

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-174/2013

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL AUTORIDAD
SUSTITUTA DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: ÁNGEL
EDUARDO ZARAZÚA ALVIZAR Y
JOSÉ EDUARDO VARGAS
AGUILAR

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

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-174/2013**, promovido por Juan Miguel Castro Rendón, en representación de Movimiento Ciudadano, contra la resolución **CG270/2013**, relativa a la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano como integrantes de la otrora Coalición Movimiento Progresista, identificado como P-UFRPP 29/13, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Inicio de proceso electoral. El siete de octubre de dos mil once inició el proceso electoral federal 2011-2012.

2. Registro de coalición total. El veintiocho de noviembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral) mediante Acuerdo **CG391/2011**, otorgó a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el registro de la Coalición Movimiento Progresista, para contender en el referido proceso electoral.

3. Acuerdos de tope máximo de gastos de campaña. El dieciséis de diciembre de dos mil once, el citado Consejo General, mediante acuerdos **CG432/2011** y **CG433/2011**, respectivamente, aprobó el tope máximo de gastos de campaña para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputados y senadores al Congreso de la Unión, para el proceso electoral en cuestión.

4. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso. En sesión extraordinaria del quince de julio de dos mil trece, el referido Consejo General, aprobó la Resolución **CG190/2013**, respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen consolidado de la revisión de los Informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos de los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral

federal 2011-2012, mediante la cual, entre otras cosas, se ordenó el inicio del procedimiento oficioso en contra de los integrantes de la entonces Coalición Movimiento Progresista, en relación con el punto resolutivo NOVENO, considerando 9.4, inciso am), referente a las conclusiones 33, 56, 62 y 64.

II. Resolución impugnada. El nueve de octubre de dos mil trece, el Consejo General responsable aprobó la resolución **CG270/2013**, respecto del procedimiento oficioso identificado con la clave P-UFRPP 29/13, al tenor de lo siguientes puntos resolutivos:

“RESUELVE

PRIMERO. Se declara **infundado** el presente Procedimiento Administrativo Sancionador electoral en materia de fiscalización instaurado en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 3** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se declara **fundado** el presente Procedimiento Administrativo Sancionador electoral en materia de fiscalización instaurado en contra de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 4** de la presente Resolución.

TERCERO. Se impone a la otra Coalición Movimiento Progresista una sanción de \$24,944,795.75 (veinticuatro millones novecientos cuarenta y cuatro mil setecientos noventa y cinco pesos 75/100 M.N.), de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 5** de la presente Resolución; misma que deberá distribuirse de la siguiente forma:

a) Partido de la Revolución Democrática en lo individual le corresponde una reducción del **0.65% (cero punto sesenta y cinco por ciento)** de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$8,314,931.71**

(ocho millones trescientos catorce mil novecientos treinta y un pesos 71/100 M.N.).

b) Partido del Trabajo en lo individual le corresponde una reducción del **1.52% (uno punto cincuenta y dos por ciento)** de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$8,314,931.71 (ocho millones trescientos catorce mil novecientos treinta y un pesos 71/100 M.N.).**

c) Movimiento Ciudadano en lo individual le corresponde una reducción del **1.61% (uno punto sesenta y uno por ciento)** de la ministración mensual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar el equivalente a la cantidad de **\$8,314,931.71 (ocho millones trescientos catorce mil novecientos treinta y un pesos 71/100 M.N.).**

CUARTO. Se ordena dar vista al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral con copia certificada de la parte conducente del expediente de mérito, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda respecto a la probable comisión de actos anticipados de campaña por parte de los partidos integrantes de la otrora Coalición Movimiento Progresista, de conformidad con el **Considerando 6** de la presente Resolución.

QUINTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.”

III. Recurso de apelación. El quince de octubre de dos mil trece, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de Representante Propietario de Movimiento Ciudadano, interpuso recurso de apelación en contra de Resolución del Consejo General del citado instituto, identificada con el número **CG270/2013**, en el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

Dicho medio de impugnación fue remitido con el escrito original de demanda y sus anexos, así como el informe

circunstanciado, por el Secretario del Consejo General del citado Instituto, mediante el oficio número SCG/4176/2013, de veintidós de octubre de dos mil trece, y recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día.

IV. Turno de expediente. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-174/2013**, y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado, en su oportunidad, por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior, mediante el oficio TEPJF-SGA-3738/13.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación mencionado y, al no existir diligencias pendientes por realizar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el presente asunto quedó en estado de resolución, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción V; 189,

fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por Movimiento Ciudadano para controvertir el acuerdo **CG270/2013** del Consejo General del Instituto Federal Electoral (autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral), órgano central del citado instituto, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales instaurado en contra de los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano como integrantes de la otra Coalición Movimiento Progresista.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1, 42 y 44 párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. El recurso de apelación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

b) Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución impugnada fue aprobada en sesión del referido Consejo General, el día nueve de octubre de dos mil trece, notificada al recurrente el mismo día, tomando en consideración que los días doce y trece de octubre fueron inhábiles por ser sábado y domingo, el plazo para la promoción del recurso transcurrió del diez al quince de octubre de dos mil trece.

Por tanto, si el recurrente presentó su escrito de apelación, ante la autoridad responsable, el día quince de octubre de dos mil trece, es inconcuso que se interpuso dentro del plazo de cuatro días que señala el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en el presente asunto, toda vez que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pueden interponer recurso de apelación los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, siendo en el caso Movimiento Ciudadano el instituto político recurrente.

Por otra parte, Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano fue quien promovió el presente recurso, y es de precisarse que al rendir el informe circunstanciado correspondiente, la autoridad responsable le reconoce la personería con la que se ostenta, ello acorde con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso

a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Definitividad. El acuerdo impugnado se considera un acto definitivo, toda vez que en la legislación electoral federal no está previsto algún medio de impugnación que necesite ser agotado antes de acudir a esta instancia; por tanto, debe estimarse colmado el presente requisito de procedencia.

TERCERO. Resumen de agravios. De la lectura integral del escrito de demanda se advierte lo siguiente:

A. La Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral no presentó al Consejo General, para su aprobación, los acuerdos para regular el registro contable de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y su oportuna publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La facultad de ordenar la publicación de acuerdos relativos al registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales en el Diario Oficial de la Federación corresponde exclusivamente al Consejo General del citado instituto, y su oportuna publicación, al Secretario Ejecutivo, por lo que resulta inconstitucional el **artículo 6, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización** que faculta a la Unidad de Fiscalización.

Existe una violación a la garantía de debido proceso en perjuicio de Movimiento Ciudadano al no haberse publicado de manera previa los criterios de interpretación para regular el

registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

Por lo anterior, solicita la inaplicación de los preceptos reglamentarios en los que se basó la Unidad de Fiscalización para proponer al Consejo General, las sanciones que se impugnan en este recurso. Asimismo, solicita la inaplicación del Reglamento de Fiscalización citado al vulnerar el principio de reserva de ley, prevista en la Carta Magna en todo lo referente a control, manejo y fiscalización de los recursos partidistas.

B. Es contrario a la Constitución el artículo 161, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización por crear la figura del órgano de administración de la coalición, siendo una figura contraria al sentido de la regulación en materia de coaliciones, excediendo lo establecido a nivel constitucional y legal en la materia. Por lo anterior, el recurrente solicita la inaplicación de dicha porción normativa.

C. No se consideraron los gastos realizados por la Coalición Movimiento Progresista destinados a capacitar a la estructura de ciudadanos que fungieron como representantes generales, como gastos ordinarios, sino como gastos de campaña.

Por lo anterior, en la resolución impugnada se faltó al principio de exhaustividad, al momento de valorar las imputaciones que al respecto contenía el proyecto de resolución propuesto por la Unidad de Fiscalización.

D. La sanción impuesta es contraria al principio de proporcionalidad en perjuicio de Movimiento Ciudadano, atendiendo a la interpretación que dio la responsable toda vez que es inconstitucional lo previsto en el artículo 279, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización que establece que al tratarse de violaciones a los topes de gastos de campaña, se impondrán sanciones equivalentes a todos los partidos integrantes de la coalición, por lo que solicita su inaplicación.

La autoridad responsable no tomó en cuenta que los partidos políticos integrantes de la Coalición Movimiento Progresista acordaron en el convenio de coalición que cada partido político asumiría la totalidad de la sanción que derive de actos de alguno de los integrantes o de sus candidatos.

Asimismo, no se puede sancionar con la misma cantidad a los partidos que conformaron la otra Coalición Movimiento Progresista ya que éstos no reciben el mismo financiamiento público y la aportación de cada partido a la coalición fue proporcional a dicho financiamiento, por lo que antes de imponer la sanción, la autoridad responsable debía advertir la causa de la infracción, quién fue el responsable de la administración y reporte de gastos, así como el monto y destino de los gastos.

CUARTO. Estudio de fondo. Los motivos de inconformidad hechos valer por el partido incoante se estudiarán en el orden propuesto en la demanda de mérito, haciendo la precisión de que la legislación electoral aplicable para el presente asunto es el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, por ser la normativa vigente en la fecha en que se realizaron las conductas denunciadas y se llevó a cabo el procedimiento sancionatorio. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A. Agravios relacionados con el Reglamento de Fiscalización del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

Los motivos de disenso, que formula el partido recurrente, relacionados con el Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral se dirigen a controvertir los siguientes puntos:

- Es inconstitucional el artículo 6, numeral 2, del citado reglamento, ya que la facultad para ordenar acuerdos corresponde exclusivamente al Consejo General, por lo que solicita sea inaplicado.
- La Unidad de Fiscalización incumplió con la publicación previa de criterios de interpretación para regular el registro contable de ingresos y egresos de los partidos políticos, aunado a que es una facultad del Consejo General.
- Se deben inaplicar los preceptos reglamentarios utilizados por la Unidad de Fiscalización para proponer la sanción impuesta al partido recurrente, al vulnerar el principio de reserva de ley.

Respecto de la inaplicación que solicita el partido recurrente, el artículo 6, numeral 2 del Reglamento de

Fiscalización, en el contexto de las disposiciones generales de dicho cuerpo normativo reglamentario, establece lo siguiente:

“2. Dentro de los cinco días siguientes a la emisión de los criterios de interpretación, la Unidad de Fiscalización los notificará personalmente a los sujetos obligados, y ordenará su publicación en el Diario Oficial.”

Es necesario destacar que el numeral 1 del mismo artículo 6 del citado reglamento, establece cuales serían las disposiciones del Reglamento sobre las cuales recaería los criterios de interpretación a que se refiere el artículo, consistiendo en las relativas a:

- El registro contable de los ingresos y egresos.
- Las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos.
- Los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos.

Al respecto Movimiento Ciudadano aduce la inconstitucionalidad del **artículo 6, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización**, aduciendo esencialmente que la facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir dichos criterios violenta la facultad exclusiva del Consejo General para ordenar la publicación de acuerdos relacionados con el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

Al respecto esta Sala Superior considera que los motivos de inconformidad devienen **infundados** en atención a lo siguiente.

Con el fin de establecer lo erróneo de los motivos de agravio hechos valer en relación con la inconstitucionalidad del artículo 6, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, a continuación se enunciarán las facultades constitucionales y legales de la citada unidad.

Al respecto se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base V, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, 79, párrafo 1; 81, párrafo 1, incisos c), b), d), f) y t) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización era el órgano encargado de vigilar el origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos que por cualquier modalidad de financiamiento obtengan.

En tal tesitura, cuenta con la facultad de solicitar a los órganos de finanzas de cada partido, que pongan a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes a partir del día siguiente a aquel en el que se hayan presentado.

Cuenta a su vez con la potestad de presentar ante el Consejo General, para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos, con el fin de regular el registro contable de los ingresos y egresos que los partidos políticos reporten; fijar las características de la documentación comprobatoria sobre su manejo; y establecer los requisitos que se deberán satisfacer los informes que se presenten.

La citada Unidad, entre otras atribuciones tiene facultad para emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, así como las demás que le confiera el código comicial federal o el propio Consejo General.

Ahora bien, el Reglamento de Fiscalización en el que se contiene el precepto que el partido recurrente refiere como inconstitucional y que resulta aplicable al caso en atención a la temporalidad en que tuvo lugar, fue aprobado por el Consejo General, en lo general, mediante sesión extraordinaria de cuatro de julio de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio siguiente.

En dicho reglamento se establecen reglas que sirven: para regular el registro contable de los ingresos y egresos que los partidos políticos reporten; para fijar las características de la documentación comprobatoria sobre su manejo; y para establecer los requisitos que se deberán satisfacer los informes que se presenten.

De las disposiciones normativas a las que se ha hecho referencia se desprende que en modo alguno la facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir criterios de interpretación sobre el Reglamento de Fiscalización, son contrarios al texto constitucional, por las siguientes consideraciones:

- Del propio artículo 41 constitucional, base V, se desprende la existencia de dicho órgano técnico del propio Consejo General y se le dota de autonomía de gestión para el desarrollo de sus funciones.

- En el mismo artículo constitucional se remite a la legislación a efecto de determinar las reglas de organización y funcionamiento de los órganos de la autoridad administrativa electoral federal.
- El artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la Unidad de Fiscalización tendrá, entre otras facultades, presentar ante el Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos, emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, y las demás atribuciones que le confiera el código comicial federal o el referido Consejo General.
- El Consejo General, al aprobar el Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, facultó a la Unidad de Fiscalización para la emisión de criterios interpretativos del propio reglamento en materias específicas.

En tal tesitura, es evidente que la facultad de la Unidad de Fiscalización para emitir los criterios interpretativos del Reglamento de Fiscalización, notificarlos a los partidos políticos y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es acorde con las disposiciones previstas en el artículo 41 constitucional, así como con el sistema que se establece en el propio código comicial, en el que se faculta al Consejo General para aprobar facultades a cargo de la Unidad de Fiscalización. De ahí lo infundado de la pretensión de inaplicación del artículo

6, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación de que la Unidad de Fiscalización incumplió con dar cumplimiento a la obligación de emitir los criterios de interpretación previstos en el artículo 6, del Reglamento de Fiscalización, dicho agravio resulta **infundado** acorde con lo siguiente.

El partido recurrente parte del error de considerar que dicha disposición obliga a la Unidad de Fiscalización a emitir criterios de interpretación para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, como un rubro específico y materia única que debe cumplir.

Como ya fue precisado en este estudio, el artículo 6, numeral 1, del citado reglamento, establece que las disposiciones del Reglamento sobre las cuales recaerían los criterios de interpretación son las siguientes:

- Registro contable de los ingresos y egresos.
- Características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos.
- Requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos.

En este contexto, no se trata de disposiciones sin cuya existencia la Unidad de Fiscalización se encuentre impedida para desarrollar sus atribuciones relacionadas con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.

Simplemente consiste en la atribución de competencia para que dicho órgano técnico, en caso de ser necesarios, emita criterios de interpretación respecto de las disposiciones del propio reglamento, a fin de cumplir con los objetivos e instrumentar los procesos de fiscalización.

Ahora bien, el ejercicio de dicha atribución por parte de la Unidad de Fiscalización no se lleva a cabo únicamente con la emisión de un documento cuyo rubro fuera "Criterios de interpretación para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos", sino que se materializa a partir de que dicha unidad emite criterios relacionados con las temáticas que el propio artículo 6 del Reglamento de Fiscalización establece.

Acorde con lo anterior, es que, contrario a lo que afirma el partido actor, la Unidad de Fiscalización sí ejerció dicha facultad al emitir criterios en aquellas cuestiones en que se consideró necesario, los cuales le fueron proporcionados al partido recurrente por la autoridad responsable como respuesta a su solicitud de trece de agosto de dos mil trece:

- Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante el cual se dan a conocer los plazos para la presentación de los informes anuales correspondientes al ejercicio 2012, a los cuales están obligados los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales (D.O.F. de veintiuno de enero de dos mil trece).

- Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o especie de simpatizantes que podrá recibir durante el 2012, un partido político, y el que podrá aportar una persona física o moral facultada para ello, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento en el mismo año (D.O.F. de treinta y uno de enero de dos mil doce).
- Criterios normativos aplicables a la incorporación de efectos de las depreciaciones y amortizaciones, aprobado el día 4 de noviembre de 2011 por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (D.O.F. de 23 de noviembre de 2011).

Es así como resulta inconcuso que en modo alguno la autoridad responsable vulneró los derechos del partido recurrente al no haber emitido el documento que aduce, siendo que no precisa cual fue la medida en que la falta de dichos criterios le generó perjuicio, siendo que la sanción que se le impuso en la resolución reclamada no atiende a faltas en la forma en que reportó los ingresos o egresos de la campaña electoral presidencial dos mil once-dos mil doce.

Cabe destacar que dicha falta de argumentación por parte de Movimiento Ciudadano, se hace evidente al considerar que la materia del procedimiento oficioso que en su caso se le siguió consistió en posible violación al artículo 38, numeral 1,

inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que, al haber considerado infundado el procedimiento, se le sancionó por violación al diverso 229, numeral 1, del propio código electoral, al haber rebasado el tope de gastos de campaña presidencial.

De ahí lo infundado del agravio relativo a la falta de emisión de criterios.

Por lo que respecta a su pretensión de que se inapliquen los preceptos reglamentarios en que se basó la Unidad de Fiscalización para proponer al Consejo General la sanción que le fue impuesta, esta resulta **infundada** conforme a lo siguiente.

En primer lugar se tiene que la propuesta argumentativa del incoante se basa en el hecho de que el multicitado reglamento es inconstitucional dado que contraviene lo previsto en el artículo 41 de la Carta Magna, al considerar que en relación a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, la ley desarrollará los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

En tal medida considera que, las sanciones emitidas contra el partido político son inconstitucionales porque van contra la voluntad del Constituyente permanente, en relación con la “reserva de ley” establecida para el control, manejo y fiscalización de los recursos partidistas.

Al respecto se tiene que la premisa errónea del partido se da en virtud de que, en términos concretos pretende que se establezca la inconstitucionalidad de un reglamento de

fiscalización, dado que refiere que le causan agravio las sanciones impuestas con base en tal reglamento, sólo por el hecho de haberse creado el mismo, violentando el principio de reserva de ley, situación que no es dable considerar dado que en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que exista una reserva de ley que impida que en materia de fiscalización al Consejo General emitir los reglamentos atinentes y necesarios para su función.

Esto es, de acoger la premisa del actor se llegaría al absurdo de declarar la inconstitucionalidad de un reglamento que a su juicio debería contener estatus de ley, y que el mismo debería haber sido expedido por el Congreso de la Unión y en tal medida el procedimiento llevado a cabo con tal reglamentación sería inexistente.

Al respecto conviene recordar que, la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

En el caso en estudio, es el artículo 118, párrafo 1, incisos a) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se confiere tal potestad al Consejo General.

Tal como lo ha establecido esta Sala Superior en diversas ejecutorias, en función de la complejidad y diversidad de la función pública a cargo del Estado, se ha determinado legalmente, que ciertos organismos autónomos con personalidad y patrimonio propios como lo es, el citado instituto

tengan atribuciones reglamentarias a fin de cumplir con las finalidades legales que les han sido encomendadas.

En tal lógica, se tiene que en concordancia con la autonomía de que goza la autoridad administrativa electoral, resulta justificable que pueda expedir los reglamentos atinentes con el fin de constituir los medios jurídicos idóneos y por tanto poder llevar a cabo operativamente, las actividades mencionadas, a las que se encuentra compelida constitucionalmente.

Asimismo en correspondencia con los fines para los cuales fue creado, el propio instituto, tales instrumentos normativos, cuentan con efectos vinculantes para con, entre otros sujetos, los partidos políticos.

En efecto, las atribuciones y potestades concedidas a nivel constitucional y legal al Instituto de mérito, deben traducirse para su operación real, en la expedición de los mecanismos jurídicos atinentes con el fin de poder lograr su función.

Ahora bien, respecto al ejercicio de la facultad reglamentaria, este se encuentra sometido jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa o subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley implica que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad

de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, es el legislador ordinario el que ha de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento.

El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del “qué”, “quién”, “dónde” y “cuándo” de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el “cómo” de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del “cómo”, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe

concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla,

sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición”.

En tal medida, de lo anterior se tiene que, la Unidad de Fiscalización tiene la potestad, como ya se ha analizado, de presentar ante el Consejo General, para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y demás acuerdos necesarios para ejecutar su función.

Tal atribución se vio materializada el cuatro de julio de dos mil once, cuando la Unidad de Fiscalización sometió a consideración del Consejo General el proyecto del Reglamento de Fiscalización, el cual en la sesión de la citada fecha fue aprobado por unanimidad.

En tal supuesto, la emisión del Reglamento de Fiscalización de mérito es conforme con la normativa constitucional y legal aplicable al caso, dando sentido y configuración al entramado legal utilizable para la fiscalización de los partidos políticos, con el fin de garantizar los principios de transparencia, uso debido de recursos, certeza y rendición de cuentas.

Por tanto no existe la violación al principio de reserva de ley aducido por el impetrante, toda vez que la reglamentación da sentido al “cómo” en la medida que es una atribución del propio Consejo General emitir el reglamento de mérito a propuesta de la propia Unidad de Fiscalización, de ahí lo infundado de los motivos de agravio.

B. Inconstitucionalidad por la creación de la figura del órgano de administración de la coalición.

Refiere el partido actor que, resulta contrario a la Constitución el artículo 161, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización por crear la figura del órgano de administración de la coalición, siendo una figura contraria al sentido de la regulación en materia de coaliciones, excediendo lo establecido a nivel constitucional y legal en la materia. Por lo anterior, el recurrente solicita la inaplicación de dicha porción normativa.

Para sustentar su dicho el impetrante aduce los siguientes argumentos:

-La incongruencia del Reglamento de Fiscalización en relación con la reforma electoral de dos mil siete, esto por cuanto hace a la figura jurídica de la Coalición. En tal medida, considera que derivado de la reforma de referencia la figura de la Coalición se encaminan al hecho de que las mismas individualizan las atribuciones y obligaciones de los partidos que las conforman.

-Que en ninguno de los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece la creación de un órgano responsable de la administración de los recursos de una coalición.

-Que la finalidad del “legislador federal” con la reforma electoral de dos mil siete era de individualizar la participación de

los partidos coaligados participantes en un proceso electoral federal.

Refiere que la creación de la figura del órgano de administración de la coalición, le genera agravio en la medida que se le imponen sanciones por actos que no cometió, esto es el manejo de recurso que están fuera de su control.

Por tanto, solicita la inaplicación del artículo 161, numeral 1 inciso b).

Los agravios hechos valer devienen **infundados** en atención a lo siguiente.

Para efectos de establecer lo equivocado de la premisa del promovente se estima necesario en primer lugar, citar el artículo 161, numeral 1, inciso b), en controversia.

Dicho precepto pertenece al cuerpo normativo del Reglamento de Fiscalización en su **Capítulo III. De los Ingresos, Transferencias y Egresos, Sección III. De los Egresos, Apartado II. Manejo de recursos de coaliciones**, el cual **establece lo siguiente:**

"Artículo 161.

1. Para el manejo de sus recursos, las coaliciones **podrán:**

...

b) Convenir que unos 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 esta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de 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. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.”

De la transcripción que antecede se tiene que, el precepto en cuestión establece una potestad facultativa a los partidos políticos integrantes de una coalición, esto es, queda a su voluntad el poder establecer la figura de un responsable de administración.

En principio es de destacar que respecto de la supuesta inconstitucionalidad, no hay norma en el texto de la Carta Magna que refiera el actor o que advierta este órgano jurisdiccional que sea directamente vulnerada por la regulación que permite el establecimiento de un órgano de administración en una coalición.

Es decir, resulta claro que la aludida inconstitucionalidad no se encuentra sustentada en el contraste con una disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que pretende acreditarla a partir de su interpretación en cuanto a la regulación de las coaliciones respecto de

situaciones distintas a las relativas a la administración de los recursos para la campaña electoral.

Incluso la apelante dirige la supuesta inconstitucionalidad en argumentos relacionados con la intención del legislador en atención a la regulación en materia de coaliciones en el Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, y no así en algún principio o precepto de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, se tiene que los partidos políticos integrantes de la otra Coalición Movimiento Progresista, hicieron uso de la facultad descrita, estableciendo un responsable de administración en la cláusula Séptima, inciso c), del convenio de coalición, designando para tales efectos que el Partido de la Revolución Democrática sería el responsable del manejo de los recursos de la coalición electoral total. La cláusula de referencia es la siguiente:

"...

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.**

...”

En tal medida, se tiene que la voluntad de los propios partidos coaligados fue la de designar un responsable de administración.

Por tanto, no es dable que el partido político accionante se duele de una figura jurídica bajo la cual, por su propia voluntad se sometió para los efectos de la citada coalición.

Al respecto, se tiene que la doctrina de los actos propios es un principio general de Derecho, fundado en la buena fe que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, siendo contrario a Derecho, desconocer o evitar las consecuencias derivadas de esa situación previamente creada por el propio sujeto.

Esto es, resulta una incoherencia jurídica el intentar desestimar o desconocer una situación jurídica que la conducta propia ha generado, pues esto rompería con el principio de buena fe que deriva de la teoría de los actos propios. De ahí que, a fin de dotar de certeza a los actos propios, es necesario proteger la confianza suscitada del comportamiento anterior, por lo que resulta contrario a Derecho desconocer los actos previamente realizados.

Por tanto, no es admisible que el partido recurrente pretenda inconformarse con la disposición que establece la figura de un órgano responsable de la administración y rendición de informes tratándose de coaliciones, cuando de

forma voluntaria se sometió a dicha figura en el respectivo convenio.

En efecto, de conformidad con su convenio de coalición el Partido de la Revolución Democrática sería del órgano de finanzas de la coalición.

Tal facultad contempla: uso y destino del financiamiento público, erogación de los recursos de las campañas, ingresos percibidos de financiamiento privado o aportaciones de militantes, presentación de informes de gastos de campaña y fiscalización de los recursos, entre otros.

Por tanto, al ser una libre determinación por parte de los partidos integrantes de la coalición el determinar qué partido político será el responsable del manejo de los recursos de la coalición, no puede ser usada como un argumento para establecer que tal potestad deviene inconstitucional.

Aunado a ello, debe considerarse que, el establecimiento de un órgano de administración, implica que las consecuencias derivadas de ilicitudes respecto el origen, monto, aplicación y destino de los recursos, puedan alcanzar a todos los partidos integrantes de la coalición.

En tal medida, es que los motivos de inconformidad hechos valer devienen **infundados**.

C. Indebida clasificación de gastos ordinarios como gastos de campaña.

El partido recurrente refiere que se faltó al principio de exhaustividad en razón de que la autoridad responsable no valoró las imputaciones que contenía el proyecto de resolución propuesto por la Unidad de Fiscalización, por lo que indebidamente se consideraron los gastos realizados por la Coalición Movimiento Progresista destinados a capacitar a la estructura de ciudadanos como gastos ordinarios.

Dicho agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra en atención a lo siguiente.

En el apartado 3 relativo al estudio de fondo de la resolución impugnada, la autoridad responsable dividió el estudio en cuatro apartados, cada uno relacionado con una conclusión derivada de las observaciones del Dictamen Consolidado respecto de la Revisión de los Informes de Campaña de los Partidos Políticos Nacionales y Coaliciones.

La conclusión 33 corresponde a gastos de propaganda en páginas de Internet, en cuanto a operaciones reportadas con la persona moral Grupo Nacional Kam, S.A. de C.V. relacionados con asesoría para la creación, operación y dirección de los resultados de búsqueda de un *chat center*, así como administración de cuentas de correos masivos.

Respecto de la conclusión 56, se refiere a gastos operativos de campaña relacionados con estudios de opinión contratados con la empresa AFK Comunicación Creativa, S.A. de C.V., los cuales consistieron en servicios de asesoría y consultoría en sistema integral de comunicación telefónica.

En ninguna de las dos conclusiones anteriores se hace referencia en la resolución impugnada que los institutos políticos integrantes de la entonces Coalición Movimiento Progresista hubiere alegado que en realidad consistían en gastos ordinarios para capacitación de representantes, u otro rubro semejante, únicamente se analizan las probanzas que acreditan el gasto y los elementos del mismo.

En el caso de la conclusión 62, se refiere a la elaboración de tarjetas, cuestionarios, manuales de representantes generales, gafetes impresos, cartillas de estrategia y organización, calcomanías y la elaboración del periódico "Regeneración", todos ellos contratados por la entonces Coalición Movimiento Progresista y la persona moral denominada Impresores en Offset y en Serigrafía, S.C. de R.L. de C.V.

En la resolución impugnada se realizó el análisis de cada una de las muestras del material contratado con la citada persona moral. En la resolución impugnada se consideró que los recursos utilizados para la erogación de los conceptos materia de la observación fueron provenientes de una cuenta bancaria utilizada para el manejo de los recursos de la campaña presidencial de la Coalición Movimiento Progresista.

Del análisis de los elementos probatorios considerados en la resolución impugnada, la autoridad responsable concluyó que en ellos se exhibe de forma constante el nombre o imagen del entonces candidato a la Presidencia de la República por la citada coalición y que las facturas que amparan los servicios

fueron presentadas en el marco del Informe de Gastos de Campaña Presidencial del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Tomando como referencia criterios de este Tribunal Electoral, el citado Consejo General consideró que los gastos materia del procedimiento oficioso constituyen propaganda electoral al tener como propósito presentar ante la ciudadanía la candidatura presidencial correspondiente.

En la propia resolución, la autoridad responsable refiere lo alegado por el Partido de la Revolución Democrática en cuanto a su consideración de clasificar como gasto ordinario el que aseguran haber utilizado como parte de un programa de formación y capacitación electoral, así como capacitación política.

La autoridad responsable consideró que, pese a lo alegado por el citado instituto político, los gastos objeto de la conclusión 62 fueron reportados en el informe Presidencial de gastos presentado por la referida coalición de partidos políticos, así como que el origen de los recursos utilizados para la contratación de los conceptos provienen de la cuenta bancaria que manejó los recursos destinados a sufragar los gastos de la entonces campaña presidencial.

En consecuencia, concluye que la entonces coalición no aportó elementos suficientes para justificar un mal registro contable o justificar el uso de recursos provenientes de la cuenta presidencial para el pago de manuales, cartillas o

cuadernos. También se tiene certeza que los egresos se ejercieron en el periodo de campaña.

Por lo que respecta a la conclusión 64, en la resolución impugnada se precisa que se relaciona con formatos, pendones, manuales, folletos y cuadernos de trabajo relacionados con la campaña presidencial 2011-2012. La autoridad responsable, previo análisis de cada uno de los elementos probatorios, concluyó que se trató de gastos de campaña, ya que así fueron reportados en su informe de campaña, sin que la coalición hubiera logrado justificar la inclusión de dichos gastos como ordinarios.

La autoridad responsable concluyó que los conceptos materia de la observación constituyen gastos de campaña atendiendo a que así fueron reportados originalmente por la coalición en su Informe Presidencial, el origen de los recursos utilizados para su contratación provienen de la cuenta bancaria que manejó los destinados a sufragar gastos de la campaña presidencial, se ejerció en el periodo de campaña y, finalmente, que la coalición no presentó elementos suficientes para justificar el posible mal registro contable.

De la síntesis anterior se desprende que, contrario a lo que afirma el partido recurrente, la autoridad responsable sí atendió en su análisis a los elementos de prueba que obraban en el expediente, así como a las alegaciones que en su caso manifestaron los representantes de la coalición relacionadas con la clasificación de los gastos materia del procedimiento oficioso.

Cabe destacar que la coalición únicamente formuló alegato en el sentido de considerar como gastos ordinarios los relativos a las consideraciones 62 y 64. Respecto de estos apartados la responsable sí hizo el análisis y consideración relacionada con la clasificación como gasto de campaña de los montos respectivos.

De ahí lo **infundado** del agravio, ya que, en oposición a lo alegado por el partido recurrente en cuanto a la falta al principio de exhaustividad, en la resolución impugnada se encuentran las consideraciones que llevaron a la autoridad responsable a concluir que los gastos correspondientes constituyen propaganda electoral y, en consecuencia, gastos de campaña a partir de los elementos que se dieron con motivo del Dictamen Consolidado mencionado y los requerimientos formulados en el procedimiento oficioso P-UFRPP 29/13.

En este sentido, en cada una de las conclusiones la autoridad responsable analizó los elementos probatorios con que contaba, y en el caso de tener algún alegato por parte de los partidos políticos integrantes de la entonces Coalición Movimiento Progresista realizó el estudio correspondiente. Asimismo, cabe destacar que el partido recurrente no precisa en modo alguno cuales fueron los elementos probatorios o alegatos en los que la autoridad responsable fue omisa en valorar o pronunciarse, por lo que no se acredita la presunta falta de exhaustividad que alega.

Por otra parte, lo **inoperante** del agravio radica en que aun cuando el partido recurrente insiste en que se deben considerar

como gastos ordinarios los relacionados con capacitación de los ciudadanos que fungieron como representantes de la coalición, lo cierto es que la conclusión a la que se llegó en la resolución impugnada no obedece únicamente a la calificación de los mismos como propaganda electoral.

Como se detalló en la síntesis de la resolución materia de la presente ejecutoria, la responsable concluyó que los gastos reportados constituyen gastos de campaña ya que:

- Se trata de propaganda electoral, atendiendo a los elementos de cada caso.
- La coalición así los reportó en su Informe de gastos de la campaña presidencial.
- El origen de los recursos utilizados para su contratación provienen de la cuenta bancaria que manejó los recursos destinados a sufragar gastos de la campaña presidencial.
- El gasto se ejerció en el periodo de campaña electoral.
- La coalición no presentó elementos suficientes para justificar el posible mal registro contable.

En este sentido, en el agravio aducido por el partido recurrente, no se controvierten eficazmente las consideraciones que fueron esgrimidas por la autoridad responsable para sustentar su determinación, es decir, que el partido recurrente nada manifiesta a fin de controvertir la temporalidad del gasto, el origen de los recursos para su pago o la causa justificada por la cual reportó erróneamente en su Informe de Gastos de

Campaña conceptos supuestamente correspondientes a gasto ordinario.

Por lo anterior resulta **inoperante** su agravio, al no combatir los argumentos que fueron considerados por la autoridad responsable al fin de acreditar la falta por la que se impuso la sanción correspondiente.

D. Individualización de la sanción

Por lo que hace a la individualización de la sanción, el partido recurrente solicita la inaplicación del artículo 279, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral al considerar que viola el principio de proporcionalidad de la sanción en su perjuicio, aunado a que la autoridad responsable dejó de aplicar el convenio de la Coalición Movimiento Progresista, de advertir la causa de la infracción, quién fue el responsable de la administración y reporte de gastos, así como el monto y destino de los gastos.

Respecto de las alegaciones relacionadas con la aplicación del convenio de coalición al sancionar a la apelante, se advierte que pretende que la responsabilidad se finque únicamente en uno de los integrantes de la Coalición Movimiento Progresista, esto es, el Partido de la Revolución Democrática, por cuanto hace al rebase de topes de gastos de campaña.

Dichas alegaciones son **infundadas**, ya que este órgano jurisdiccional ha sustentado que, con motivo del rebase de topes de gastos de campaña, todos los integrantes de la coalición son responsables, e incluso, que lo pactado en el

clausulado del convenio de coalición no admite servir como sustento, para determinar la responsabilidad a cargo de un específico integrante de la coalición.

En efecto, se ha considerado que en el convenio de coalición registrado ante el Consejo General se debe desprender la finalidad de formar una entidad de esa naturaleza, para la postulación de los mismos candidatos en las elecciones federales por dos o más partidos políticos nacionales e, igualmente, que su propósito reside en la participación, con mayor éxito, al sumar sus fuerzas o presencias electorales, para adquirir una superior relevancia que sea decisiva en los comicios.

Es decir, la causa, fin o motivo determinante que subsiste en toda coalición consiste en la participación, en ciertos comicios, mediante esa forma organizativa, sujeta a una serie de elementos normativos internos que les son comunes (declaración de principios, programa de acción y estatutos) así como a una plataforma electoral, entre otros compromisos que contraen los institutos políticos firmantes.

De esta forma, las coaliciones actuarán como si fueran un sólo partido político y, en consecuencia, **la representación de ésta substituye para todos los efectos legales a la de los institutos coaligados.**

Dentro de los hechos generadores de responsabilidad electoral, se ubica la derivada de hechos personales y la proveniente de hechos ajenos. Tal idea implica el reconocimiento de aquella, que la doctrina denomina

responsabilidad extracontractual o por hecho ajeno, indirecta, refleja o por hecho de un tercero, en otros términos, la que proviene *de culpa in eligendo* o *in vigilando*.

El fundamento de dicha responsabilidad deriva, entre otros aspectos, de la relación de dependencia en que se ubican dos entes o personas, es decir, se sustenta en la culpa de no custodiar al asociado, cuando se tiene esa obligación, a efecto de que no lleve a cabo actos prohibidos o ilegales y que por ello le deriven sanción a la persona jurídica en lo individual.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha sustentado la tesis del rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.**¹

Al trasladar ese criterio a la situación de los partidos políticos coaligados, cuando incurren en exceso a topes de gastos de campaña, puede advertirse fácilmente, que el presupuesto de la responsabilidad derivada de *culpa in vigilando* o por hecho de otro, se da en función de que los suscriptores del convenio de coalición son corresponsables de los gastos que realice la coalición y sus candidatos, por motivo de campaña electoral.

De igual forma se ha tenido en cuenta, conforme al anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que las coaliciones no tienen militantes sino sólo simpatizantes, pero que al estar conformadas por partidos políticos, son ellos

¹ Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, volumen 2, tomo II, pp. 1609-1611

mismos quienes tienen la calidad de garantes respecto de la conducta de sus militantes y simpatizantes, para vigilar que se ajusten a los principios rectores de la función electoral, en especial, el de legalidad.

Ello, porque se trata de una exigencia razonable, al tratarse de cuestiones que están vinculadas con la correcta presentación de los informes de campaña, sin omisiones respecto de los gastos que realmente realicen los partidos políticos coaligados y sus candidatos, ante el órgano electoral encargado de fiscalizar los gastos de los partidos políticos, así como la sujeción a los topes de gastos de campaña.

Se trata de una exigencia necesaria para asegurar la regularidad de los ingresos y los gastos, el respeto a los topes máximos de gastos de campaña, así como al principio de equidad en la contienda electoral; a efecto de que el Consejo General y la Unidad de Fiscalización, pueda realizar en forma precisa la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos y las coaliciones, con relación al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Es idónea, porque de esa manera se logra asegurar que los partidos políticos coaligados se corresponsabilicen en la vigilancia de la conducta de sus militantes, simpatizantes y candidatos, a fin de evitar que se evada un deber de cuidado impuesto en la ley, en tanto garantes de las conductas de esas personas en respeto al principio de legalidad.

De otra forma se provocaría una elusión de dicha responsabilidad, lo cual es inadmisibile porque los partidos políticos (coaligados o no) son los responsables de la presentación de los informes de campaña (artículos 83, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y también están obligados a respetar los topes máximos a los gastos de campaña (artículos 229, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Además, es proporcional porque los partidos políticos tienen los recursos humanos, económicos y materiales, para presentar en tiempo y forma los informes anuales, los informes de precampaña y los informes de campaña, así como para controlar que no se rebasen los topes de gastos de precampaña y de campaña (artículos 214 a 216 y 229 del código de la materia).

En tales condiciones, contrariamente a lo que pretende el recurrente, el fundamento jurídico para la sanción no puede descansar de manera exclusiva y fundamental, en la mera suscripción de un convenio de coalición, sino en la preceptiva legal que impone a los partidos políticos que la integran, la calidad de garantes respecto de la conducta de sus candidatos, militantes y simpatizantes, incluso, de aquellos que correspondan a otra fuerza política con la cual exista un vínculo jurídico derivado del convenio de coalición.

No se trata de una responsabilidad directa e inmediata por la realización por sí de una conducta positiva o una acción (lo

cual es cuestionable respecto de las personas jurídicas) sino de una responsabilidad que deriva de una infracción directa a un deber de cuidado o de vigilancia que es impuesto a través de la ley.

La calidad de garante y el correlativo deber de vigilar, en el caso, deriva de la preceptiva legal, porque se reconoce el derecho de los partidos políticos para constituir coaliciones a fin de postular los mismos candidatos en las elecciones federales (artículo 93, párrafo 2); es a través de la libre determinación de su constitución y bajo las condiciones que sean respetuosas de la normativa electoral, que los partidos políticos deciden celebrar y solicitar el registro del convenio respectivo (artículo 95, párrafo 6); los partidos políticos pueden optar por una coalición total o parcial (artículo 96); en el convenio se debe establecer el procedimiento que seguirá cada partido político para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición y señalar el partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y del grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos en caso de resultar electos; los partidos políticos coaligados asumen el compromiso de sujetarse a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un sólo partido político; establecer el monto de las aportaciones de cada uno de los coaligados para el desarrollo de las campañas respectivas, así como determinar la forma de reportarlo en los informes correspondientes (artículo 98, párrafos 1 y 2).

No pasa inadvertido, que tal como lo alega el recurrente, en términos del artículo 95, párrafo 9, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos políticos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición, y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en el citado código federal.

Sin embargo, esa disposición por sí misma y de manera aislada no da respaldo, para concluir, como lo pretende el apelante, que el único responsable es el Partido de la Revolución Democrática.

Esto es así, porque tanto la identificación en la boleta electoral, como la circunstancia de que la normativa legal reconozca el derecho de cada partido político a determinar el procedimiento para la selección de los candidatos que son postulados por la coalición, incluso, para establecer la identidad de cada candidato que le corresponda a dicha fuerza política, su pertenencia originaria y la adscripción parlamentaria en caso de resultar electos, no permite desconocer que los candidatos, a fin de cuentas, son postulados por la coalición y que ésta es la base de la corresponsabilidad de los partidos políticos coaligados en el tema que se analiza.

Esto es, tanto la identificación particular del partido político que integra una coalición en la boleta electoral, como el

derecho para designar al candidato que le corresponde y adscribirlo a su grupo o fracción parlamentaria, son irrelevantes para la determinación de la responsabilidad del ente creado, porque los candidatos son postulados por la coalición, en especial, cuando se trata de una coalición total (como ocurrió en el caso de la Coalición Movimiento Progresista, según el texto de la cláusula Primera del Convenio respectivo).

Además, como se refirió, conforme a la normativa electoral, los partidos políticos coaligados asentaron expresamente en el convenio (cláusula sexta) el compromiso de sujetarse a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un sólo partido político; los montos que aportaría cada uno a la coalición, y la forma de reportarlo (cláusula séptima).

De aceptarse una tesis contraria, por la cual se concluyera que no existe corresponsabilidad ni es exigible un esfuerzo de coordinación entre los partidos políticos coaligados sobre dichos aspectos, no tendría sentido u objeto la previsión de una obligación legal para que los coaligados se sujeten a un tope de gastos de campaña como si se tratara de un sólo partido político.

En consecuencia, la autoridad electoral federal debe tener en cuenta el manejo del financiamiento partidario como un ejercicio de coordinación y corresponsabilidad en cuanto al respeto de los topes de gastos de campaña; la precisión del monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, y su reporte en

los informes correspondientes para efectos de responsabilidad en caso de irregularidades.

Este diseño normativo es respetuoso del ejercicio del derecho a la autodeterminación y la libre regulación de los partidos políticos. Sin embargo, el ejercicio de esos derechos no debe impedir la eficacia del sistema de control de los recursos partidarios y la vigilancia del origen y uso de dichos recursos, así como la observancia de los topes máximos para los gastos de campaña.

Si bien, los partidos políticos pueden adoptar las determinaciones que libremente decidan establecer en sus estatutos y en los convenios de coalición, para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en materia de informes sobre gastos de campaña y el respeto a los topes respectivos; la facultad para establecer la distribución de las responsabilidades partidarias o de la coalición, no pueden traducirse en un instrumento que haga inútiles los controles estatales, tendentes a asegurar la vigencia de los principios de equidad, en el acceso a los recursos a utilizarse en las campañas electorales y la eficacia de la fiscalización por parte de la autoridad electoral federal.

Adicionalmente, debe resaltarse que las cláusulas asentadas en un convenio de coalición para la determinación de la responsabilidad de los partidos políticos coaligados es inconducente, porque proscribire la atribución sancionatoria en la materia electoral, que constitucional y legalmente se reconoce a la autoridad administrativa electoral, y porque no es admisible

que se establezcan reglas en materia de infracciones electorales en acuerdos de particulares o de entidades de interés público, puesto que equivaldría a sostener que dicha autoridad administrativa electoral, al registrar un convenio con cláusulas semejantes, estaría dando por válido un acuerdo que modifica la propia ley.

Criterio similar se adoptó en el **SUP-RAP-104/2011** resuelto en la sesión pública de doce de octubre de dos mil once.

Con base en lo anterior, es posible calificar como **infundados** los agravios en los que se pretende que sólo debe sancionarse al Partido de la Revolución Democrática, con motivo del exceso a los topes de gastos de campaña que determinó la autoridad administrativa electoral en las conclusiones 157, 277 y 378, en función de lo pactado en el convenio de coalición.

Ello es así pues, como se apuntó, la coalición es responsable por el rebase al tope de gastos de campaña; no obstante, como se verá en los siguientes apartados, la sanción debe individualizarse respecto de cada uno de sus integrantes en términos de la ley electoral.

Por otra parte, en cuanto a los restantes motivos de disenso que manifiesta el partido recurrente, dependen sustancialmente de la disposición reglamentaria que se aduce inconstitucional, ya que es dicha norma la que aplicó la autoridad responsable al sancionar a Movimiento Ciudadano, o,

en su defecto, fue indebidamente interpretado por la autoridad responsable.

El planteamiento del partido apelante es **parcialmente fundado**, atento a lo que se expone a continuación.

En el examen habrá que verificar si el precepto analizado 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 conducente para la individualización correspondiente.

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, y 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, etcétera.

Además, deberá tenerse en consideración que de conformidad con los artículos 95, párrafo 1 y 98, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,² los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para participar en las elecciones; con la obligación,

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.

en su caso, 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 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.

En el orden jurídico nacional electoral se prevé un catálogo de derechos en favor de los partidos políticos para el cumplimiento de 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 Electorales,³ 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.

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

En la tesis número XXVII, publicada con el rubro: **COALICIONES. SÓLO SURTEN EFECTOS ELECTORALES**,⁴ 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 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 esa 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.

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

La circunstancia atinente a que el abrogado código electoral federal 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)], 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 Electoral, en la aplicación de sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, debía 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 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, 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 la sanción 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.

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”.

Al respecto y 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 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 su interpretación, en función del sistema regulador del ejercicio de la facultad punitiva de la autoridad electoral administrativa, particularmente de las normas que aluden expresamente al rebase de topes de gastos 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.

Debe anotarse, 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, la sanción que para esa cantidad se aplicará a los integrantes de una coalición deberá atender necesariamente a los lineamientos previstos en el artículo 355, párrafo 5, para fijar la sanción de manera individualizada a cada uno de los institutos políticos coaligados.

Ahora bien, para determinar el alcance y significado de la disposición reglamentaria en estudio, debe tomarse en consideración el precepto en su integridad y el sistema

normativo en que está inserto; ya que 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 asentó en párrafos precedentes.

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 debe 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 (punto fundamental de la multa impuesta).

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 analizada 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 político 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

especifico 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.

Así, 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.

En este sentido no le asiste la razón al partido recurrente respecto de la solicitud de inaplicación del referido precepto reglamentario, por considerarlo contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto dicha disposición permite una interpretación acorde con los citados preceptos constitucionales.

De esta manera, 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 con motivo del rebase de topes de gastos de

campaña, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral individualice de nueva cuenta la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del mencionado instituto político, conforme a lo razonado en párrafos precedentes.

Al efecto son aplicables las tesis emitidas por esta Sala Superior de rubros: **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,⁵ y COALICIONES. LAS FALTAS COMETIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS DEBEN SANCIONARSE INDIVIDUALMENTE.⁶**

QUINTO. Efectos de la sentencia. Conforme a lo expuesto, lo procedente es revocar la determinación impugnada, a fin de que el Consejo General analice nuevamente la infracción e 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.

⁵ Tesis CXXXIII/2002, consultable en las páginas 1798-1780 de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, Volumen 2, Tomo II.

⁶ Tesis XXV/2002, consultable en las páginas 1010-1012 de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, Volumen 2, Tomo I.

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.

SEXTO. SECCIÓN DE EJECUCIÓN. Toda vez que constituye un hecho notorio para esta Sala Superior, que el Partido de la Revolución Democrática que formó parte, junto con los partidos políticos Movimiento Ciudadano y del Trabajo, de la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, así como los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, han promovido diversos recursos de apelación, que a continuación se precisan:

SUP-RAP-118/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-120/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO) SUP-RAP-121/2013 (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL) SUP-RAP-122/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL) SUP-RAP-123/2013 (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL) SUP-RAP-124/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-164/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-166/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-168/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-172/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-174/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-178/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-171/2013 (PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO) SUP-RAP-173/2013 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-175/2013 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-177/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)
SUP-RAP-32/2014 (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) SUP-RAP-33/201 (MOVIMIENTO CIUDADANO) SUP-RAP-35/2013 (PARTIDO DEL TRABAJO)

Y que en ellos se hacen valer conceptos de agravio relativos a las diversas resoluciones emitidas por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, en relación con la fiscalización tanto de los gastos de campaña como los informes de ingresos y egresos del ejercicio dos mil doce, de los partidos políticos nacionales, y que implican la determinación de criterios tanto en lo relativo a la interpretación de la normativa aplicable, así como respecto de los procedimientos seguidos por la autoridad fiscalizadora, esta Sala Superior del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación arriba a la convicción de que, a fin de precisar los efectos que finalmente deriven de las correspondientes ejecutorias, se debe abrir una sección de ejecución, una vez resuelto el último de los medios de impugnación antes citados, en la que se precise la forma en que deberá proceder el Instituto Nacional Electoral.

Para tal efecto, se deben tomar en consideración todas las sentencias que incidan en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para la revisión de informes anuales del ejercicio dos mil doce (2012), así como de gastos de campaña del procedimiento electoral dos mil once – dos mil doce (2011-2012).

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se revoca la imposición de la sanción y su correspondiente individualización, en términos de lo expuesto en el considerando conducente por lo que hace a Movimiento Ciudadano, la resolución **CG270/2013**.

NOTIFÍQUESE, personalmente al partido recurrente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y, **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior con apoyo en lo que disponen los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 84, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase la documentación correspondiente y remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

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