

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-240/2015

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ENRIQUE MARTELL
CHÁVEZ Y JOSÉ EDUARDO VARGAS
AGUILAR

México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de dos mil quince.

SENTENCIA

Que recae al recurso de apelación **SUP-RAP-240/2015** interpuesto por MORENA, a fin de impugnar el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL LIC. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS, EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DE FINANZAS DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON CLAVE CF/046/2015", emitido el veintiséis de mayo del año en curso, por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

R E S U L T A N D O

I. ANTECEDENTES. De las constancias del expediente y de las afirmaciones del recurrente, se advierten los siguientes:

1. Informe y consulta de criterio. El quince de abril de dos mil quince, Francisco Agundis Arias, en su carácter de Secretario de

SUP-RAP-240/2015

Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, informó al Instituto Nacional Electoral del contenido de la propaganda que dicho partido realizaría en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos de producción de los mensajes para radio y televisión e internet.

Asimismo solicitó el criterio de la autoridad electoral respecto del prorrateo de gastos entre coaliciones federales y locales.

2. Acuerdo CF/046/2015 impugnado. El veintiséis de mayo de este año, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió el *“ACUERDO DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL LIC. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS, EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DE FINANZAS DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO”*.

Dicho acuerdo fue notificado al recurrente (MORENA) el veintisiete de mayo siguiente.

II. RECURSO DE APELACIÓN.

1. Demanda de recurso de apelación. El treinta y uno de mayo de este año, el Partido Político Nacional MORENA, por conducto de Horacio Duarte Olivares en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de recurso de apelación contra el Acuerdo CF/046/2015, emitido por la Comisión de Fiscalización del citado Instituto.

2. Remisión del expediente. El cuatro de junio de dos mil quince, por oficio INE/UTF/DRN/14863/2015 la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, envió el recurso de

apelación, así como el informe circunstanciado y documentación que estimó pertinente.

3. Recepción, registro y turno de expediente. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente del recurso de apelación, registrarlo con la clave SUP-RAP-240/2015, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 46 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-5153/15 de cinco de junio del año en curso, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta propia Sala Superior.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora determinó, entre otros aspectos, radicar el expediente de cuenta, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procediera.

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 presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40 apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación a fin de impugnar un acuerdo

SUP-RAP-240/2015

de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral de clave, por el que se desahogó una consulta realizada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, relacionada con el tema de prorrateo de gastos entre coaliciones federales y locales, por la propaganda que dicho partido realizaría en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos de producción de los mensajes para radio y televisión e internet.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Se cumple el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda: **i)** se presentó por escrito ante la autoridad responsable; **ii)** en ella se señala el nombre del recurrente; **iii)** el domicilio para recibir notificaciones; **iv)** la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable; **v)** la mención de los hechos y de los agravios que el recurrente dice le causa el acto reclamado; y, **vi)** se asienta el nombre así como la firma autógrafa del representante de la apelante.

b) Oportunidad. El acuerdo impugnado se emitió se emitió el veintiséis de mayo del presente año, y fue notificado al partido recurrente el veintisiete siguiente¹, en tanto que la demanda se

¹ De conformidad con el punto de acuerdo tercero, se ordenó notificar el acuerdo impugnado a todos los partidos políticos nacionales en un término de veinticuatro horas siguientes a su aprobación.

presentó el treinta y uno de mayo, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

Por tanto, debe considerarse en tiempo la interposición del recurso de apelación.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por el partido político nacional MORENA, por conducto de su representante propietario Horacio Duarte Olivares, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tal motivo, se justifica en el caso concreto, lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se estima que el recurrente tiene interés jurídico para impugnar el acuerdo emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, toda vez que MORENA argumenta la ilegalidad del alcance de la respuesta hecha en una consulta, por un órgano del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, atendiendo a que los partidos políticos como personas morales no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico, sino como entidades de interés público, con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suele ubicar a las acciones de clase o de grupo. Sirve de sustento a lo anterior, *mutatis mutandi* la jurisprudencia 15/2000 de rubro: "**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE**

PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", consultable en la Compilación Oficial de "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997 – 2013".

Bajo este contexto, si lo que el partido recurrente impugna es un acuerdo emitido por un órgano de la autoridad electoral nacional competente, resulta indiscutible que cuenta con el interés jurídico suficiente para interponer el presente recurso.

e) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir un acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, respecto de la cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El requisito en cuestión se cumple, pues del análisis de la normativa aplicable, no se advierte que deba agotarse algún medio de impugnación que sea apto para revocar, modificar o anular el acto impugnado.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos analizados en el presente considerando y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio del asunto planteado.

TERCERO. Planteamiento de la problemática. El partido político apelante pretende que se deje sin efecto alguno, el Acuerdo CF/046/2015 denominado "Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el cual se da

respuesta a la consulta planteada por el Lic. Francisco Agundis Arias, en su carácter de Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México” emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el pasado veintiséis de mayo del presente año.

El acuerdo en comento, como quedó precisado en el apartado de antecedentes respectivo, constituye la respuesta de la Comisión de Fiscalización a una consulta que le fue planteada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, relacionada con el prorrateo de gastos, entre coaliciones federales y locales.

Refiere la respuesta emitida por la responsable, que es posible prorratear los gastos de las coaliciones federal y local, si la coalición local con la que se pretende prorratear el gasto es plenamente identificable con la coalición formada a nivel federal; esto es, de acuerdo a la responsable, que ambas coaliciones estén integradas por los mismo partidos, si el factor de dispersión es menor al de un partido político o coalición total y si se cumple con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los “Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico”.

CUARTO. Temas de agravios y metodología de estudio. El partido político MORENA en su escrito de demanda, expone diversos agravios relacionados con los temas siguientes: a) extemporaneidad de la consulta y su consecuente respuesta; b) ilegitimidad en quien formula la consulta; c) falta de competencia de quien emite la respuesta a la consulta y, d) en consecuencia, la ilegalidad de la respuesta.

SUP-RAP-240/2015

Previamente al análisis de los temas de agravio anteriores, resulta pertinente delimitar la naturaleza jurídica y los efectos, tanto de la consulta realizada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, como de la respuesta emitida al respecto por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la consulta en cuestión la realizó el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, solicitando a la Comisión de Fiscalización su criterio acerca de cómo opera la figura de prorrateo de gastos, entre coaliciones federales y locales.

Como se advierte, la consulta consistió en que la autoridad fiscalizadora electoral le orientara sobre el criterio a seguir para el eventual prorrateo de gastos, o bien cuál es el criterio que deberá seguir para la distribución de gastos, en tratándose de coaliciones federales y locales.

Al respecto, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo CF/046/2015 de veintiséis de mayo del año en curso, le informó lo siguiente:

“... ”

Las leyendas ‘Candidatos de las coaliciones federales y locales del Partido Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario’ y ‘Vota por los Candidatos de las coaliciones federales y locales del Partido Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario’, **implican un beneficio para los candidatos de ambas coaliciones**, por lo que es procedente prorratear el gasto entre ellas si las coaliciones locales son plenamente identificables con la coalición formada a nivel federal, es decir, que ambas coaliciones estén integradas por los mismos partidos y que bajo ninguna circunstancia el factor de dispersión sea mayor al de un partido o coalición total.

Por otra parte, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, la propaganda que sea pagada y difundida por una coalición no puede beneficiar a candidatos postulados por un solo partido, de igual forma, la propaganda que se difunda por los candidatos postulados por un

partido, no podrá beneficiar de ninguna forma a los candidatos de una coalición; además, es importante señalar que no es posible prorratear los gastos con las Alianzas Partidarias y las Candidaturas Comunes, aun si estas están formadas por los mismos partidos que la coalición federal, lo anterior toda vez que dichas figuras no son plenamente identificables con la coalición federal.

Por lo anterior, el prorrateo de gastos se hará de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado, de la siguiente manera:

I. Identificación de elementos para determinar la campaña beneficiada.

En un primer momento, se debe identificar la propaganda difundida a través de: spots de radio o TV, diarios, revistas y medios impresos, Internet, o cualquier otro medio que el partido determine.

II. Identificación del tipo de gasto

Para la identificación del tipo de gasto existen varios supuestos:

* Si la coalición promueve o invita a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postule, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña se considerará un gasto genérico.

* Si no existen elementos que permitan identificar a uno o más candidatos, el gasto correspondería a un gasto conjunto, toda vez que invita al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña.

* Si especifica o identifica el nombre, imagen o lema de campaña, conjunta o separadamente de uno o más candidatos se considera que es un gasto personalizado.

Por lo tanto, en el caso planteado por el Instituto Político, se considera que al ser identificable el ámbito de la elección y el tipo de campaña se trata de una campaña conjunta; además se hace de su conocimiento que en caso de mencionar específicamente a uno o más candidatos la propaganda tendrá el carácter de personalizada.

Es conveniente aclarar que aun cuando se adicionen las leyendas "Candidatos de las coaliciones federales y locales del Partido Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario" y "Vota por los Candidatos de las coaliciones federales y locales del Partido Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario" el gasto se podrá considerar conjunto, **si se identifica el ámbito de la elección y tipo de campaña, o personalizado, si especifica o identifica el nombre, imagen o lema de campaña de uno o más**

candidatos, es decir, la simple inserción de esas leyendas no basta para que los gastos se consideren genéricos.

III. Identificación del ámbito de elección.

En el caso que nos ocupa, la elección corresponde al ámbito federal y local.

IV. Identificación de los tipos de campaña a nivel federal los candidatos beneficiados únicamente serían los que contienden por el cargo de Diputados Federales, mientras que a nivel- local pueden ser Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos o Jefes Delegacionales,

V. Identificación del porcentaje de prorrateo a distribuir por ámbito y tipo de campaña.

Una vez identificadas las campañas beneficiadas, se deberá, conforme a la tabla de prorrateo del artículo 218, numeral 2, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, aplicar el porcentaje correspondiente a cada tipo de campaña; en este caso, el porcentaje aplicable sería el del inciso k), 50% para el candidato o los candidatos a Diputado Federal y 50% para los candidatos locales, dichos porcentajes serán distribuibles entre los candidatos coaligados una vez identificados los ámbitos, tipos de campaña y campañas beneficiadas, de la siguiente manera:

* En el caso de los gastos conjuntos, el porcentaje aplicable se distribuirá entre la totalidad de integrantes de la coalición (federal o local).

* En el caso de los gastos personalizados, el porcentaje aplicable se distribuirá únicamente entre los candidatos que sean identificables en la propaganda.

En ambos casos, la distribución se hará de conformidad con el artículo 218, numeral 2, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

VI. Identificación de campañas beneficiadas.

Se entenderá que se beneficia a una campaña electoral cuando:

a. El nombre, imagen, emblema, leyenda, lema, frase o cualquier otro elemento propio de la propaganda, permita distinguir una campaña o candidato o un conjunto de campañas o candidatos específicos.

b. En el ámbito geográfico dónde se coloca o distribuya propaganda de cualquier tipo o donde se lleve a término un servicio contratado.

c. Por ámbito geográfico se entenderá la entidad federativa. Cuando entre las campañas beneficiadas se encuentren candidatos cuyo ámbito geográfico sea inferior al de la entidad federativa, se entenderá como ámbito geográfico aquel de menor dimensión, es decir, distrito electoral federal,

SUP-RAP-240/2015

Distrito Electoral local o municipio o delegación para el caso del Distrito Federal.

d. En el acto en el que se distribuya propaganda de cualquier tipo y todos los servicios contratados o aportados para ese acto.

Para identificar el beneficio de los candidatos y siempre que en la propaganda no se haga referencia a alguno o algunos de ellos, se considerarán los criterios siguientes:

a. Tratándose de la propaganda utilitaria, en razón de su distribución según lo señale el correspondiente kardex, notas de entrada y salida de almacén y cualquier otra evidencia documental que le genere convicción a la autoridad del beneficio.

b. En el caso de la propaganda en anuncios espectaculares, en función de la entidad federativa donde sean colocados dichos anuncios.

c. En el caso de la propaganda exhibida en salas de cine, de acuerdo a la entidad federativa donde se ubiquen.

d. Respecto a la propaganda difundida en internet se considerarán la totalidad de las candidaturas a nivel nacional del partido o coalición, siempre y cuando no se advierta la referencia a uno o varios candidatos.

e. Por lo que se refiere a los gastos de producción de radio y televisión, se considerarán las campañas y candidatos en función al contenido del mensaje y al catálogo de cobertura que apruebe el Comité de Radio y Televisión vigente.

f. Tratándose de gastos en diarios, revistas y medios impresos será en función de la cobertura geográfica de cada publicación.

g. Tratándose de gastos en actos de campaña se considerará como campañas beneficiadas únicamente aquellas donde los candidatos correspondan a la zona geográfica en la que se lleva a cabo el evento; siempre y cuando hayan participado en el evento mediante la emisión de mensajes transmitidos por sí mismos, por terceros o mediante la exhibición de elementos gráficos que hagan alusión a ellos.

VII. Distribución del gasto a las campañas identificadas como beneficiadas.

La distribución se hará de conformidad con el artículo 218, numeral 2, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, en este caso, por tratarse de prorrateo entre la campaña federal y campañas locales, se hará lo siguiente:

a) Aplicar el porcentaje de distribución dispuesto en el artículo 218 del Reglamento de Fiscalización, el monto resultante de la determinación de la aplicación de la primera distribución, se convertirá en el 100% a distribuir entre los candidatos locales.

SUP-RAP-240/2015

- b) Se deberá identificar el tope de gastos de cada candidato beneficiado.
- c) Se deberán sumar los topes de gastos de los candidatos beneficiados.
- d) Para asignar el porcentaje de participación del gasto, se dividirá el tope de gasto de cada candidato beneficiado, entre la sumatoria obtenida en el punto anterior.
- e) Con base en el porcentaje determinado, se calculará el monto del gasto que le corresponde reconocer en su informe de gastos de cada candidato beneficiado.”

Conforme al texto transcrito anteriormente, se advierte que la consulta de mérito se desahogó, en esencia, sobre las siguientes vertientes:

- Que de conformidad con el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, la propaganda que sea pagada y difundida por una coalición no puede beneficiar, a candidatos postulados por un sólo partido.
- Que el prorrateo de gastos se hará de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico, conjunto o personalizado, y con base en los siguientes elementos: **i)** Identificación de elementos para determinar la campaña beneficiada; **ii)** Identificación del tipo de gasto; **iii)** Identificación del ámbito de elección; **iv)** Identificación de los tipos de campaña; **v)** Identificación del porcentaje del prorrateo a distribuir por ámbito y tipo de campaña y **vi)** Identificación de campañas beneficiadas.
- El desahogo de la consulta se dirige a señalar que es posible prorratear los gastos de las coaliciones federal y local, si la

coalición local con la que se pretende prorratear el gasto es plenamente identificable con la coalición formada a nivel federal.

- Lo anterior, si el factor de dispersión es menor al de un partido político o coalición total y si se cumple con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los *“Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico”*.

Como puede advertirse claramente, en las consideraciones expuestas en la respuesta a la consulta referida, la Comisión de Fiscalización únicamente se circunscribió a una función meramente orientadora e informativa respecto de la consulta que le realizara el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, refiriendo siempre las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización, que rigen la posibilidad de prorratear el gasto entre coaliciones federales y locales.

La respuesta a la consulta referida establece sólo algunos parámetros sobre los cuales puede guiarse la actuación del partido político consultante, en base a la legislación electoral en la materia, pero sin que en dicha respuesta se advierta el mínimo carácter obligatorio para el consultante u otros destinatarios de las normas referidas en la consulta, y por tanto no produce efecto jurídico alguno.

Esto es así, dado que las posibles consecuencias jurídicas que pudieran generarse respecto de la temática relacionada con el prorrateo de gastos en coaliciones federales y locales en que participen los partidos políticos, tendrán consecuencias y efectos jurídicos precisos y concretos, en la etapa correspondiente a la

SUP-RAP-240/2015

fiscalización de los ingresos y egresos respectivos, sin que pueda admitirse que los parámetros de orientación derivados de una consulta deban entenderse como obligatorios tanto para la autoridad electoral, como para el consultante u otros destinatarios de la norma consultada.

Al respecto, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido criterios respecto de los supuestos en que la naturaleza de una respuesta a una consulta puede ser obligatoria, y cuándo no se está ante ese carácter vinculatorio.

Un primer criterio se encuentra en la jurisprudencia 1/2009 intitulada "CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO", visible en las páginas 240 y 241 del volumen 1 de jurisprudencia de la *"Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*, conforme al cual, para determinar si existe un acto de aplicación de una norma, debe atenderse a si éste ha irrumpido en la individualidad del gobernado.

Y concluye tal criterio que, para considerar que la respuesta dada a una consulta tiene el carácter de acto de aplicación, debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente, si dicha respuesta reviste la característica esencial de poner de manifiesto, que el gobernado esté colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos.

Ahora bien, conforme al criterio contenido en la tesis III/2008 intitulada "CONSULTA PREVISTA EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL. CUANDO LA RESPUESTA CONSTITUYA UNA

OPINIÓN, NO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”, visible en las páginas 1059 y 1060, volumen 2, tomo 1, de la *“Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral”*, la opinión de una autoridad administrativa electoral sobre las disposiciones electorales en respuesta a la consulta prevista en el ordenamiento legal formulada por algún interesado, no es susceptible de ser considerada como una violación determinante para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral.

Ello se consideró así, porque el acuerdo o resolución que la contenga no surte efectos jurídicos sobre algún caso concreto individualizado, respecto de alguna situación jurídica en particular.

De tales criterios se puede concluir lo siguiente:

1. Cuando la consulta debe entenderse como acto de aplicación, debe atenderse el contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente, si la consulta reviste la característica esencial de poner de manifiesto, que el gobernado esté colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos.
2. Cuando la consulta no surte efectos jurídicos sobre algún caso concreto individualizado, respecto de alguna situación jurídica en particular.

Esta Sala Superior ha distinguido situaciones concretas de casos en que los alcances de una consulta deben ser tomados como un acto de aplicación, de aquellos casos en que el desahogo de la consulta no surte efectos jurídicos.

En el caso, como se adelantó, la consulta desahogada por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no tiene

SUP-RAP-240/2015

efectos jurídicos obligatorios, por cuanto hace a que sus alcances y finalidad son de carácter meramente informativo, con base en la normativa legal y reglamentaria aplicable al caso.

En efecto, tal y como se desprende de la respuesta emitida respecto de la consulta de mérito, se encuentra relacionada con la solicitud formulada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de mérito, y la cual fue desahogada por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en términos de los artículo 193, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización, que a la letra señalan:

“

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Capítulo IV
De la Comisión de Fiscalización

Artículo 192.

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

...

j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos;

Reglamento de Fiscalización
Título IV
Orientación y asesoría
Capítulo 1 Atención de consultas en la materia

Artículo 16.

Procedimiento para su solicitud

..

5. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la respuesta a la consulta implica criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos previamente por la Comisión, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.”

Como puede advertirse, el desahogo de las consultas que realicen los partidos políticos, forma parte de las facultades de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, y en tal medida, es menester considerar que lo vertido en la consulta, constituye una opinión o directriz, toda vez que no establece derechos y obligaciones, o alguna interpretación normativa obligatoria.

Lo anterior es así, dado que el fin informativo con la referencia a lo dispuesto en los preceptos legales atinentes a la consulta de mérito, y así lo demuestra también el contexto jurídico y fáctico de la consulta, sólo de manera orientadora e informativa acerca de un evento que todavía no se llevaba a cabo, esto es la fiscalización de los ingresos y egresos realizados durante las campañas electorales, y por tanto no se advierte afectación alguna al consultante u otro sujeto de derecho que pudiera estar ubicado en el supuesto de tema consultado.

Esto se entiende así, dado que, lo establecido en el acuerdo de mérito, es sólo una opinión que se realizó sobre una temática en particular, que puede auxiliar al Partido Verde Ecologista de México, en la actividades pertinentes a la fiscalización de sus recursos, y en específico los realizados durante las campañas electorales, en ese sentido se advierte que el desahogo de la consulta no se encuentra en el supuesto de la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio, tal como lo prevé el numeral 6 del artículo 16 del Reglamento de Fiscalización.

El acuerdo impugnado únicamente informa y orienta al consultante sobre la posibilidad de prorratear el gasto entre coaliciones federales y locales, si la coalición local con la que se pretende prorratear el gasto es plenamente identificable con la coalición formada a nivel federal; que ambas coaliciones estén integradas por los mismos partidos; si el factor de dispersión es

menor al de un partido político o coalición total y, si se cumple con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los "Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico".

Ahora bien, una vez precisada la naturaleza jurídica de las consultas y su desahogo, y en específico de la respuesta emitida a la consulta en el caso que se analiza, procede analizar las diversas alegaciones que como agravios expone MORENA, las cuales como quedó precisado, en esencia, se refieren a los temas siguientes: a) extemporaneidad de la consulta y su consecuente respuesta; b) ilegitimidad en quien formula la consulta; c) falta de competencia de quien emite la respuesta a la consulta y, d) en consecuencia, la ilegalidad de la respuesta.

I. Extemporaneidad en la consulta y la respuesta respectiva.

Se inconforma el partido recurrente de que la Comisión de Fiscalización hubiere dado respuesta a la consulta formulada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, sin tomar en cuenta que la consulta fue realizada el quince de abril de dos mil quince, esto es, diez días después de iniciadas las campañas, ya que en su concepto, su derecho a hacerlo había fenecido, lo que contraviene, en su concepto, lo dispuesto en los artículos 51, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 279, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, aduce, porque el plazo para la definición y no modificación del porcentaje de distribución de gastos había vencido previo a la solicitud de consulta.

Ahora bien, en consideración de esta Sala Superior, el partido MORENA parte del supuesto erróneo de que los preceptos legales que invoca deben ser parámetros y fechas referentes para determinar la extemporaneidad que aduce tanto respecto de la consulta como de la respuesta a la consulta.

En primer lugar, porque de conformidad con lo dispuesto en los artículos 190, párrafo 2, y 192, párrafos 1, inciso j) y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización, la cual está facultada para resolver las consultas que le formulen los partidos políticos al respecto, contando con el apoyo para el cumplimiento de sus funciones, con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

De los preceptos legales mencionados, que establecen el derecho de los partidos políticos para formular consultas sobre temas de fiscalización, así como de las atribuciones y facultades que se confieren a la Comisión de Fiscalización para desahogar tales consultas, no se advierte disposición alguna que refiera plazo o término precisos en los cuales se puedan realizar y desahogar válidamente tales consultas.

En segundo término, cabe señalar que el recurrente pretende hacer ver que si conforme a los artículos 51, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General de Partidos Políticos, y 279, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, el financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos, se establece el prorrateo teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados,

SUP-RAP-240/2015

entonces, en concepto del recurrente, cualquier consulta que los partidos políticos formulen con posterioridad a esa fecha, en relación al tema señalado, sería extemporánea y también la respuesta emitida al respecto.

Como se ha señalado, no existe temporalidad para formular consultas, como se ha señalado, y caso distinto es la disposición que refiere la obligación de los partidos políticos coaligados, de que diez días antes del inicio de campañas electorales, deban informar de ello a la Comisión de Fiscalización, cuyo incumplimiento, tendrá sus propias consecuencias jurídicas en perjuicio de los partidos que hayan transgredido tal disposición, lo que no es materia de este asunto, puesto que la etapa de fiscalización tiene su propia temporalidad y etapas.

Finalmente, en relación con el planteamiento en estudio, como quedó señalado, en los términos de la consulta formulada por el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, no solicitó un criterio definitivo respecto a las reglas que refieren el prorrateo de gastos de campañas en coaliciones federales y locales, sino sólo un criterio orientador e informativo al respecto, de modo que tampoco la comisión responsable emitió un criterio obligatorio sólo informativa para el consultante ni otros sujetos de derecho, que pudiera considerarse obligatorio o de observancia general.

De ahí que tampoco, respecto del tema (el plazo para la definición y no modificación del porcentaje de distribución de gastos había vencido previo a la solicitud de consulta) que pretende el partido recurrente, clasificar como extemporáneo, le asista la razón, porque como se ha señalado, sólo se trató de una consulta, sin que exista temporalidad para formularla.

II. Ilegitimidad de quien formula la consulta. Señala el recurrente que en virtud del convenio de coalición llevado a cabo entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, la Comisión de Fiscalización debía considerar que quien está autorizado legalmente para formular una consulta en representación de la Coalición referida, era el Partido Revolucionario Institucional, ya que este partido político se instituyó como responsable del ejercicio de los gastos de campaña.

Estima el recurrente que mediante la respuesta emitida a la consulta, se pretenda autorizar al Partido Verde Ecologista de México a que realice la distribución de porcentajes de gastos entre coaliciones cuya denominación es incorrecta, lo que podría dar lugar a situaciones conflictivas, en la medida que el promovente de la consulta podría entender que no es necesario precisar, en la propaganda, el nombre correcto de ambos partidos políticos.

Aduce asimismo que es improcedente afirmar en la consulta, autorizar el prorrateo a un partido político coaligado, como es el Partido Verde Ecologista de México, que no fue designado como responsable de las finanzas de la coalición de la que forma parte, ni ostenta la representación legal de la misma.

Como se ha señalado, la respuesta emitida al Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, sólo se trató de una orientación respecto de la forma en los partidos coaligados pueden, conforme a la ley y la reglamentación de fiscalización expedida al respecto, cumplir con sus obligaciones de informar sobre los ingresos y egresos al respecto.

Cabe señalar que en la fecha de la consulta y su respuesta respectiva, no se estaba en la etapa en que los partidos políticos

debieran realizar informes para fiscalización, en consecuencia, tampoco la Comisión de Fiscalización estaba en atribuciones y facultades de emitir pronunciamientos obligatorios respecto de si se cumplieron o no, en tiempo y forma, las normas y reglas relativas a tal tema.

De esa manera, con independencia de la afirmación del recurrente, de que el Partido Revolucionario Institucional es el responsable de informar a la Comisión de Fiscalización lo relativo al prorrateo de los gastos en campaña de la coalición integrada con el Partido Verde Ecologista de México, éste último, por su parte, estaba y está en su derecho y posibilidad legal de obtener información y orientación de la forma en que se debe cumplir, en su oportunidad, con la obligación conjunta que tiene como parte de la coalición referida.

Además, la consulta formulada de ninguna forma implica que ya estuviere realizando informes sobre prorrateo de gastos, sino sólo la forma en que, la Comisión de Fiscalización pudiera orientarle para tal efecto; asimismo, la respuesta emitida a la consulta, de ninguna forma varía o altera los términos del convenio de coalición en que a decir del recurrente, es el Partido Revolucionario Institucional quien tiene la facultad de informar y definir las formas en que se realizará el prorrateo de gastos y rendir los informes respectivos.

III. Falta de competencia de quien emite la respuesta a la consulta. Señala el partido MORENA recurrente, que con la respuesta a la consulta formulada, la Comisión de Fiscalización pretendió emitir un criterio general respecto de la temática planteada, situación que a su juicio, únicamente corresponde realizar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Es de desestimarse tal planteamiento, porque en primer lugar, como quedó señalado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 190, párrafo 2, y 192, párrafos 1, inciso j) y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización, la cual está facultada para resolver las consultas que le formulen los partidos políticos al respecto, contando con el apoyo para el cumplimiento de sus funciones, con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

En segundo lugar, como se ha reiterado, la respuesta emitida por la Comisión de Fiscalización señalada como responsable, no emitió criterio general ni particular alguno que vincule a todos los partidos políticos o en específico a alguno, dado que en las consideraciones expuestas en la respuesta a la consulta referida, la Comisión de Fiscalización únicamente se circunscribió a una función meramente orientadora e informativa respecto de la consulta que le realizara el Secretario de Finanzas del Partido Verde Ecologista de México, refiriendo siempre las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización, que rigen la posibilidad de prorratear el gasto entre coaliciones federales y locales.

Esta respuesta, como se ha señalado, no contiene el mínimo carácter obligatorio para el consultante u otros destinatarios de las normas referidas en la consulta, y por tanto no produce efecto jurídico alguno.

De ahí, que contrario a como lo pretende hacer ver el recurrente, además de que la Comisión responsable tiene facultades para desahogar consultas en materia de fiscalización, tampoco es

cierto que hubiere emitido un criterio general, ni siquiera particular, que correspondiera emitirlo al Consejo General.

IV. Ilegalidad de la respuesta. Finalmente, aduce el recurrente que, derivado de las alegaciones anteriormente expuestas, el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación.

Debe desestimarse tal planteamiento, porque contrariamente a como lo aduce el recurrente, la Comisión de Fiscalización fundó en derecho su facultad para desahogar una consulta que le fue formulada por el Partido Verde Ecologista de México, en relación con el prorrateo de gastos de campañas electorales de coaliciones federales y locales.

Asimismo, expuso las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que bajo su criterio orientador e informativo, el consultante podría estar en aptitud legal de cumplir sus obligaciones como partido coaligado en relación con el tema que planteó como consulta.

Al respecto, la responsable desahogó la consulta de mérito sobre las siguientes vertientes:

- Que de conformidad con el artículo 219 del Reglamento de Fiscalización, la propaganda que sea pagada y difundida por una coalición no puede beneficiar, a candidatos postulados por un sólo partido.
- Que el prorrateo de gastos se hará de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos.
- Señaló que de acuerdo con la ley la reglamentación respectiva, podrían fijarse los siguientes elementos: **i)** Identificación de elementos para determinar la campaña beneficiada; **ii)**

Identificación del tipo de gasto; **iii)** Identificación del ámbito de elección; **iv)** Identificación de los tipos de campaña; **v)** Identificación del porcentaje del prorrateo a distribuir por ámbito y tipo de campaña; **vi)** Identificación de campañas beneficiadas.

- Que es posible prorratear los gastos de las coaliciones federal y local, si la coalición local con la que se pretende prorratear el gasto es plenamente identificable con la coalición formada a nivel federal.

- Lo anterior, si el factor de dispersión es menor al de un partido político o coalición total y si se cumple con lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización y los *“Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos, así como la Unidad Técnica de Fiscalización respecto de la identificación de la campaña beneficiada y del prorrateo del gasto genérico”*.

Así, la Comisión de Fiscalización, refiriendo siempre las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, orientó e informó al Partido Verde Ecologista de México, sobre su criterio de prorratear el gasto entre coaliciones federales y locales.

Dado que se trató solamente de una función orientadora e informativa, y que no se plantean agravios sobre lo correcto o incorrecto del criterio, no corresponde en el presente asunto juzgar sobre dicha temática.

En consecuencia, al desestimarse las alegaciones expuestas en vía de agravios, en los términos que han sido analizados, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo antes expuesto, se

RESUELVE:

SUP-RAP-240/2015

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.

Notifíquese, personalmente al partido apelante; **por correo electrónico** a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral; y, por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO