, concreta e inmediata a participar conjuntamente en la contienda electoral.

En la tesis número XXVII, publicada con el rubro: **“COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES⁴”**, se precisa, que una vez concluido el proceso electoral, la coalición se disuelve aunque sus obligaciones subsisten y recaen en los partidos políticos que la integraron.

Para la participación de las coaliciones en los comicios, el citado código electoral federal preveía ciertas modalidades a efecto de posibilitar su objetivo electoral, entre las que destacan: el derecho a interponer los medios de impugnación legales por

³ Ordenamiento legal vigente en las fechas en que se cometieron las conductas infractoras.

⁴ Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis. Volumen 2. Tomo I, páginas 1014 a 1016.

quien ostente la representación de ese ente; así como el cumplimiento de algunas obligaciones, tales como el sostenimiento de la plataforma electoral de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por lesa unión.

En la referida tesis también se puntualiza, que lo anterior bajo ningún concepto significa que los partidos políticos integrantes de una coalición queden inertes o en suspenso y dejen de ser sujetos de derechos y obligaciones durante el proceso electoral, ya que como institutos políticos continúan con las actividades que ordinariamente les encomiendan la Constitución y la ley.

En el mencionado criterio se agrega que dichos entes serán los que continúen existiendo después del proceso comicial, no así la propia coalición, la cual, según se indicó, una vez terminado el proceso electoral se extingue en el mundo jurídico.

La circunstancia que el abrogado código electoral sustantivo estableciera determinados derechos para los partidos políticos coaligados son aspectos relacionados con la forma en que participan en un proceso electoral, tales como: aparecer en las boletas electorales con su emblema –artículo 252, párrafo 2, inciso c)-; registrar listas propias de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional –artículo 96, párrafo 7, inciso d), del invocado código comicial federal-, conservar su representación específica en los Consejos General, Locales y Distritales del otrora Instituto Federal Electoral –según el caso- y ante las mesas directivas de casilla –artículo 97-.

Las cuestiones aludidas devienen ajenas para determinar la responsabilidad de la entidad coaligada en caso de que a través de alguno de sus miembros incurra en alguna falta, hecho irregular o transgresión a la normatividad electoral.

De ahí que, no sea una eximente de responsabilidad, el hecho de que la administración de los recursos de la coalición haya quedado a cargo de uno de los partidos políticos, máxime cuando la decisión del nombramiento del administrador se lleva a cabo por los propios institutos políticos que se coaligan.

De esta manera, las violaciones cometidas al orden jurídico electoral por la coalición, necesariamente y por ficción de la ley son atribuibles a ésta, ya sea que la falta la cometa uno o varios de los institutos políticos que la conforman, en tanto la infracción se refracta a cada uno de sus integrantes, puesto que no puede señalarse como responsable directo sólo a uno de ellos, ya que la conformación del ente jurídico colectivo admite esa forma de intervención conjunta y este hecho presupone un marco punitivo específico o particular por voluntad del legislador.

En lo que respecta a esto último, la Sala Superior en forma reiterada ha sostenido que el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral⁵ en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral cometidas debe considerar la calidad y características del sujeto infractor, las circunstancias particulares del caso concreto y las condiciones específicas de cada partido político integrante de la coalición.

Cierto, con independencia de la falta cometida y de su gravedad o levedad, así como de la responsabilidad que asume la

⁵ Ahora Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

coalición como persona jurídica, para efectos de la sanción que corresponda imponer, por una ficción de la ley, quienes afrontan tal consecuencia –la sanción- son todos los partidos que la integran.

De ese modo, por disposición normativa a cada uno de los miembros de la coalición, les es imputable la conducta irregular como presupuesto de la sanción, y no como forma de intervención punible referida expresamente a la participación individual de los partidos políticos coaligados.

Empero, para fijar la sanción a los miembros de la coalición, la autoridad administrativa electoral debe atender a los principios del derecho sancionador de índole garantista como los de proporcionalidad, racionalidad y equidad, conforme a los cuales se han de ponderar tanto los aspectos objetivos como subjetivos a fin de que resulte acorde y congruente al caso concreto, para así cumplir justificadamente con el propósito perseguido con la pena: castigar, reprimir e inhibir conductas que atenten contra los principios, bases y orden jurídico que rigen los procesos electorales en una sociedad democrática.

En suma, en el derecho administrativo sancionador, el legislador ha dispuesto que deben tenerse en cuenta esas características particulares, que derivan en un tratamiento individualizado.

Una interpretación contraria, traería como consecuencia la inobservancia de los mencionados principios en el ejercicio de las facultades punitivas que legalmente se han conferido a la autoridad electoral.

Las razones que anteceden evidencian que el artículo 279, párrafo 3, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral⁶ (conforme al cual, tratándose de infracciones relacionadas con violación a los topes de gastos de campaña se impondrán sanciones “*equivalentes*” a todos los partidos integrantes de la coalición), no puede estimarse que vulnere la teleología de los artículos 14, 16, 22 y 41, Bases I, II y V, de la Constitución Federal, tal como lo alega la parte apelante.

Ello, porque según se dijo, para determinar la sanción que de manera individualizada corresponde aplicar a los partidos coaligados, indefectiblemente, se han de ponderar los aspectos objetivos y subjetivos de cada uno de esos institutos políticos, a fin de que resulte acorde y congruente al caso concreto, en observancia a los principios de proporcionalidad, racionalidad y equidad que también rigen el derecho administrativo sancionador

Cierto, lo expuesto en modo alguno se desvirtúa por el hecho de que el artículo 279, párrafo 3, del entonces Reglamento de Fiscalización, en relación con la multa a imponer, preveía que cuando se tratara de transgresiones al tope fijado para los gastos de campaña cometidas por la coalición se impondría a sus miembros sanciones “*equivalentes*”.

Con la finalidad de orientar el alcance del adjetivo “*equivalentes*” en el texto del precepto reglamentario, es menester obtener su significado.

De Acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española “*equivalente*” significa lo que equivale a

⁶ Ordenamiento reglamentario vigente en las fechas en que se cometieron las conductas infractoras.

otra cosa, y por “equivaler” se entiende “ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia”.

Como el significado gramatical no clarifica el tipo de igualdad a que se refiere la norma al utilizar la locución sanciones “*equivalentes*”, entonces, se debe acudir a la interpretación sistemática de las normas que pertenecen al sistema regulador del ejercicio de la facultad punitiva de la autoridad electoral administrativa, particularmente las que aluden expresamente al rebase de topes de campaña.

El parámetro para calcular la sanción se preveía en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual eliminaba el margen de discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad electoral administrativa (circunstancias y condiciones individuales de cada integrante de la coalición), al establecer que en caso de infringir el tope a los gastos de campaña se debía imponer un tanto igual al del monto ejercido en exceso.

El párrafo precedente revela que si bien la intención del legislador ordinario fue sancionar la violación al rebase de los topes de gastos de campaña con un monto igual al ejercido en exceso; sin embargo, la sanción que por esa cantidad se aplica a los integrantes de una coalición necesariamente debe atender a los lineamientos previstos en el artículo 355, párrafo 5, para fijar la cuantía de manera individualizada a cada uno de los institutos políticos coaligados.

Asimismo, para determinar el alcance y significado de una disposición debe tomarse en consideración el precepto en su

integridad y el sistema normativo en que se inserta; es decir, no puede interpretarse de manera sesgada y/o aislada, por el contrario, su sentido debe definirse en el contexto que regulan todas las normas y los principios que forman parte del sistema a que pertenece.

De ese modo resulta imprescindible tener en cuenta que las disposiciones reglamentarias deben ser entendidas a la luz de los preceptos que desarrollan, en los cuales encuentran su límite y sentido, por ende, deviene inaceptable una interpretación en la que se deje de lado la norma que desglosa y el sistema jurídico a que pertenece, así como aquella que soslaye los límites impuestos a la facultad reglamentaria.

Así, la expresión “*equivalentes*” contenida en la norma cuestionada, a la luz de una interpretación sistemática con los artículos 342, 354 y 355, del anterior Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales, así como de los párrafos 1 y 2, del propio artículo 279, del supracitado reglamento, permite concluir que la locución de mérito no puede entenderse como igualdad o paridad.

Por el contrario, debe considerarse vinculada directamente con las condiciones particulares de cada partido político integrante de la coalición; es decir, la responsabilidad del sujeto y su situación específica, las condiciones objetivas y subjetivas de la conducta sancionada y del sujeto infractor.

Las normas del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales referidas, en lo que interesa disponían:

“Artículo 342.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

(...)

c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;

(...)

f) Exceder los topes de gastos de campaña;

(...)

Artículo 354.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

(...)

Artículo 355.

(...)

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro,* una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;

e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

f) *En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

6. *Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.*

(...)

*[*Libro Séptimo “de los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”]*

Por su parte el Reglamento de Fiscalización establece:

“Artículo 279.

1. *El Consejo General impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en el Código. Para fijar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberán analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.*

2. *Si se trata de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones. En su caso, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición.*

3. *Si se trata de infracciones relacionadas con la violación a los topes de gasto de campaña, se impondrán sanciones equivalentes a todos los partidos integrantes de la coalición.”*

De los parámetros dados por la normatividad electoral es factible advertir, se insiste, que la responsabilidad por exceso a los topes de gastos de campaña se imputa a la coalición, aun cuando la sanción se impone a los partidos políticos coaligados, según se señaló con antelación.

Por tanto, la individualización de la sanción debe justificarse respecto de cada uno de los partidos políticos integrantes de la coalición, atendiendo a los lineamientos que se desarrollan en los

artículos 354 y 355, del propio Libro Séptimo, del invocado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre esa base, los elementos que deben considerarse al momento de fijar la sanción y su concreta graduación respecto de cada partido político que conforma una coalición, además de los bienes jurídicos y valores que protegen las normas vulneradas; la naturaleza de los sujetos infractores, sus funciones encomendadas constitucionalmente; así como los fines persuasivos de las sanciones administrativas; para la individualización de la pena se deben ponderar las circunstancias particulares de cada uno de sus integrantes.

De acuerdo a lo razonado, el párrafo 3, del artículo 279, del Reglamento de Fiscalización, debe interpretarse de forma sistemática, a diferencia de lo que hizo incorrectamente la autoridad responsable para fijar la sanción, al considerar en forma sesgada, aislada y fuera de contexto, que la frase alusiva a la imposición de sanciones "*equivalentes*", significaba dividir entre el número de integrantes de la coalición, la cantidad ejercida en exceso, como punto de partida de la multa a imponer.

Sobre ese particular es de resaltar que el mencionado numeral Reglamentario correspondía al Título III "rendición de cuentas", Capítulo II "de los informes", Sección III "del dictamen y proyecto de resolución".

Lo expuesto revela que el artículo 279 se ajusta a las disposiciones que regulan lo atinente al dictamen y proyecto de resolución que presentó la anterior Unidad de Fiscalización al entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativo,

entre otros, al informe de gastos de campaña y aplicación de sanciones con motivo del rebase de tope de gastos de esa naturaleza.

En tal sentido, tanto la porción normativa tildada de inconstitucional como los demás párrafos del artículo 279, comprendidos en forma integral, se dirigen a hacer efectiva la aplicación del sistema de individualización de sanciones, particularmente, por lo que hace a la infracción del rebase al tope de gastos de campaña.

Esto es así, porque el contenido integral del artículo 279 en análisis es acorde con los lineamientos que se prevén en los artículos 354 y 355, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto, se reitera, para fijar la sanción deben tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el interés jurídico tutelado por el derecho; además de señalar expresamente que **si se trata de integrantes de una coalición se debe sancionar de manera individual a cada instituto político** en atención, al porcentaje aportado por cada uno de los partidos políticos en términos del convenio de coalición; sus respectivas condiciones; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; así como la solvencia socioeconómica del infractor.

Lo anterior conduce a establecer, que el sentido y alcance de la expresión sanciones “*equivalentes*” que se contempla en el párrafo 3, del artículo 279, conforme a la cual para imponer una multa se debe atender a las condiciones particulares de cada uno de los partidos que integran una coalición, se corrobora con la sistemática de lo previsto en los otros dos párrafos del citado

artículo, así como con las disposiciones legales que regulan las sanciones y su individualización.

Estas directrices son concordantes con los criterios de este órgano jurisdiccional, respecto a que el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, necesariamente debía tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso concreto, y para cada partido político de modo proporcional y no igualitario.

A lo anterior cabe agregar, que puede haber circunstancias agravantes o atenuantes en la ejecución de la infracción que determinan un mayor o menor grado de culpabilidad sobre alguno de los partidos integrantes de la coalición, por lo que para sancionar la conducta se deben desterrar aspectos arbitrarios o caprichosos, lo cual obliga a la autoridad a exponer los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya.

Por tanto, el vocablo "*equivalentes*" debe interpretarse en congruencia con el sistema descrito, a fin de que el significado que se le atribuya encuentre concordancia con los lineamientos previstos en los multicitados artículos del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como con los principios de proporcionalidad, racionalidad y equidad que rigen la aplicación de sanciones.

Por tanto, opuestamente a lo estimado por la responsable, para imponer la sanción no basta considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición, para que el resultado sea la base

inicial de la multa a imponerse, ya que se reitera, debe ser proporcional a las características específicas de cada miembro de la coalición.

Por consiguiente, carece de sustento la inaplicación que de tal porción normativa se pretende sobre la base apuntada, en atención a que tal y como se pondrá de relieve en párrafos subsecuentes, la interpretación de la expresión que alude a sanciones “*equivalentes*” resulta acorde con los principios referidos en acápites precedentes y conduce a la conclusión mencionada; es decir, que la sanción debe imponerse a los partidos coaligados en forma individualizada.

Así y desde otra arista, se concluye que lo **fundado** del agravio en examen, reside en que la responsable impuso una multa igual a partidos que tienen condiciones disímboles, por lo que en esa tesitura lo conducente es revocar la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano y al Partido del Trabajo con motivo del rebase de topes de gastos de campaña, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral⁷ individualice de nueva cuenta la sanción atendiendo a las circunstancias particulares de los mencionados institutos políticos, conforme a lo razonado en párrafos precedentes.

B. Agravios que formula el partido político Movimiento Ciudadano.

Adicionalmente, este instituto político aduce que la resolución reclamada está **indebidamente fundada y motivada** respecto a la imposición de la multa impuesta en cantidad de **\$2,493.20** (dos mil cuatrocientos noventa y tres pesos 20/100

⁷ Autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral.

M.N.) por la presunta **omisión de** informar la contratación de propaganda a favor del otrora candidato a Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y la entonces candidata a diputada federal Irgla Guzmán Treviño, ya que la autoridad le atribuyó responsabilidad sólo porque la inserción tenía plasmado su emblema, sin tomar en cuenta que dicho partido desde su comparecencia al procedimiento de fiscalización manifestó que no contenía algún otro elemento que evidenciara su intervención en la contratación de tal propaganda y que en ningún momento autorizó su adquisición.

Agrega, que la responsable dejó de considerar que se trataba de propaganda a favor de la entonces candidata a Diputada Federal Irgla Guzmán Treviño, quien pertenecía al Partido del Trabajo, por lo que se debía observar lo estipulado en la Cláusula Decimo Segunda del Convenio de Coalición respecto a que *“... cada partido político asumirá la totalidad de la sanción cuando la responsabilidad derive de actos de alguno de los partidos políticos o de los candidatos que haya designado conforme al presente convenio de coalición”*.

Los anteriores argumentos son **infundados**.

Es así, porque la responsable sostuvo, en la parte conducente de la resolución impugnada, que la coalición Movimiento Progresista integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y **Movimiento Ciudadano** infringió lo dispuesto en los artículos 83, numeral 1, inciso d), fracciones I y IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 149, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, que establecen:

“Artículo 83.

1. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

[...]

d). Informes de campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

[...]

IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Artículo 149.

1.- Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original que expida a nombre del partido, agrupación, organización de observadores u organización de ciudadanos, la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con todos los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción de lo señalado en los artículos 164, 166 al 168 del Reglamento”.

Luego, razonó que tales preceptos se infringieron porque la coalición Movimiento Progresista **omitió reportar** los gastos amparados con las facturas DE818, DC2057 y **AN4633** cuyo monto total ascendió a \$63,247.74 (sesenta y tres mil doscientos cuarenta y siete mil pesos, setenta y cuatro centavos), expedidas a nombre del Partido de la Revolución Democrática por concepto de propaganda electoral a favor de los entonces candidatos de la República Andrés Manuel López Obrador, Senadora María Alejandra Barrales Magdaleno y Diputada Federal Irgla Guzmán Treviño, postulados por la referida coalición, por lo que resultaba responsable de tal conducta infractora.

Así, al individualizar la sanción, la responsable consideró que por la omisión de informar la cantidad de \$6,575.11 (seis mil

quinientos setenta y cinco pesos, once centavos) cubierta con la factura **AN4633**, con fundamento en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción II, del mencionado ordenamiento legal, lo conducente era imponer a la coalición Movimiento Progresista ciento sesenta y ocho días de salario mínimo general vigente en el Distrito federal que equivale a **\$10,471.44** (diez mil cuatrocientos setenta y un pesos, cuarenta y cuatro centavos); monto que distribuyó, en lo individual, entre cada uno de los tres partidos políticos coaligados, de acuerdo al porcentaje que aportaron según el convenio de coalición.

De esa forma, al partido Movimiento Ciudadano le correspondió el veinticuatro por ciento de la referida cantidad, que ascendió a **\$2,493.20** (dos mil cuatrocientos noventa y tres pesos, veinte centavos).

Como se observa, la responsable determinó responsabilidad a Movimiento Ciudadano **por la conducta que cometió actuando en coalición** con otros dos partidos políticos, consistente en la **omisión de informar gastos** de la campaña federal de dos mil doce.

Es importante recordar, como se anticipó, que la Sala Superior ha definido en reiteradas ocasiones que una coalición no constituye una persona jurídica diferente a los partidos políticos que la conforman; se trata de la unión temporal de varios partidos con el fin de postular candidatos comunes para las elecciones de gobernador, diputados, o miembros de los ayuntamientos. El objetivo primordial de esa unión se encuentra dirigido, de manera concreta, directa e inmediata, a participar conjuntamente en la contienda electoral.

De ese modo, es factible considerar que, en el caso, los partidos políticos que se unieron para conformar la coalición Movimiento Progresista, entre ellos, el ahora apelante, tienen el deber de responder por la conducta *–omisión de reportar gastos de campaña–* que desplegó la coalición Movimiento Progresista.

Por tanto, se estima adecuada y suficiente la fundamentación y motivación empleada por la autoridad responsable para sustentar la imposición de la multa en comento.

Ahora, el hecho de que la propaganda cuyo gasto se omitió informar, tuviera o no el emblema del partido político Movimiento Ciudadano no es aspecto que se haya tomado en consideración para determinar la sanción, habida cuenta que ésta obedeció a la omisión de reportar el pago de propaganda electoral que benefició a candidatos de la campaña federal (presidente de la República, Senadora y Diputada Federal), postulados por la otrora Coalición Movimiento Progresista conformada también por el ahora inconforme.

De manera que, el partido Movimiento Ciudadano incurrió en responsabilidad, desde el momento en que la coalición que conformó omitió informar la erogación del gasto en cuestión, como lo consideró la responsable; por tal razón no podría alegar desconocimiento de dicho gasto, argumentando que no lo autorizó.

Si bien la factura se encuentra a nombre del Partido de la Revolución Democrática, tal circunstancia solamente atendió a lo pactado en la cláusula séptima del convenio de coalición, en la que se estipuló que el representante designado por ese partido político dirigiría el órgano de finanzas de la coalición, por lo que

deviene **infundado** lo argumentado por Movimiento Ciudadano en cuanto a que desconocía dicho gasto. Para ilustrar lo anterior, se transcribe la parte conducente de la aludida cláusula:

SÉPTIMA. Que de conformidad con lo que se establece en el artículo 98, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos coaligados convienen en aportar en efectivo la totalidad de los recursos que reciban por concepto de gastos de campañas, de conformidad con lo siguiente:
[...]

c). Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, **las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.**

d) El uso y control de los recursos aportados por los partidos políticos nacionales a la coalición total, serán autorizados y administrados directamente por un Consejo de Administración, quien será responsable del manejo eficiente y transparente del patrimonio de la misma y de presentar los informes de campaña, en los términos del Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos.
[...]"

De igual forma, carece de sustento jurídico lo planteado por el partido apelante en cuanto a que la responsable dejó de tomar en cuenta el contenido de la cláusula décimo segunda del convenio de coalición, la cual, en su concepto, lo excluye de responsabilidad.

Lo **infundado** de tal aseveración radica en que la conducta infractora, esto es, la omisión de reportar gastos de campaña por parte de la coalición, no se ubica en el supuesto descrito en la

referida cláusula, cuyo contenido se transcribe para mayor claridad:

“DÉCIMO SEGUNDA. Las partes convienen que de conformidad con la legislación aplicable para el caso de responsabilidad administrativa electoral, de la que deriven la imposición de sanciones por parte de la autoridad electoral, **cada partido político asumirá la totalidad de la sanción cuando la responsabilidad derive de actos de alguno de los partidos políticos o de los candidatos que haya designado conforme al presente convenio de coalición”.**

En el caso, como se ha explicado, no estamos ante un acto realizado solamente por uno de los partidos coaligados, sino que la omisión se atribuyó a la coalición como la unión creada de esos tres institutos políticos; por tanto, no hay razón para exigir de la responsable alguna consideración respecto de esta cláusula.

Finalmente, también se considera **infundado** lo argumentado por el partido Movimiento Ciudadano en cuanto a que la resolución impugnada es contradictoria y desatiende el principio de exhaustividad, en la imposición de la sanción consistente en **amonestación pública**, por la contratación de la propaganda amparada con la factura **DC20657**; a tal fin, asegura que al comparecer al procedimiento de fiscalización manifestó que no pudo haber autorizado la adquisición de la inserción cubierta con dicha factura, la cual tenía como finalidad denostar a Enrique Alfaro, candidato de Movimiento Ciudadano a la gubernatura de Jalisco, es decir, no pudo haber contratado una inserción que tuviera como finalidad atacar a su propio candidato; aunado a que el desplegado sólo tenía el emblema del Partido de la Revolución Democrática.

Se estima necesario puntualizar que la lectura de la resolución impugnada revela que por **la omisión de reportar** los gastos amparados con la factura **DC20657**, así como con la

diversa DE8182, la autoridad responsable impuso a los partidos políticos coaligados **amonestación pública**, a diferencia de lo ocurrido con el gasto justificado con la factura AN4633, por el cual le impuso multa equivalente a **\$2,493.20** (dos mil cuatrocientos noventa y tres pesos, veinte centavos).

La diferencia de tales sanciones obedeció a que las dos primeras facturas, aunque no se reportaron a nivel federal como correspondía por amparar gastos de campañas federales, sí se enteraron a los órganos fiscalizadores locales, por tal motivo la autoridad consideró idónea la amonestación pública para cumplir con la función preventiva de la sanción; y respecto de la diversa factura la imposición de la multa atendió a que advirtió que no se informó ante ninguna instancia.

Lo anterior denota que la responsable tomó en cuenta las circunstancias particulares de cada uno de los hechos investigados, lo que se considera ajustado a derecho, lo que no revela ser una incongruencia o falta de exhaustividad.

Es importante reiterar que la conducta por la que se impuso amonestación pública a **la coalición Movimiento Progresista, fue la omisión de reportar –en el ámbito federal -los gastos erogados con las referidas facturas, por la contratación de propaganda que benefició a los candidatos a Presidente de la República y Senadora**, postulados por dicha coalición; por tal motivo, resulta intrascendente para tener por acreditada tal conducta el que alguna de las inserciones tuviera frases denostativas contra el candidato a Gobernador del Estado de Jalisco, postulado por Movimiento Ciudadano, como asevera este partido, dado que la infracción se actualizó porque se hizo un

gasto para adquirir propaganda electoral que benefició al candidato presidencial de la referida coalición.

De esa forma, como se argumentó en párrafos precedentes, el partido Movimiento Ciudadano incurrió en responsabilidad, desde el momento en que la coalición que conformó, omitió informar la erogación del gasto en cuestión, como lo consideró la responsable; de ahí, lo infundado del argumento que se analiza.

Efectos de la sentencia. Conforme a lo expuesto, lo procedente es **revocar** la determinación impugnada, a fin de que el Consejo General nuevamente individualice la sanción correspondiente, partiendo de que en la aplicación del artículo 279, numeral 3, del Reglamento de Fiscalización, no basta considerar el elemento objetivo consistente en la cantidad ejercida en exceso y dividirla entre los integrantes de la coalición.

Para dar eficacia al sistema de individualización de sanciones, respecto al rebase de topes de gastos de campaña, con base en ese numeral reglamentario, además de la cantidad ejercida en exceso y la reincidencia, deben considerarse (de manera descriptiva no limitativa) el porcentaje aportado por cada uno de los partidos políticos en términos del convenio de coalición; la gravedad de la conducta en atención al bien jurídico tutelado; distinguiendo, en su caso, el grado de participación de cada uno de los integrantes, y de manera particular, la actividad de quien operó como responsable del órgano de finanzas al administrar directamente los recursos de la coalición; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; así como las condiciones socioeconómicas del infractor (particularmente el financiamiento ordinario que reciben).

De esta manera el significado de equivalente debe corresponder a la ponderación de los factores que haga la autoridad administrativa electoral respecto de los lineamientos descritos.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se ordena la **acumulación** de los expedientes SUP-RAP-35/2014, al diverso expediente SUP-RAP-33/2014. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca**, en la materia de la impugnación, el acuerdo reclamado, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

En su oportunidad devuélvase la documentación atinente a la responsable y archívense los expedientes como asuntos totalmente concluidos.

Notifíquese como corresponda.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

62

SUP-RAP-33/2014 Y
SUP-RAP-35/2014
ACUMULADOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO